

**POLÍTICAS PÚBLICAS
DESTINADAS A
LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES**

ESTHER RANDO BURGOS
Directora

ISBN: 979-13-7006-921-6

**POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A
LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

ESTHER RANDO BURGOS
Directora

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47)

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69

e-mail: info@dykinson.com / www.dykinson.es / www.dykinson.com

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial.
Para mayor información, véase Consejo Editorial:
www.dykinson.com/quienes_somos

© Los autores
Madrid, 2025

ISBN: 979-13-7006-921-6

DOI: <https://doi.org/10.14679/4622>

Esta obra colectiva se enmarca en el proyecto de investigación “Brecha de género y discapacidad: la urgente necesidad de respuestas en perspectiva transversal desde las Administraciones públicas a una doble desigualdad” (PPRO-B2-2023-15), financiado por la Universidad de Málaga, IP: Esther Rando Burgo.

Índice

INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA OBRA

Esther Rando Burgos

PARTE PRIMERA: IGUALDAD DE GÉNERO

EL INFORME DE IMPACTO DE GÉNERO: BALANCE DE UN DISPOSITIVO TRANSVERSAL PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

Manuela Mora Ruiz

1. EL INFORME DE IMPACTO DE GÉNERO DESDE LA LEGISLACIÓN DE IGUALDAD: TRANSVERSALIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS..... 22
2. EL VALOR ADICIONAL DEL INFORME EN TANTO QUE PARTE DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO NORMATIVO 30
3. APLICACIÓN PRÁCTICA: EJEMPLOS DE LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA Y BALANCE JURISPRUDENCIAL..... 34
4. CONSIDERACIONES FINALES..... 39
5. BIBLIOGRAFÍA CITADA 40

BRECHA DE GÉNERO Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL: EL ROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO DE UNA ADMINISTRACIÓN INCLUSIVA

Adriana Antúnez Sánchez

1. LA DERIVA DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA..... 44
2. LA RELACIÓN ELECTRÓNICA: DE SU CONFIGURACIÓN COMO DERECHO A LA OBLIGACIÓN GENERALIZADA 46

3.	CONSIDERACIONES SOBRE LOS IMPACTOS DE LA BRECHA DIGITAL.....	49
4.	LA BRECHA DIGITAL DE GÉNERO.....	53
5.	LA MITIGACIÓN DE LA BRECHA DIGITAL DE GÉNERO A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	54
	5.1. Políticas comunitarias.....	54
	5.2. La Agenda España Digital 2025.....	55
	5.3. El Plan Nacional de Competencias Digitales.....	58
	5.3.1. <i>La brecha digital de género en el Plan Nacional de Competencias Digitales</i>	61
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	62

LA BRECHA IDEOLÓGICA ENTRE HOMBRES Y MUJERES JÓVENES EN LA CUESTIÓN DEL GÉNERO. EL PAPEL DE LOS ALGORITMOS Y EL DERECHO

José Zapata Sevilla

1.	INTRODUCCIÓN.....	65
2.	ECONOMÍA DE LA ATENCIÓN, REDES SOCIALES Y ALGORITMOS.....	66
3.	LEY DE SERVICIOS DIGITALES. LEY DE IA.....	68
	3.1. Ley de Servicios digitales. Análisis general de la norma.....	69
	3.2. Las obligaciones aplicables a las plataformas en línea de muy gran tamaño y a motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño.....	71
	3.3. Excurso. La Ley de Inteligencia Artificial y la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Los sesgos de género.....	73
4.	PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LÍNEA Y NUDGES.....	76
5.	CONCLUSIONES.....	79
6.	REFERENCIAS.....	80

URBANISMO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: CONSTRUYENDO CIUDADES INCLUSIVAS

Manuel Navas-Carrillo y María José Márquez-Ballesteros

1.	INTRODUCCIÓN.....	86
2.	URBANISMO Y GÉNERO: UNA REVISIÓN CRÍTICA DEL MODELO URBANO.....	88
3.	MARCO NORMATIVO: DE LA TRANSVERSALIDAD A LA IGUALDAD EFECTIVA	90
4.	LA CIUDAD INCLUSIVA COMO OBJETIVO	93
5.	UNA APROXIMACIÓN AL ESPACIO URBANO DESDE LA DIMENSIÓN DE GÉNERO	95
	5.1. Desde el reconocimiento de las funciones urbanas invisibilizadas	96
	5.2. Desde la consideración de la autonomía	98
	5.3. Desde el desarrollo de un urbanismo de proximidad.....	99
6.	CONCLUSIONES.....	100
7.	REFERENCIAS.....	101
8.	AGRADECIMIENTOS	108

IGUALDAD EN CLAVE INTERSECCIONAL: UNIVERSIDAD INCLUSIVA FRENTE AL RETO GÉNERO-DISCAPACIDAD

Ana Cristina Ruiz Mosquera y Laura Domínguez de la Rosa

1.	LA DOBLE DESIGUALDAD DE GÉNERO Y DISCAPACIDAD....	110
1.1.	Justificación.....	110
	1.1.1. <i>Contextualización del problema: qué significa la doble desigualdad de género y discapacidad.....</i>	110
	1.1.2. <i>Marco internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad</i>	111
	1.1.3. <i>Necesidad de abordaje desde las universidades públicas.....</i>	112
	1.1.4. <i>Objetivos del capítulo.....</i>	112
2.	MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO	113

2.1. Justificación.....	113
2.1.1. <i>Definición de brecha de género y discriminación por discapacidad.....</i>	<i>113</i>
2.1.2. <i>El concepto de discriminación interseccional o doble vulnerabilidad.....</i>	<i>114</i>
2.1.3. <i>Normativa europea, nacional y autonómica en materia de igualdad y discapacidad</i>	<i>116</i>
2.1.4. <i>Políticas universitarias en España en materia de igualdad y diversidad</i>	<i>117</i>
3. MANIFESTACIONES DE LA DOBLE DESIGUALDAD EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO.....	118
4. LA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA COMO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y AGENTE DE CAMBIO.....	119
5. LA NECESIDAD DE RESPUESTAS TRANSVERSALES.....	121
6. CONCLUSIONES.....	122
7. BIBLIOGRAFÍA.....	124

CONCILIACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO ANDALUZ: DESAFÍOS DESDE UNA PERSPECTIVA INTERSECCIONAL

Laura Domínguez de la Rosa y Ana Cristina Ruiz Mosquera

1. INTRODUCCIÓN.....	130
2. MARCO TEÓRICO.....	131
2.1. Conciliación y corresponsabilidad: enfoques complementarios.....	132
2.2. Ética del cuidado y justicia de género.....	132
2.3. Interseccionalidad y condiciones desiguales de acceso a la conciliación	133
2.4. La universidad como actor corresponsable.....	134
2.5. Impactos desiguales de la falta de conciliación en la comunidad universitaria.....	135
3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	136
3.1. Materiales.....	137
3.2. Procedimiento de análisis.....	138
4. RESULTADOS.....	140

4.1. Definición del problema	140
4.2. Colectivos destinatarios.....	141
4.3. Medidas y acciones propuestas	142
4.4. Principios generales sin estrategias definidas.....	144
4.5. Silencios estructurales: Reconocimiento insuficiente del estudiantado ..	145
5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.....	146
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS	149

***SEGUNDA PARTE: DOBLE BRECHA DE GÉNERO DE LAS MUJERES
CON DISCAPACIDAD***

LA DOBLE BRECHA A LA QUE SE ENFRENTA LA MUJER CON DISCAPACIDAD: UN REPASO NORMATIVO SOBRE LA CUESTIÓN Y ALGUNAS PROPUESTAS

Esther Rando Burgos

1. INTRODUCCIÓN.....	156
2. APROXIMACIÓN AL CONTEXTO INTERNACIONAL.....	158
3. LA ESTRATEGIA EUROPEA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.....	165
4. MARCO NORMATIVO ESTATAL DE REFERENCIA.....	168
4.1. Mujer y discapacidad en la Ley para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres	170
4.2. Mujer y discapacidad en la Ley de Derechos de las Personas con Discapacidad.....	171
5. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE DISCAPACIDAD	172
5.1. Andalucía: Ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía	174

5.2. Cantabria: Ley de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad.....	180
5.3. Comunidad Valenciana: Ley sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad.....	181
5.4. Aragón: Ley de Derechos y Garantías de las Personas con Discapacidad en Aragón.....	182
5.5. Castilla-La Mancha: Ley de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad.....	185
5.6. Navarra: Ley Foral de Atención a las Personas con Discapacidad y Garantía de sus Derechos.....	186
5.7. Castilla y León: Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.....	192
6. REFLEXIONES	195
7. BIBLIOGRAFÍA.....	196

EL INGRESO y ACCESO DE LAS MUJERES CON DISCaPACIDAD AL EMPLEO PÚBLICO

M^a Ángeles González Bustos

1. EMPLEO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	202
2. INGRESO Y ACCESO DE LAS MUJERES CON DISCAPACIDAD A LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	207
2.1. Cupos de reserva.....	209
2.2. Adaptación y ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo.....	211
2.3. Adjudicación y adaptación del puesto de trabajo.....	213
2.4. Aplicación del criterio de preferencia de las mujeres	213
2.5. Convocatoria de pruebas selectivas específicas e independientes.....	214
3. CONCLUSIONES.....	214
4. BIBLIOGRAFÍA.....	215

DISCAPACIDAD, GÉNERO Y ENERGÍA: RETOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

M^a Remedios Zamora Roselló

1.	INTRODUCCIÓN.....	218
2.	LOS DATOS DE LA DISCAPACIDAD: SEGREGACIÓN POR GÉNERO	220
3.	VULNERABILIDAD Y POBREZA ENERGÉTICA	223
	3.1. Estrategia Española contra la Pobreza Energética	225
	3.2. Autoabastecimiento frente a la vulnerabilidad	231
4.	VULNERABILIDAD Y POBREZA DE TRANSPORTE.....	235
5.	CONCLUSIONES.....	237
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	239

LA MUJER CON DISCAPACIDAD Y SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA: DIGITALIZACIÓN Y BRECHA DE GÉNERO TECNOLÓGICA

Julia María Díaz Calvarro

1.	LA BRECHA DIGITAL COMO FACTOR DE EXCLUSIÓN Y LA MUJER CON DISCAPACIDAD	244
2.	EL DEBER DE INFORMACIÓN Y ASISTENCIA A LOS OBLIGADOS TRIBUTARIOS ANTE LA DIGITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	249
	2.1. La accesibilidad digital de las personas con discapacidad y el diseño para todos	255
3.	VALORACIÓN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA PARA GARANTIZAR EL DEBER DE INFORMACIÓN Y ASISTENCIA A COLECTIVOS CON NECESIDADES ESPECIALES.....	256
	3.1. ¿Es necesario el establecimiento de medidas singulares para la mujer con discapacidad?	261

4.	PROPUESTAS DE MEJORA.....	263
5.	BIBLIOGRAFÍA.....	265

MUJER, DEPORTE Y DISCAPACIDAD: TRES CUESTIONES EN CLAVE JURÍDICA Y PERSPECTIVA TRANSVERSAL

Esther Paniagua Rando

1.	LA BRECHA EN EL DEPORTE DE LA MUJER CON DISCAPACIDAD: CUESTIONES INTRODUCTORIAS.....	268
2.	LA PARTICULAR PROTECCIÓN DE NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO ANTE LA DOBLE DESIGUALDAD POR GÉNERO Y DISCAPACIDAD	269
3.	POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA IGUALDAD DE LA MUJER EN EL DEPORTE	273
	3.1. El deporte como política pública para la igualdad de género en la Ley para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres	274
	3.2. Igualdad efectiva en el deporte, brecha de género y personas con discapacidad y deporte inclusivo en la Ley del Deporte	275
	3.2.1. <i>La apuesta de la Ley del Deporte por un marco específico para la promoción de la igualdad efectiva en el deporte.....</i>	277
	3.2.2. <i>Reducción de la brecha social y de género en el ámbito deportivo.....</i>	280
	3.2.3. <i>Discapacidad y deporte inclusivo.....</i>	281
4.	ALGUNAS NOTAS SOBRE EL PLAN DIRECTOR DEL DEPORTE INCLUSIVO.....	283
5.	LA PERSISTENTE BRECHA DE LA MUJER DISCAPACITADA EN LA PRÁCTICA DEPORTIVA.....	286
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	288

INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA OBRA

Esther Rando Burgos

Directora y Coordinadora

La obra que se presenta aborda la investigación de la problemática creciente y actual que representa la desigualdad de género cuando en la misma concurre, a su vez, una situación de discapacidad en la mujer, así como las posibles actuaciones que desde el ámbito del derecho público pueden llevarse a cabo para implementar soluciones a esta importante brecha social, en general y, en particular, para la mujer. Se está ante una doble desigualdad a la que no se ha dado hasta el momento la respuesta conjunta que jurídicamente precisa, así como carente de la apuesta que precisa por parte de las diferentes Administraciones, a través de la actuación de las mismas tendente a mitigar o, al menos, paliar esta situación.

Al margen de las políticas públicas que, directamente relacionadas con la desigualdad de género, pueden acometerse existen otros fenómenos cuyo desarrollo puede ser determinante para revertir la problemática y preocupante situación actual a la que se enfrenta la mujer discapacitada, con el firme propósito de revertir la situación. Ello justifica que la presente obra tenga el firme propósito de ahondar en el análisis de las relaciones que tienen lugar entre ambos tipos de desigualdad y determinar si el tratamiento conjunto y el fomento del mismo contribuyen a frenar la problemática actual. En aras a su consecución son objeto de análisis aspectos fundamentalmente jurídicos pero también sociales de esta realidad que se presenta, tratando de determinar las medidas necesarias para afrontar y hacer frente a una de las mayores problemáticas y, a su vez, uno de los mayores retos a los que nuestra sociedad se enfrenta.

Por todo ello, y como necesarios antecedentes y estado actual que la cuestión presenta, se entiende esencial, abordar y mitigar la preexistente y persistente desigualdad de género en

España en tanto uno de los grandes objetivos de las políticas públicas. Ahora bien, cuando a dicha desigualdad de género, se añaden las múltiples situaciones en las que, además, concurre una situación de discapacidad en la mujer, la problemática se dispara, encontrándonos ante uno de los principales problemas sociales que se preciso atajar o, cuando menor, empezar a mitigar con carácter urgente. Y aquí se encuentra el objetivo y fin de la presente obra: abordar de manera conjunta la doble desigualdad que supone la desigualdad de género y la discapacidad.

Los datos son muy ejemplificativos. A modo de ejemplo, según la información proporcionada por la Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia 2020, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), de los 4,38 millones de personas que declaran tener algún tipo de discapacidad, el 58,6% son mujeres. Las tasas de discapacidad por edades son ligeramente superiores en los hombres hasta la edad de 34 años pero a partir de los 35 años la situación se invierte, creciendo esta diferencia conforme aumenta la edad.

A mayor abundamiento, las mujeres presentan una tasa de discapacidad por mil habitantes (112,1) significativamente más altas que los hombres (81,2). Por grupo de discapacidad, las tasas más altas también tienen lugar en mujeres, correspondiendo a: movilidad (68,5); vida doméstica (57,5); y autocuidado (38,0). Ello frente a los hombres en los que atendiendo a las mismas variables, estas se reducen de manera sustancial: movilidad (38,9); vida doméstica (31,8); y audición (24,2).

En términos totales, y tomando nuevamente datos reales de la situación que la cuestión presenta, según los datos indicados provenientes de la encuesta del INE, las cifras citadas en lo que a mujeres con discapacidad se refiere, la situación es alarmante, afectando a un importante segmento de la población. Únicamente a título ejemplificativo, se destacan algunos datos que se entienden fundamentales: en España hay 4,38 millones de personas con discapacidad, de los que 2,57 son mujeres (58,68%); en materia de empleo, sólo una de cada cuatro personas con discapacidad en edad de trabajar tiene empleo (un 23,7% de hombres y un 23,5% de mujeres); en relación a la accesibilidad, el 34% de las personas con discapacidad tiene dificultades para desenvolverse con normalidad en su vivienda o en los accesos o interior de su edificio. Un 36,2% del total tiene, además, dificultades para desenvolverse en edificios públicos o en el entorno urbano y el 39,4% de las personas con discapacidad tiene dificultades con las nuevas tecnologías de la información y comunicación. En el ámbito de los cuidados, el 63,7% de las personas que cuidan a personas con discapacidad son mujeres.

La discapacidad es un hecho social y una circunstancia personal presente que afecta a personas que precisan tienen el derecho a disfrutar en condiciones de igualdad en el acceso al empleo, a la educación, el acceso a su entorno, a su desenvolvimiento diario, así como un largo elenco de situaciones. Sin embargo, desafortunadamente, la sociedad les sitúa como

lectivo en posición forzada de negación, incluso, en ocasiones, en situaciones de irrespeto, desigualdad, discriminación, segregación, dependencia o situaciones directamente de exclusión social, estructural y sistémica. La discapacidad se presenta, en síntesis, como el producto social de esa nota de diversidad en la persona en la que el funcionamiento con un entorno que limita o restringe, generando obstáculos que impiden o dificultan muy seriamente una vida a la que puede, y lo más importante debe en tanto derecho de las personas, acceder la ciudadanía en general.

Las causas sociales tienen un importante componente en la desigualdad que se encuentra en la discapacidad puesto que, en general, vivimos en sociedades pensadas, estructuradas y articuladas para personas “estándar”, para “ciudadanía tipo”, dejando atrás, o incluso peor, dejando fuera de la misma, a aquellas personas que no se ajustan a la norma impuesta, al modelo estandarizado. No puede, en modo alguno, entenderse la discapacidad como un problema individual: la discapacidad es un problema social fruto de una concepción errónea de la sociedad que tiene y que debe reestructurar las políticas públicas, pero también, y junto a ellas, las prácticas, las actitudes, incluso el propio marco normativo que dificulta, incluso, imposibilita, una completa y plena participación social en condiciones del conjunto de la ciudadanía, con independencia de factores personales individuales.

Es indubitada una cuestión: no puede ni debe obviarse (y ello, pese a que por desgracia se hace cada vez con más frecuencia de la debida, que las personas con discapacidad, como el conjunto de la ciudadanía, son sujetos de derechos y que las Administraciones públicas tienen el deber de garantizar sus derechos para que puedan ejercer su ciudadanía plena. No en vano, ya la Convención Internacional de las Personas con Discapacidad¹ obliga a los Estados parte a integrarlo en sus políticas públicas, vinculante para todos los Estados que la han ratificado, entre ellos el España. estando obligadas a ser garantes de la igualdad de oportunidades de este colectivo particularmente vulnerable. Ya en su artículo 1, rubricado “propósito”, especifica de manera indubitada el mismo, así señala:

El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

La Convención Internacional de las Personas con Discapacidad refuerza, además, el respeto a las mujeres y las niñas, en particular, cuando en las mismas concurra dicha

¹ Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. Ratificada por España, en el año 2008, publicada en el BOE núm. 96, de 21 de abril de 2008.

discapacidad, debiendo promover iniciativas para potenciarlas, reconociendo que son titulares de derechos, reforzando su autoestima y aumentando su poder en la toma de decisiones.

Por ello, si a todo lo anterior, se suma la brecha de género existente, el resultado puede ser explosivo. La desigualdad entre mujeres y hombres sigue siendo, por desgracia, una realidad en nuestro país, y lo es en términos generales, como se tendrá ocasión de analizar en la obra que se presenta, pero que, a la postre, se intensifica de manera exponencial cuando en la mujer concurre además de la anterior algún tipo de discapacidad. Como ya se ha apuntado, la brecha de género está presente en múltiples ámbitos. Nuevamente a meros efectos indicativos, y siguiendo el informe denominado “Mujeres y hombres en España”, publicado por el INE, con datos referidos al año 2022, se toman algunos parámetros, que se exponen a continuación con el único objeto de aproximar más si cabe ante la problemática que nos encontramos y a la que se trata de acercar desde una perspectiva propositiva en el trabajo de investigación que recoge esta obra.

- En materia de empleo, atendiendo por grupos de edad, los datos son significativos: entre los 16 a 24 años (frente a un 24,4% de hombres empleados, en las mujeres se reduce al 21,5%); entre los 25 a 54 años (frente a un 80,7% de hombres empleados, en las mujeres se reduce al 70,1%); entre los 55 a 64 años (frente a un 62,5% de hombres empleados, en las mujeres se reduce al 49,3%).
- La tasa de empleo según el nivel de educación también ofrece datos ejemplificativos. Así, en el nivel educativo de hasta secundaria, la tasa de empleo de las mujeres es de 45,9% de mujeres, mientras que en los hombres se eleva hasta el 66,5%; aunque desciende conforme el nivel educativo es mayor, se mantiene esta brecha, así en los niveles educativos de secundaria de segunda etapa, la tasa de empleo femenino es de 57,8%, mientras la masculina, se eleva hasta el 69,2%. De manera análoga, en la educación superior, donde la tasa de empleo de la mujer es de 77,2%, frente al 82,7% de hombres.
- Otro de los datos que ofrece el informe y que muestra la brecha de género, pese al mayor número de tituladas universitarias y los mejores resultados académicos de las mismas, son los relativos a las mujeres en el profesorado por enseñanza que imparten, se observa como conforme avanza el nivel educativo se reduce drásticamente el número de mujeres. Así los datos son los que siguen, representando el porcentaje el número de mujeres: educación infantil (97,7%); educación primaria (82,7%); educación especial (81,6%); enseñanza de idiomas (74,3%); educación primaria y ESO (72,4%); ESO y/o Bachillerato (59,6%); enseñanzas universitarias (42,9%); enseñanzas deportivas (17,1%). De manera análoga se observa la brecha de género en las estadísticas relativas a las mujeres en

el profesorado de educación universitaria en las universidades públicas: personal contratado (46,3%); titulares de universidad (41,8%); catedráticas (24,9%).

- Otro de los indicadores en los que la brecha de género es exponencial, es precisamente, la que aquí ocupa, la relativa al porcentaje de mujeres en las que concurre algún tipo de discapacidad. Por grupos de edad: entre 6 a 15 (27,9 hombres y 15,2% mujeres); de 16 a 24 años (25,5% hombres y 17,9% mujeres); de 25 a 34 años (23,5% hombres y 18,8% mujeres); de 35 a 44 años (31,3% hombres y 31,6% mujeres); de 45 a 54 años (56,7% hombres y 69,7% mujeres); de 55 a 64 años (102,5% hombres y 108,3% mujeres); de 65 a 69 años (153,5% hombres y 125,9% mujeres); de 70 a 74 años (156,3% hombres y 213% mujeres); de 75 a 79 años (220,1% hombres y 317,5% mujeres).

La propia Agenda 2030, dedica el ODS 5 a “Lograr la igualdad entre todos los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, todas las mujeres, también las que presenten algún tipo de discapacidad o cualquier otra cuestión. Pero, además, en tanto la desigualdad de género en una cuestión transversal se encuentra muy presente en otros tantos de los ODS, así como lo está la discapacidad.

Por su parte, también ONU Mujeres vienen realizando esfuerzos apostando por enfoques de género en los que se incluya la discapacidad, precisamente el objeto fundamental de este proyecto, de hecho, en 2017 estableció un equipo de trabajo mundial sobre discapacidad e inclusión, así como una comunidad de práctica dedicada a la inclusión de la capacidad, para apoyar el desarrollo y la implementación de la denominada “Estrategia de ONU Mujeres para el empoderamiento de las mujeres y las niñas con discapacidad”.

En síntesis, son múltiples, tanto en el ámbito internacional, como europeo, incluso nacional, los organismos que vienen reclamando la necesidad de trabajar y abordar la doble desigualdad que concurre en el género y la discapacidad, sin que se le haya dado hasta el momento una respuesta o, al menos, no en la extensión y profundidad que la misma requiere, consecuencia de lo cual nos encontramos ante una realidad: el incremento de la doble brecha día a día.

Las mujeres con discapacidad constituyen un grupo social, en no pocas ocasiones, aislado e invisible, que únicamente se enfrenta a restricciones y limitaciones, fruto de una larga historia de tratamientos desiguales, consecuencia de circunstancias generales y sociales, y resultado de estereotipos y prejuicios. Con ello, se priva a las mujeres con discapacidad de la oportunidad de vivir y convivir en condiciones de igualdad al resto de la ciudadanía, así como el poder disfrutar y aprovechar las oportunidades que se le brinda a cualquier persona.

Todo ello y otras tantas cuestiones que serán abordadas a lo largo de la obra enfatizan en la necesidad y urgencia de investigar, plantear y proponer soluciones de manera que las políticas públicas, y atendiendo al protagonismo que en esta cuestión tiene y deben tener las Administraciones públicas, puedan dar las respuestas que este importante colectivo social

demanda. No se puede, en modo alguno, seguir dando la espalda a la realidad y la igualdad de género debe ser abordada de manera transversal pero, a su vez, y en lo que aquí ocupa, apostando por el binomio igualdad de género-discapacidad, incluyendo las acciones administrativas ya previstas en la propia Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efecto de Mujeres y Hombres, así como la reciente normativa aprobada en el año 2022, la discapacidad como cuestión conjunta a la propia desigualdad.

En este contexto, es en el que se desarrolla la presente obra colectiva que en aras a una mejor sistematización se articula en torno a dos grandes ejes, ambos con la meta común de tratar de dar respuestas a la grave realidad expuesta y que constituye la doble brecha mujer-discapacidad. En primer lugar, el carácter transversal de la misma, en la que destaca la participación de juristas de diferentes disciplinas pero, también y como elenco fundamental para poder profundizar en la medida en que en la misma se propone, académicos del ámbito social. En segundo lugar, la propia estructura de la obra que se ha articulado en torno a dos grandes temáticos, relacionados y coordinados entre sí, pero abordados de manera ordenada. De esta forma, la primera parte de la obra se centra propiamente en la igualdad de género para dar paso en la segunda parte a la doble brecha de género que concurre en las mujeres con discapacidad.

La justificación de su estructura viene dada por los factores ya expuestos, conocer y profundizar en cada una de estas dobles desigualdades, desde diferentes ámbitos, con la exhaustividad que su investigación requiere y aún conscientes de que son múltiples otros tantos ámbitos en los que, aún encontrándose muy presente, no se han recogido pero sí algunos que dan una buena muestra de la situación que presenta en la realidad y que sirven como hilo conductor del propósito del trabajo.

PARTE PRIMERA:

IGUALDAD DE GÉNERO

EL INFORME DE IMPACTO DE GÉNERO: BALANCE DE UN DISPOSITIVO TRANSVERSAL PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO²

Manuela Mora Ruiz

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

ORCID: 0000-0002-5056-0204

Sumario: 1. EL INFORME DE IMPACTO DE GÉNERO DESDE LA LEGISLACIÓN DE IGUALDAD: TRANSVERSALIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. 2. EL VALOR ADICIONAL DEL INFORME EN TANTO QUE PARTE DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO NORMATIVO. 3. APLICACIÓN: PRÁCTICA ADMINISTRATIVA Y BALANCE JURISPRUDENCIAL. 4. CONSIDERACIONES FINALES. 5. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

Resumen: El Informe de Impacto de Género puede considerarse una herramienta referente en el impulso de la igualdad por y desde las Administraciones públicas. En este sentido, en el momento de aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, ya se podía reconocer un camino recorrido por las pioneras leyes autonómicas de igualdad, si bien la aprobación de la citada Ley Orgánica debe reconocerse como un auténtico punto de inflexión en la articulación y realización del principio de transversalidad y en el papel activo de las Administraciones públicas. Desde esta perspectiva, este trabajo quiere plantear, en primer término, el tratamiento de este dispositivo en la legislación de igualdad, pero, también, en las

² Este trabajo se lleva a cabo en el marco del Proyecto de Generación del Conocimiento *La potestad reglamentaria. Concepto y régimen jurídico de los reglamentos (POTERES)*, PID2022-139090NB-I00, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ y por FEDER Una manera de hacer Europa.

normas de procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales, para pasar a su operatividad práctica, con el objetivo de realizar un cierto balance sobre las posibilidades de una técnica esencial para la realización efectiva de la igualdad de mujeres y hombres.

1. EL INFORME DE IMPACTO DE GÉNERO DESDE LA LEGISLACIÓN DE IGUALDAD: TRANSVERSALIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El presente trabajo debe tener su punto de partida en el reconocimiento de un Derecho antidiscriminatorio de género³, que, como señalé hace ya algún tiempo, no es sino la consecuencia necesaria de la aparición de numerosas normas orientadas a la consecución de la efectiva igualdad de mujeres y hombres, y su operatividad como “palanca de un cambio fundamental en la posición y roles que deben corresponder a las mujeres en tanto que titulares de derechos”⁴. La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante, LOI), aunque no irrumpe de forma absolutamente novedosa en el escenario normativo aplicable en nuestro país, constituye un punto claro de inflexión en la conformación de este Derecho que ha venido robusteciéndose, quizás como reacción a las múltiples amenazas sociales y políticas que, sin embargo, siguen produciéndose a día de hoy. Desde esta perspectiva, la reciente aprobación de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres es una muestra clara de lo que se quiere significar sobre la necesidad de tener que seguir reforzando el marco jurídico-normativo que debe rodear a la igualdad, cuando la misma se plantea en torno al género.

En este contexto, es necesario insistir en que una de las aportaciones fundamentales del mencionado Derecho Antidiscriminatorio de género es el reconocimiento de una

³ Se trata de un ordenamiento, en el sentido sistemático del término, que viene nutriéndose de iniciativas internacionales, y de impulsos desde la Unión Europea, que han favorecido la articulación de todo un sector de ordenación cohesionado. Sobre la evolución del Derecho Internacional en la materia que nos ocupa y la consideración de la igualdad y la libertad como claves de bóveda del Derecho Comunitario, véase GONZÁLEZ IGLESIAS M^a. A.: “La igualdad de la mujer en el ámbito Internacional y su reflejo en Europa”, en GONZÁLEZ BUSTOS M^a. A. (Coord.): *La mujer ante el Ordenamiento Jurídico: soluciones o realidades de género*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009, pp. 35 y ss. Asimismo, En relación con la caracterización del Derecho Antidiscriminatorio como un “derecho grupal”, referido a la “situación de injusticia que sufren quienes pertenecen a un grupo frente a quienes pertenecen a otros”, véase BARRERE UNZUETA, M.: “Problemas del Derecho Antidiscriminatorio: subordinación *versus* discriminación y acción positiva *versus* igualdad de oportunidades”, en *RVAP*, núm. 60, 2001, p. 2.

⁴ Téngase en cuenta MORA RUIZ, M.: “El Informe de Impacto de Género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el derecho administrativo?”, en MORA RUIZ, M. (Dir.): *Formación y objeto del Derecho antidiscriminatorio de género: perspectiva sistemática de la igualdad desde el Derecho Público*, Ed. Atelier, 2010, p. 207.

posición cualificada de la Administración como sujeto activo de la igualdad, en tanto en cuanto la misma también se construye desde el funcionamiento ordinario de las administraciones públicas. Desde esta perspectiva, como ahora se señalará, puede reconocerse todo un *corpus normativo* de la igualdad de mujeres y hombres que, en primer lugar, y en un plano más general, evidencia la idoneidad del Derecho como herramienta de cambio en relación con la posición de la mujer en tanto que titular de derechos individuales y de carácter social; y, en segundo término, no sólo se trata de que el Derecho garantice la igualdad, sino que, además, incorpore medidas de promoción de la misma (con apoyo directo en los arts. 14 y 9.2 de la CE), lo que se proyecta, directamente, sobre la previsión de dispositivos que han de tener aplicación en todos los ámbitos de actuación de los poderes públicos, consiguiendo, pues, que la posición de la mujer sea considerada como un elemento necesario a tener en cuenta en el diseño de políticas públicas. Tanto una como otra vertiente de la efectiva igualdad de género entre mujeres y hombres pone de manifiesto la necesidad de un nuevo pacto social, asumido esta vez por ambos⁵.

A partir de lo argumentado en los párrafos anteriores, el presente trabajo quiere focalizarse en una técnica esencial para la actuación de las administraciones públicas, como la que constituye el Informe de Impacto de Género cuando de la aprobación de disposiciones administrativas normativas se trata, y ello sobre la base de una doble justificación, a saber: por un lado, y como acabo de indicar, porque del ordenamiento jurídico-positivo actual cabe afirmar la cualificación de las administraciones públicas como sujetos fundamentales para la promoción de la efectiva igualdad de mujeres y hombres; y, por otro lado, porque el Informe conecta con una tipología de dispositivos ideados para conseguir esa efectiva presencia de los intereses y necesidades de las mujeres en el diseño y realización de políticas públicas, constituyendo parte de las técnicas habituales de intervención o presencia de las administraciones en la realidad. La consecuencia inmediata de ambas consideraciones no puede ser otra que la afirmación de que el Derecho Público parece estar en una posición privilegiada, en tanto que dotado de instrumentos cualificados, para lograr la referida igualdad.

Desde esta perspectiva, las normas reguladoras de esta técnica ponen el acento en que la misma es proyección directa del principio de *transversalidad*, entendido como garantía de las exigencias de la igualdad de género en cualquier ámbito de actuación, sea en la esfera de las relaciones entre particulares, sea en el contexto de las relaciones jurídico-administrativas, y, por tanto, estamos ante una pieza fundamental para incorporar la perspectiva de género en todos los ámbitos de la vida de la ciudadanía, en la medida en que sean objeto de regulación normativa. Se trata de una de las tres dimensiones de la igualdad señaladas por el

⁵ Véase RUBIO CASTRO, R.: “Ciudadanía y sociedad civil: avanzar en igualdad desde la política”, en RUBIO CASTRO, R. y HERRERA, J.: *Lo público y lo privado en el contexto de la Globalización*, Instituto Andaluz de la Mujer, Sevilla, 2006, pp. 28 y ss.

Prof. REY MARTÍNEZ⁶, esto es, la igualdad en la norma. En mi opinión, la consecuencia directa de este planteamiento no es otra que la existencia de una auténtica dimensión colectiva de la igualdad, que supera con creces los estadios iniciales, aunque irrenunciables, de prevención y control frente a la discriminación, para pasar a un enfoque que, insisto, convierte a las administraciones públicas, al amparo de las funciones que le atribuye el art. 103.1 CE, en sujetos cualificados de la igualdad efectiva de género⁷.

Sobre la base de estas consideraciones, no queda sino hacer una breve referencia al modo e intensidad con la que se ha regulado el dispositivo que constituye el objeto de este trabajo, a fin de evidenciar un marco general pero, también, especial que ha de determinar el contenido de una herramienta clara en la intervención de las administraciones públicas como es la Evaluación de Impacto Normativo:

Así, en primer lugar, el Ordenamiento ha refrendado el planteamiento expuesto sobre el papel activo de las administraciones y la dimensión social-colectiva de la igualdad, a través de las Leyes de igualdad autonómicas que antecedieron a la LOI, la propia Ley Orgánica, y las que la han sucedido⁸ e, incluso, algunos Estatutos de Autonomía reformados ya en el s.

⁶ Para este autor la igualdad tiene un contenido complejo, en la medida en que integra distintas dimensiones, que, en mi opinión, no son excluyentes, sino cumulativas, a saber: Igualdad en la aplicación de la norma; igualdad en el contenido de la norma; igualdad de hecho o de oportunidades, ex art. 9.2 CE en relación con el 14, e igualdad como derecho fundamental a no ser discriminado. Al respecto, véase REY MARTÍNEZ, F.: *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGrawHill, Madrid, 1995, pp. 109-110, citado en CORCHETE MARTÍN, M^a. J.: “Algunos apuntes sobre la igualdad en la Constitución Española y su situación sobre la mujer”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A. (Dir.): *La mujer ante el Ordenamiento Jurídico: soluciones o realidades de género*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009, p. 63.

⁷ Véase MORA RUIZ, M.: “La Administración como sujeto activo de la igualdad de género: la dimensión colectiva y social de la igualdad de mujeres y hombres”, en GILES CARNERO, R. y MORA RUIZ, M. (Coord.): *El derecho antidiscriminatorio de género: estudio pluridisciplinar de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la efectiva igualdad de mujeres y hombres*, Ed. Abecedario, Badajoz, 2008, pp. 116 y ss.

⁸ En este sentido, entre las *Leyes de Igualdad* aprobadas con anterioridad a la LOI pueden destacarse la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Comunidad Autónoma de Valencia (*DO Generalitat Valenciana* núm. 4474, de 4 de abril), la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Castilla y León, reformada por la Ley 7/2007, de 22 de octubre, (Respectivamente, *BOE* de 3 de marzo de 2003; *BOE* núm. 279, de 10 de noviembre de 2007), la Ley 7/2004, de 16 de julio, de la Comunidad Autónoma de Galicia (*DO Galicia* núm. 149, de 3 de agosto), que ha sido derogada en 2023, la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Hombres y Mujeres de la Comunidad Autónoma del País Vasco (*BOPV* núm. 42, de 2 de marzo de 2005), derogada en 2023 y la Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer, de la Comunidad Autónoma de Las Illes Balears (*B.O. Illes Balears* núm. 135, de 26 de septiembre), derogada en 2016. Con posterioridad, pero con proximidad a la aprobación de la LOI, deben tenerse en cuenta la Ley 12/2007, de 26 noviembre, de Promoción de la igualdad de género en Andalucía, Ley 7/2007, de 4 abril, de Igualdad de Murcia y Ley 1/2010, de 26 febrero, de Igualdad de Canarias (*BO* núm. 45, de 5 de marzo de 2010), y Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres y contra la violencia de género de Extremadura (*BOE* núm. 54, de 25 de marzo). En este sentido, la Ley Canarias señala expresivamente en su Exposición de Motivos que la norma establece “... obligación para que las Administraciones asuman de una vez la protección, acompañamiento e impulso de las mujeres en todos sus ámbitos de desarrollo...”. Con bastante distancia en el tiempo, se han aprobado la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de la Comunidad Autónoma de Cataluña (*DOGC* núm. 6916, de 23 de junio), la Ley 2/2019, de 7 de marzo, para la igualdad

XXI, situando la igualdad como una medida central de la actuación de los poderes públicos autonómicos⁹.

De forma específica, la LOI, teniendo en cuenta su valor de norma-código, incluye un Título II dedicado a las *políticas públicas para la igualdad*, con diferenciación entre los *principios generales* a los que se han de someter dichas políticas (Capítulo I, arts. 14 a 22) y la *acción administrativa para la igualdad* (Capítulo II, arts. 23 a 35), proyectando en el Derecho positivo la aludida dimensión social o colectiva de la igualdad. De esta manera, la igualdad opera en un plano interno, en el sentido de que la Administración incorpora en todas sus actuaciones las exigencias de este principio, y lo convierte en rasero de validez de las disposiciones o actos de la misma, y en un nivel externo, que da lugar a que todos los ámbitos materiales de actuación de la Administración constituyan espacios en los que conseguir la efectiva realización del principio, atendiendo a la situación concreta de desigualdad que en dichos ámbitos tengan las mujeres. Cuestión distinta será el mayor o menor carácter programático de estas últimas previsiones¹⁰.

Tratándose del reforzamiento principalista de la igualdad, debe insistirse, en lo que interesa a este trabajo, en la importancia del principio de transversalidad, en cuya virtud, puesto el art. 14 de la LOI relación con el art. 15, se afirma de forma categórica que las Administraciones “lo integrarán de forma activa, en la adopción y ejecución de las disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades”¹¹. Por tanto, se trata de un principio indisponible para las administraciones, reforzado en contextos internacionales-regionales¹², que determina el rol activo de las mismas en una construcción en positivo de

efectiva entre mujeres y hombres de la Comunidad Autónoma de Cantabria (*BOCT* núm. 5, de 8 de marzo y Ley foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre mujeres y hombres Cantabria (*BON* núm. 71, de 11 de abril).

⁹ A modo de ejemplo, téngase en cuenta los arts. 10 y 11 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (*BOE* núm. 68, de 20 de marzo).

¹⁰ Es lo que ocurre, a modo de ejemplo, con las previsiones del Capítulo II del Título II de la LO, lo que incluye mandatos más o menos programáticos sobre la realización del principio en ámbitos diversos como la Educación, salud, deportes o desarrollo social, entre otros.

¹¹ Las regulaciones más recientes en materia de igualdad evidencian un afán considerable por trascender la mera proclamación del principio de transversalidad, tratando de dotarlo de contenido en una multiplicidad de líneas y ámbitos de actuación. Desde esta perspectiva, puede destacarse el art. 20, “Significado de la transversalidad y criterios de actuación” de la Ley 7/2023, de 30 de noviembre, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres de Galicia (*DOG* núm. 233, de 11 de diciembre).

¹² En este sentido, véase DE TOMÁS MORALES, S.: “La labor del Consejo de Europa en materia de igualdad de género” y RODRÍGUEZ MANZANO, I.: “El régimen de promoción de la igualdad de género en la Unión Europea: secuencias de cambio”, *in totum*, en MORA RUIZ, M. (Dir.): *Formación y objeto del Derecho antidiscriminatorio de género: perspectiva sistemática de la igualdad desde el Derecho Público*, Ed. Atelier, 2010.

la igualdad, proyectándose sobre la regulación e implementación de determinados dispositivos de carácter horizontal¹³, como el Informe de Impacto de Género.

Desde esta perspectiva, y atendiendo sólo a la legislación de igualdad, fundamentalmente la LOI¹⁴, han de destacarse las siguientes cuestiones en la regulación de esta técnica:

En primer término, estamos ante una técnica esencial para la materialización transversal del principio de igualdad, ya que permite, de un lado, detectar las repercusiones negativas de una determinada medida objeto de regulación, con una clara finalidad preventiva de efectos no deseables en lo que a la igualdad de género se refiere, y, por otro, ofrece amplias posibilidades de transformar la realidad, mediante la previsión de medidas de promoción de la igualdad por parte de los poderes públicos en general, de las administraciones en particular¹⁵. Estamos, pues, ante un dispositivo característico del Derecho Administrativo que se enriquece y cualifica, en la medida en que permite que la igualdad efectiva de mujeres y hombres sea rasero de la calidad y eficacia de la actividad pública objeto de regulación en cada momento.

Sin embargo, y en segundo lugar, se trata de una técnica con diferente regulación o, con mejor criterio, con una regulación en las leyes de igualdad que presentan una distinta densidad. Baste pensar, en este sentido, en el escueto art. 19 de la LOI, que se refiere a este Informe sólo en relación con el sometimiento de “(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” a un informe sobre su impacto por razón de género. Como puede observarse, el precepto, pese a aprobarse sobre la base “unificadora” del art. 149.1.1 CE, aporta poco en cuanto al régimen de esta técnica.

Si descendemos al ámbito autonómico, la legislación autonómica de igualdad sí ha querido prestar mayor atención a la Evaluación de Impacto de Género y al Informe resultante, si bien con diferente alcance¹⁶. Ello ha permitido diferenciar entre Comunidades Autónomas que sólo mencionaban la exigencia del informe en relación con reglamento y proyectos de leyes, reconociendo carácter preceptivo y no vinculante¹⁷, de aquellas otras que

¹³ Cfr. MORA RUIZ, M.: “El Informe de Impacto de Género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el derecho administrativo?”,...*op.cit.* pp. 217, 218: la autora se refiere a una transversalidad de segundo nivel.

¹⁴ Para un estudio detallado de la LOI, así como de las regulaciones autonómicas sobre el Informe de Impacto de Género, véase CANALS AMETLLER, D. (Dir.): *La evaluación de impacto normativo por razón de género: su aplicación efectiva en las instituciones europeas y en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020.

¹⁵ *Ibidem*, p. 220.

¹⁶ Seguimos aquí el inicial trabajo de MORA RUIZ, M.: “El Informe de Impacto de Género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el derecho administrativo?”,...*op.cit.* pp. 228, 229.

¹⁷ En este extremo destacaría, sin ánimo exhaustivo, el art. 8 de la pionera Ley 7/2004, de Igualdad de la Comunidad Autónoma de Galicia, en cuya virtud el informe de impacto de género en la elaboración

establecían un mínimo de aspectos procedimentales¹⁸ o, incluso, han ordenado el procedimiento de evaluación de impacto de género de las disposiciones administrativas de carácter general¹⁹. Se trata de una diferenciación que puede mantenerse a grandes rasgos, si bien ha de reconocerse una cierta tendencia a minimizar estas diferencias, por cuanto que la Evaluación de Impacto de Género es objeto de mayor consideración en las normas más recientes²⁰.

Desde esta última perspectiva, es posible reconocer unos ciertos elementos estructurales del Informe, que han de ponerse de manifiesto para pasar, en un segundo momento de este trabajo, a analizar la operatividad de la técnica. Así, debe destacarse, en

de reglamentos sólo es exigible respecto de “reglamentos con repercusión en cuestiones de género elaborados por la Xunta” (apdo. 1) y, además, no es vinculante (apdo. 2), aunque se establece como órgano competente para la elaboración de estos reglamentos al Servicio gallego de promoción de la igualdad (art. 7). No obstante, esa norma ya ha sido derogada por la Ley 7/2023, de 30 de noviembre, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres de Galicia (*DOG* núm. 233, de 11 de diciembre).

¹⁸ En este sentido, debe llamarse la atención sobre el hecho de que algunas Comunidades aprobaron la correspondiente Guía de Evaluación de Impacto de Género, a instancias del organismo autonómico para la igualdad. A modo de ejemplo, véase la Guía aprobada en 2010 en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha: https://igualdadgenerofondoscomunitarios.es/tcp_recurso/guia-de-evaluacion-de-impacto-de-genero/ (última consulta: 24 de octubre de 2025).

¹⁹ Entre las regulaciones pioneras es preciso referirse a la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Hombres y Mujeres de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que dedicaba los arts. 19 a 22 a la evaluación de impacto de género de disposiciones y concretaba el procedimiento en las Directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promoción de la igualdad de mujeres y hombres, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de febrero de 2007 (*BO* País Vasco núm. 51, de 13 marzo; rect. *BO* núm. 142, de 24 julio). En la actualidad, la norma ha sido sustituida por el Decreto-Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres (*BOPV* núm. 60, de 20 de marzo), cuyo art. 20 ordena por completo el procedimiento de Evaluación de Impacto de Género, al referirse a la “Evaluación previa del impacto en función del género y medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad”. De esta manera, el apartado primero del precepto dispone lo siguiente: “En el momento de acometer la elaboración de una norma, las administraciones públicas vascas, a través del órgano administrativo que lo promueva, han de evaluar el impacto potencial de la propuesta en la situación de las mujeres y en la de los hombres. Para ello, ha de analizarse si la actividad proyectada en la norma puede tener repercusiones positivas o adversas en el objetivo global de eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres y promover su igualdad”. Claramente, la norma recoge las dos funciones que antes se han señalado como propias de este Informe, esto es, la garantía de la igualdad en términos de protección, pero, también, la promoción.

²⁰ Este sería el caso de la citada Ley 7/2023, de 30 de noviembre, para la efectiva igualdad de mujeres y hombres de Galicia, que dispone ahora los arts. 22 a 25 en relación con el impacto de género en la elaboración de Leyes, presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, elaboración de reglamentos y planes, y la posibilidad de emisión de Informe complementario de impactos de género, para el caso de que en la tramitación de estos planes surgieran impactos negativos. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Illes Balears contaba con una escueta referencia a este Informe en el art. 7 de la Ley 12/2006, de 20 de septiembre que, confusamente, en el precepto dedicado a las “Estadísticas y estudios” había incluido la referencia al impacto de género en todas las normativas dictadas por las Administraciones, correspondiendo su realización al Instituto Balear de la Mujer. La nueva Ley 11/2016, de 28 de julio, de Igualdad de mujeres y hombres (*BOIB* núm. 99, de 4 de agosto) transforma esta situación, desde el momento en que regula de forma más amplia la perspectiva de género y la evaluación de leyes y disposiciones administrativas de carácter general (art. 5), a la vez que también somete a esta evaluación a las Leyes de presupuestos (art. 6).

primer término, una cierta coincidencia en la competencia de los Institutos autonómicos de la mujer o servicios equivalentes de cada Departamento para la emisión de estos informes²¹. A mi juicio, estas previsiones tienen el interés de consolidar el valor de fórmulas organizativas específicas como otra manifestación de la transversalidad de la igualdad, por más que sea constante el cuestionamiento de estas soluciones organizativas²².

Por otro lado, en cuanto al momento de incorporación del Informe de Impacto de Género en el procedimiento de elaboración, las normas aplicables contemplan que el mismo se incorpore al acuerdo de iniciación. En mi opinión, y en el contexto de la más amplia evaluación de impacto normativo de las disposiciones administrativas de carácter normativo, se asegura, en términos de calidad normativa, el acierto y oportunidad de la norma, e, incluso, la posibilidad de que el texto final de la norma sea capaz de incorporar aquello que se ha señalado de forma expresa a través del Informe, sea en clave de prevención de la discriminación, sea en orden a la promoción de la igualdad de género.

Finalmente, la consideración de los elementos estructurales del Informe de Impacto de Género requiere una última referencia a su contenido, poniendo el foco en cuáles son los efectos jurídicos de que no se realice la evaluación de impacto de género de las disposiciones administrativas de carácter normativo o, en su caso, no se observen los mínimos de contenido, puesto que ello ha de proporcionarnos la medida de la operatividad real de la técnica.

En este último sentido, el contenido de los Informes representa, sin duda, un aspecto crucial, en tanto en cuanto el mismo constituye la referencia ineludible que la Administración tramitadora de la disposición administrativa ha de tener en cuenta para evitar determinados impactos, o, por el contrario, asegurar la transformación de la realidad. Así, puede diferenciarse entre un contenido mínimo o esencial, relativo a la obtención de datos conforme a ciertos indicadores cuantitativos y cualitativos (p.e situación de partida de

²¹ A modo de ejemplo, el art. 20.6 del Decreto-Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres del País Vasco sujeta los proyectos de normas que se elaboren en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma al Informe del Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, “a efectos de verificar la correcta aplicación de lo dispuesto en este artículo y, en su caso, realizar propuestas de mejora en tal sentido”, y remite, en el caso de normas de otras administraciones públicas, a sus órganos competentes “quienes establezcan el modo de garantizar la correcta aplicación de lo establecido en este artículo”.

²² En este sentido, llama la atención algunos cambios normativos que van, precisamente, en esta dirección de cuestionamiento del protagonismo de los Institutos autonómicos de la Mujer. A modo de ejemplo, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía ha sido objeto de modificación por última vez por el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero (art. 8.2), desapareciendo la Comisión de la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda, y con participación del Instituto Andaluz de la Mujer, para la emisión del informe de evaluación de impacto de género de los Presupuestos, correspondiendo ahora tal informe a “la Consejería competente en materia de presupuestos, en coordinación con el conjunto de las Consejerías, con participación del Instituto Andaluz de la Mujer”.

mujeres y hombres en el ámbito en que va operar la norma, la consideración de datos desagregados conforme a estadísticas y estudios oficiales o el análisis del potencial impacto de la situación²³), y la realización de una evaluación²⁴, junto a un contenido adicional, relacionado con la previsión en el propio informe de medidas que neutralicen una inicial situación de desigualdad y medidas de promoción, una vez que ésta es superada²⁵.

No obstante, la operatividad de la evaluación y subsiguiente Informe se ve lastrada, a mi juicio, por el diverso tratamiento que las normas de igualdad dan a este aspecto y, por el hecho de que no están tasados los resultados de la evaluación y sus efectos en relación con el reglamento que se pretenda aprobar, con el riesgo de generar, como acabo de señalar, un problema de aplicación efectiva de la evaluación de impacto de género si no se ha dispuesto por la norma reguladora de la misma el contenido de esta técnica y el resultado final de la aludida evaluación²⁶.

En definitiva, y con ello concluyo este apartado, no hay duda de que un procedimiento como la Evaluación de Impacto de Género y el Informe resultante se deben considerar paradigmáticos en la articulación del Derecho Antidiscriminatorio de género, tanto desde una perspectiva objetiva, como consecuencia de las funciones de prevención y promoción que es posible reconocerle, como desde una perspectiva subjetiva, ya que no sólo afecta a los sujetos destinatarios de las normas susceptible de evaluación, sino, también, y muy especialmente, por el sujeto cualificado que constituye la Administración, responsable del impulso y aplicación de la misma. La cuestión, como he señalado en los párrafos anteriores, es determinar el grado real de operatividad del dispositivo que estamos considerando.

²³ Se ha señalado que estos criterios no serían sino indicadores de la introducción del *mainstreaming* de género: véase VENTURA FRANCH, A.: “Comentario al Art. 19”, en GARCÍA NINET, J. I. (Dir.): *Comentarios a la Ley de Igualdad*, CISS, Valencia, p. 242.

²⁴ Este es, a modo de ejemplo, el contenido del impacto previsto por el art. 4 del Decreto 93/2004, de 9 de marzo, de la Comunidad Autónoma Andaluza, y que contrasta con la previsión del art. 6.3 de la Ley 12/2007 de promoción de la efectiva igualdad de mujeres y hombres en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que prevé medidas de promoción de la igualdad en el contenido del informe. Es evidente que la Ley 12/2007 eleva de rango la regulación del contenido del informe de impacto por razón de género y produce el efecto, además, de ampliar y consolidar su ámbito de actuación.

²⁵ Esta es la orientación de la Ley canaria 1/2010, de 26 de febrero, al definir la evaluación de impacto de género como el examen, entre otros, de normas “en función de indicadores diferenciales de género”, con la finalidad de “eliminar los efectos discriminatorios y fomentar la igualdad real y efectiva de ambos sexos”: véase Anexo de la Ley.

²⁶ En este sentido, se ha detectado por la doctrina un inconveniente de orden práctico, puesto que la aplicación de la técnica es mínima, especialmente en el caso de los reglamentos, y, cuando se lleva a efecto, se plantea una confusión entre la discriminación por razón de género y el impacto de género. Al respecto, véase GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A.: “El trato de la igualdad en el Ordenamiento Jurídico Administrativo Español. Especial incidencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A. (Coord.): *La mujer ante el Ordenamiento Jurídico: soluciones o realidades de género*, ...*op.cit.*, 2009, p. 86, en cuanto a la relevancia de la técnica como medida de una actuación administrativa eficaz, pero que presenta datos desoladores en su aplicación real (nota al pie 9, p. 86).

2. EL VALOR ADICIONAL DEL INFORME EN TANTO QUE PARTE DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO NORMATIVO

El Informe de Impacto de Género en la elaboración de disposiciones administrativas de carácter normativo, se vincula, desde una perspectiva general, a las herramientas garantistas de la calidad normativa²⁷. En este sentido, su aparición en las Leyes de igualdad que antes se ha referido no supone una auténtica novedad en nuestro ordenamiento, puesto que la misma había sido objeto de incorporación a normas generales administrativas. Así, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno²⁸ comienza por exigir que los reglamentos vayan acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que regulen, una vez que se produce la modificación del art. 24.1.b), que ordenaba el procedimiento de elaboración de los reglamentos, por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno²⁹.

Sin duda, la modificación operada en 2003 constituye un punto de inflexión en la regulación del procedimiento de elaboración de reglamentos en el Estado, puesto que, desde una perspectiva sustantiva, se incorpora la evaluación a este procedimiento, y ello conecta, como se ha dicho, la garantía de igualdad de género con la llamada calidad normativa³⁰. En este sentido, esta positivación del Informe que nos ocupa desde la legislación administrativa constituye una vía cualificada de introducción de la técnica que nos ocupa³¹, si bien su

²⁷ Como ha señalado CANALS AMETLLER, D. respecto de la operatividad de la Evaluación de Impacto Normativo en general, y del impacto por razón de género, en particular, se trata de un dispositivo de calidad normativa que ha de predicarse de un concepto mayor al del procedimiento administrativo, cual es el de “proceso normativo”, de forma que queden conectados las fases previas de evaluación, de carácter prospectivo, hasta la aprobación de la disposición administrativa, y la fase posterior, también de evaluación, y verificación de los objetivos y fines propuestos: Véase CANALS AMETLLER, D.: “La evaluación de Impacto de género en los procesos normativos competencia del Estado”, en CANALS AMETLLER, D. (Dir.): *La evaluación de impacto normativo por razón de género: su aplicación efectiva en las instituciones europeas y en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, p. 69.

²⁸ BOE núm. 285, de 28 de noviembre.

²⁹ BOE núm. 246, de 10 de octubre.

³⁰ Al respecto, téngase en cuenta GIL RUIZ, J. M^a: “Los Informes de Evaluación de Impacto de Género (IEIG) como garantía del *gender mainstreaming* y su incidencia en la normativa y jurisprudencia española”, *R.V.A.P.* núm. 92. Enero-Abril 2012, p. 24. La autora pone de manifiesto que la Ley 30/2003 representaba la primera norma jurídica que introduce el término género y la perspectiva de género en nuestro ordenamiento.

³¹ En este sentido, véase DÍAZ PAGES, A. y GIL JUNQUERO, M.: “Evaluación de impacto de género y transversalidad. La experiencia del gobierno autonómico de la Comunidad Valenciana”, *Femeris*, Vol. 9, núm. 3, 2024, p.78. Las autoras destacan la funcionalidad de la Evaluación de Impacto de Género en relación con una estimación de los eventuales efectos de la implementación de una norma en términos de igualdad de género, y para un territorio o una realidad concreta, plasmándose dicha evaluación en el correspondiente informe, en el que, además, deberán recogerse propuestas de mejora. Claramente, se opta por una configuración muy potente de la herramienta que estamos considerando, en tanto en cuanto se implemente de manera efectiva en estos términos. Otra cosa será si los incumplimientos provocan una reacción contundente por parte del ordenamiento, incluso de nulidad, pues, de otro modo, podemos llegar

consolidación definitiva ha de venir de la mano de la legislación de igualdad que, con la Ley Orgánica de 2007 a la cabeza, proporciona un auténtico blindaje a aquellas herramientas o dispositivos de carácter transversal a partir de los cuales asegurar la realización de la igualdad de mujeres y hombres en la actuación administrativa. De hecho, este es el contexto en el que debe comprenderse la aprobación del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo³² y la subsiguiente aprobación de la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, también en 2009³³, y en cuya virtud el impacto por razón de género pretende valorar “los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica a que se refiere la disposición adicional primera” (art. 2.1.e) del citado Real Decreto).

La posterior evolución del procedimiento de elaboración de los reglamentos en el nivel estatal, se vincula a las exigencias de los principios de buena regulación derivados del art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas, materializándose en la modificación que opera la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en cuya virtud el art. 26.3 del vigente Título V regula la elaboración preceptiva por el Centro Directivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN), conteniendo, entre una multiplicidad de aspectos, el relativo al Impacto por razón de género. Ello supone la consolidación definitiva de un enfoque cualificado de la técnica que nos ocupa, en la medida en que el objetivo de la garantía de la igualdad y la promoción de la misma forma parte de una herramienta de carácter integrador como la MAIN, cuyo fin último es asegurar la calidad de las normas reglamentarias (también de las normas con rango de ley), aportando las razones y justificaciones por las que la Administración materializa el ejercicio de la potestad reglamentaria³⁴.

a una situación de cumplimiento meramente formal de la Evaluación, debilitando la garantía de igualdad que debe corresponder a la Evaluación. Al respecto, véase MORA RUIZ, M.: “El Informe de Impacto de Género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el derecho administrativo?”,... *op.cit.* p. 227; y GIL RUIZ, J. M^º: “Los Informes de Evaluación de Impacto de Género (IEIG) como garantía del *gender mainstreaming* y su incidencia en la normativa y jurisprudencia española”,... *op.cit.* pp. 27, 29, quien insiste en que se trata de atribuirle un impacto profundo a esta Evaluación, propiciando una auténtica “transformación funcional.... reatrasando cualquier acto del legislativo, del ejecutivo y también del poder judicial”.

³² BOE núm.173, de 18 de julio.

³³ Accesible en https://digital.gob.es/content/dam/portal-mtdfp/funcion-publica/gobernanza-publica/simplificacion/impacto-normativo/guia_metodologica_ain.pdf, (última consulta: 25 de octubre de 2025).

³⁴ La Ley del Gobierno ha sido desarrollada en este aspecto por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (BOE núm. 276, de 14 de

Desde la legislación autonómica, las normas que han regulado el procedimiento de elaboración de reglamentos han seguido una trayectoria similar que la expuesta para el Estado, de forma que la ordenación de este procedimiento incluyó inicialmente el Impacto por razón de Género, para dar el salto a las Memorias de Análisis del Impacto Normativo, constituyendo el referido impacto una parte irrenunciables de la MAIN³⁵.

No corresponde a este trabajo el análisis minucioso de toda esta regulación aprobada por las Comunidades Autónomas, puesto que ello superaría el objetivo del mismo; sin embargo, sí es necesario insistir en el valor de la conexión existente entre el Informe relativo al Impacto de Género en el desarrollo y elaboración de la correspondiente MAIN y la funcionalidad de la Evaluación de Impacto Normativo, ya que el empleo de esta herramienta se vincula a la cuestión fundamental del control (jurisdiccional) de la potestad reglamentaria, permitiendo motivar y justificar la legalidad, conveniencia y oportunidad de la disposición administrativa normativa (tal y como señalaba la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958) y, por extensión, el control de la discrecionalidad administrativa cuando del ejercicio de esta potestad se trata³⁶. Desde esta perspectiva, y dada la vinculación del Informe de

noviembre). En este sentido, el Real Decreto se refiere al Impacto de Género en unos términos prácticamente idénticos a los que lo hiciera ya el Real Decreto de 2009, si bien el art. 2.f) contempla dicho impacto, junto a los impactos en la infancia y adolescencia y en la familia, aunque estos no se definen. A mi juicio, el querer situar en el mismo plano todos estos impactos pueden tener un efecto negativo sobre el impacto de género, habida cuenta de la trayectoria ya desarrollada, puesto que parece desconocerse la individualidad y características del mismo, ya que no sólo se trata de proteger a las mujeres, sino de un comportamiento activo de las Administraciones, mediante el impulso de medidas que aseguren la igualdad. En el mismo sentido, véase NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “La evaluación de impacto de género, ¿rutina o gafas lilas?”, en CANALS AMETLLER, D. (Dir.): *La evaluación de impacto normativo por razón de género: su aplicación efectiva en las instituciones europeas y en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, p. 323. No obstante, y en relación con esta última afirmación, no puede perderse de vista que la Evaluación de Impacto Normativo, en tanto que proceso de carácter holístico e integrador, debe dar paso a una evaluación de carácter social, en la que comprender de forma autónoma, pero integrada estos impactos, a fin de proporcionar un cierto equilibrio frente al papel preponderante que están teniendo los impactos económicos y/o presupuestarios: véase CANALS AMETLLER, D.: “Género y normas”, en CANALS AMETLLER, D. (Dir.): *La evaluación de impacto normativo por razón de género: su aplicación efectiva en las instituciones europeas y en España...* p. 25.

³⁵ Respecto de los modelos autonómicos existentes en relación con la regulación del procedimiento de elaboración de reglamentos, véase BERMEJO LATRE, J. L.: “Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas”, *REDA*, núm. 124, 2004, pp. 625 a 627. Asimismo, y a modo de ejemplo, téngase en cuenta la evolución de este marco normativo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, a partir de la aprobación de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las medidas fiscales y administrativas para la Comunidad Autónoma y cuyo art. 139.1 incorpora el informe de evaluación de impacto por razón de género en la tramitación de proyectos de leyes y reglamentos que correspondieran al Consejo de Gobierno: con mayor de talle, véase MORA RUIZ, M.: “El Informe de Impacto de Género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el derecho administrativo?”, *...op.cit.* pp. 221 y ss.

³⁶ Cfr. REVUELTA PÉREZ, I.: “Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria”, *RAP*, núm. 193, 2014, pp. 110 y ss. La autora señala la evolución de las MAINs en el sentido de que se ha configurado como un elemento esencial del control de la legalidad de los reglamentos, entre otras cosas por el modo en que el derecho positivo ha ido incrementando la densidad de las mismas.

Impacto de Género al proceso activo de Evaluación de Impacto Normativo debe considerarse robustecido en cuanto a su operatividad para la materialización de cualquier política pública a través de normas reglamentarias que pueda incidir en la igualdad de trato. En mi opinión, ello es consecuencia de que se articula un parámetro normativo diferente conforme al cual confrontar la actuación administrativa y, en consecuencia, puede (y debe) operar como un elemento fundamental de control jurisdiccional. Como ha puesto de manifiesto la doctrina³⁷, la MAIN permite asegurar la objetividad en el servicio a los intereses generales, la racionalidad de la actuación administrativa y, por supuesto, el cumplimiento del principio de legalidad en la aprobación de las disposiciones administrativas de carácter normativo, con la consecuencia de poder apreciar la nulidad de los reglamentos³⁸ cuando carecen de estos elementos de justificación y motivación³⁹. Desde esta perspectiva, la MAIN y, en lo que interesa a este trabajo, el Informe de Impacto de Género desempeñan una doble función, ya que, por un lado, permite la recolección de datos, para que puedan valorarse las alternativas técnicas y políticas, y, de otro, permite el control de la discrecionalidad por los Tribunales⁴⁰.

Por tanto, y ello es lo que queremos significar con este apartado, el Informe de Impacto de Género se inserta de forma transversal en el procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones administrativas normativas, por expresa previsión de la regulación aplicable, en tanto en cuanto forma parte de un instrumento de mayor alcance como el que representa la MAIN. De esta manera, no puede sino reconocerse que el dispositivo que nos ocupa presenta, en la actualidad, un estado consolidado desde la perspectiva del derecho positivo. Otra cosa será cuál es su verdadera operatividad en cuanto a los fines de la igualdad, y si, como plantea la Prof^a CANALS AMETLLER, se ha conseguido una herramienta eficaz para la realización de la igualdad y para el aseguramiento de la calidad normativa, en términos de mejora⁴¹. A ello se dedicará el siguiente epígrafe.

³⁷ *Ibidem*, p. 123: la autora pone de manifiesto cómo la Evaluación de Impacto normativo supone, en primer lugar, situar en un plano principal, el procedimiento administrativo de elaboración de reglamentos y, en segundo lugar, y por efecto de esta posición reforzada, “se está imponiendo la obligación de desarrollar en el procedimiento una intensa actividad probatoria de la decisión normativa”.

³⁸ Sobre el alcance limitado de la nulidad de un reglamento por razones formales o procedimentales, véase, en relación con la STS de 16 de abril de 2013, rec. 1439/2012, en la que se anula Orden ministerial sobre subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales, por ausencia del impacto de género, el informe de necesidad y oportunidad, memoria económica e informe jurídico de la Secretaría General Técnica, CHAVES GARCÍA, J.R.: “Reglamentos en libertad vigilada”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 864, 2013, p. 2.

³⁹ Al respecto cfr. BLANQUER CRIADO, D.: *Introducción al Derecho Administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, p. 171.

⁴⁰ Seguimos aquí las consideraciones de CANALS AMETLLER, D.: “Género y normas”,...*op. cit.* p. 30, que insiste en la importancia de la recopilación de datos cualificados y, con referencia a la Prof^a MONTORO CHINER, considera que la debe permitir “un posterior debate técnico y político de la norma”: cfr. MONTORO CHINER, M^a. J.: *La evaluación de las normas: racionalidad y eficiencia*, Ed. Atelier, Barcelona, 2001.

⁴¹ *Ibidem*, p. 17.

3. APLICACIÓN PRÁCTICA: EJEMPLOS DE LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA Y BALANCE JURISPRUDENCIAL

Lo expuesto en los apartados anteriores permite reconocer una trayectoria sostenida del derecho positivo en la incorporación de la Evaluación de Impacto de Género como herramienta horizontal a la acción pública e instrumento básico de la misma cuando de asegurar y promover la igualdad de mujeres y hombre se trata. Por tanto, en el momento de escribir estas líneas, no hay duda de que estamos ante un dispositivo consolidado por el Derecho Antidiscriminatorio de género, proyectándose, como acabamos de ver, en el ámbito concreto de la legislación administrativa en cuanto al procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas normativas. Baste citar que la previsión de la Evaluación de Impacto de Género sigue siendo una contante en las Leyes autonómicas de igualdad, vinculada de forma directa a un mandato general de integración de la perspectiva de género en la adopción y ejecución de las disposiciones normativas autonómicas, junto a la elaboración, definición y ejecución presupuestaria de las respectivas políticas públicas, y el desarrollo del conjunto de todas las actividades⁴².

Desde esta perspectiva, el reto no se plantea tanto en la regulación, aunque se dan variables que restan contundencia al marco normativo expuesto⁴³, como en la efectiva implementación de las Evaluación de Impacto de Género y en la calidad y vinculación de los respectivos informes. A ello se suma, necesariamente, la jurisprudencia que se ha ido produciendo en torno a la técnica que estamos analizando y que, aun dando mayor entrada a las garantías de la igualdad de trato en ámbitos sectoriales, más allá de los supuestos de vulneración directa por situaciones de discriminación, lo cierto es que no consigue proporcionar un papel preponderante al Informe de Impacto de Género en la elaboración de los reglamentos, por más que haya argumentos para reconocer la potencialidad de la técnica en el control jurisdiccional de los reglamentos.

Así, desde la primera de las perspectivas apuntadas, esto es, la realización de la correspondiente Evaluación y emisión del Informe de Impacto de Género, se viene señalando desde hace bastante tiempo la insuficiencia de la regulación relativa al contenido de esta evaluación⁴⁴ y sigue apareciendo como una constante la falta de un análisis profundo

⁴² Así lo pone de manifestó el art. 17 en relación con el art. 15 de la Ley 2/2019, de 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOCT núm. 5, de 8 de marzo); y el art. 22 de Ley foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre mujeres y hombres Cantabria (BON núm. 71, de 11 de abril), cuyo apartado 4 extiende la Evaluación de Impacto de Género a las Entidades Locales, por cuanto deben fomentar el correspondiente análisis.

⁴³ Cfr. NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “La evaluación de impacto de género, ¿rutina o gafas lilas?”,...*op.cit.* p. 322, quien se refiere a “una radiografía dispar con trazos comunes” para evidenciar la diferencia entre unas Comunidades Autónomas y otras en las respectivas regulaciones.

⁴⁴ Véase MORA RUIZ, M.: “El Informe de Impacto de Género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el derecho administrativo?”,...*op.cit.* pp. 7 y ss. Al respecto, se ha señalado como una disfunción el tiempo que transcurrió entre la aprobación de la

del contexto en el que va a aplicarse la futura disposición administrativa de carácter normativo, de forma que prevalezca el valor sustancial del Informe sobre su consideración meramente formal⁴⁵.

En línea con esta primera debilidad o deficiencia del sistema, la doctrina también ha apuntado como debilidad de la implementación de la Evaluación la exigencia previa a este proceso la determinación de la pertinencia (o no) del propio análisis respecto del género, lo que supone una suerte de filtro previo que constriñe directamente la aplicación de la técnica analizada⁴⁶.

Ello conecta directamente con la cuestión adicional de la pobreza de los resultados del análisis, en la medida en que las Memorias se mueven entre un juicio de favorable/desfavorable (o positivo/negativo) y nulo, con el que significar que la disposición es ajena completamente e inocua respecto a la consecución de la efectiva igualdad de mujeres y hombres. Son numerosas las autoras que han insistido en esta cuestión y que ponen en duda la legitimidad de un impacto nulo de la disposición administrativa reconocido por el Informe⁴⁷, pero la realidad es que es una fórmula que sigue dándose en las Evaluaciones más recientes⁴⁸ y que, en cierta medida, evidencian un interés muy limitado por parte de la

LOI y la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo en 2009, sin perjuicio de algunas iniciativas autonómicas que pudieran considerarse pioneras: cfr. GIL RUIZ, J. M^a: “Los Informes de Evaluación de Impacto de Género (IEIG) como garantía del *gender mainstreaming* y su incidencia en la normativa y jurisprudencia española”,... *op.cit.* pp. 25 a 27.

⁴⁵ Así lo pone de manifiesto CANALS AMETLLER, D.: “Género y normas”,... *op. cit.* p. 30, al insistir en la importancia del proceso de análisis previo, con el fin de obtener informes y datos de calidad sobre los efectos de la norma proyectada en la efectiva igualdad de mujeres y hombres, y de ahí la relevancia de contar con indicadores adecuados tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa.

⁴⁶ Véase NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “La evaluación de impacto de género, ¿rutina o gafas lilas?”,... *op.cit.* p. 325.

⁴⁷ Para BELANDO GARÍN, B. este resultado del Informe evidencia una insuficiencia del documento: cfr. BELANDO GARÍN, B.: “Valencia”, en CANALS AMETLLER, D. (Dir.): *La evaluación de impacto normativo por razón de género: su aplicación efectiva en las instituciones europeas y en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, p. 316. Asimismo, téngase en cuenta CANALS AMETLLER, D.: “La evaluación de Impacto de género en los procesos normativos competencia del Estado”,... *op.cit.* p. 95.

⁴⁸ A modo de ejemplo, puede citarse la Memoria abreviada de Análisis de Impacto Normativo del proyecto de modificación del Real Decreto 854/2022, de 11 de octubre, por el que se crean la Mesa Nacional del Regadío y el Observatorio de la sostenibilidad del regadío, por el que se amplía la composición de la Mesa Nacional de Regadío, de 30 de junio de 2025: el impacto de género que se declara es nulo, y además, se señala que la norma carece de impactos en la infancia, la adolescencia y por razón del cambio climático. Así, se afirma que el proyecto “no contiene ninguna medida discriminatoria, por lo que no tendrá impacto por razón de género, a efectos de lo previsto en el art. 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad...26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en el art. 24 1.b) de la Ley del Gobierno, modificado por la Ley 30/2003...”. En mi opinión, el contenido del impacto no deja de sorprender, en la medida en que sólo se atiende a los impactos desde la perspectiva de la discriminación y, además, se alude a la exigencia de un art. 24.1.b) de la Ley del Gobierno que en la versión vigente de la norma nada tiene que ver con esta evaluación. En la misma línea se pronuncia a MAIN abreviada del Proyecto de Real Decreto por el que se crea el Comisionado para la celebración de los 50 años de España en Libertad, señalando el Informe de Impacto de género que este es nulo, en la medida en que “carece de

Administración en la confección de los Informes de Impacto de Género, restándole operatividad⁴⁹. En mi opinión, esta comprensión del Impacto de Género en el contexto de la MAIN, pone de manifiesto una concepción del principio de transversalidad de la igualdad y de la dimensión pública de la misma unidireccional o simple, en el sentido de que sólo se plantea el resultado del informe en términos de afección o no del principio desde la perspectiva de la discriminación, obviando que con cada norma puede plantearse la generación de impactos positivos en términos de reducción de la desigualdad, de forma que la función de promoción, de implicación activa de las Administraciones públicas queda completamente relegada a un segundo plano, que sólo se va a poner de manifiesto cuando, de forma directa y/o evidente, el proyecto de norma afecte a la situación de mujeres y hombres.

Como consecuencia de lo anterior, surgen dudas importantes sobre la verdadera operatividad de la técnica, que se confecciona como un mero informe preceptivo de baja calidad técnica y que, al carecer de alcance vinculante⁵⁰, queda muy condicionado a la hora de desplegar los efectos que, sin embargo, en el plano teórico se le atribuyen⁵¹.

La contrapartida de esta situación debería estar en una jurisprudencia clara y contundente respecto de tres cuestiones esenciales, a mi juicio: la interiorización del carácter transversal de la igualdad y, por tanto, de la garantía y exigibilidad del principio en cualquier ámbito de la actuación administrativa; la percepción de una regulación sólida que impida que la obligación de realizar la Evaluación de Impacto de Género pueda estar cuestionada o quede reducida a su aplicación en ciertos ámbitos, siempre que se den determinados presupuestos normativos; y, por último, que los incumplimientos en la realización de la Evaluación, sea en su omisión, sea mediante la elaboración de Informe mínimo o de baja

cualquier incidencia en este sentido y, por tanto, el impacto es nulo. Asimismo se significa que el lenguaje utilizado por el Real Decreto es de carácter inclusivo”. Al respecto, cfr. CANALS AMETLLER, D.: “La evaluación de Impacto de género en los procesos normativos competencia del Estado”,...*op.cit.* pp. 92, 93, en relación con el uso recurrente de las mismas cláusulas para confeccionar el Informe.

⁴⁹ Hay que señalar que no todas las regulaciones mantienen este resultado. Así, a modo de ejemplo, la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad de entre mujeres y hombres (BOC núm. 45, de 5 de marzo) dispone en su art. 6.4 que el Informe de evaluación de impacto de género “irá acompañado de indicadores pertinentes en género, mecanismos y medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten sobre las mujeres y los hombres, así como a reducir o eliminar las diferencias encontradas, promoviendo de esta forma la igualdad entre los sexos”, de forma que evidencia un proceso de carácter activo, en el que se deben aportar medidas en relación con los impactos que se detecten.

⁵⁰ Véase en este sentido, DÍAZ PAGES, A. y GIL JUNQUERO, M.: “Evaluación de impacto de género y transversalidad. La experiencia del gobierno autonómico de la Comunidad Valenciana”,...*op.cit.* pp. 79 y ss.

⁵¹ *Ibidem*, p. 95: las autoras ponen de manifiesto que, del análisis llevado a cabo, sólo un 7% de los Informes examinados han incluido propuestas de mejora, lo que interpretan como una situación de limitada operatividad de la Evaluación y el correspondiente Informe, en la medida en que es mínimo el cambio que producen sobre la realidad. En este sentido, los ejemplos citados en *supra* nota al pie núm. 47 constatan esta realidad.

calidad, encuentre respuesta en el ámbito jurisdiccional, fundamentalmente a través de la apreciación de la nulidad de la disposición, con los matices que sea necesario apreciar⁵².

No obstante lo anterior, la realidad nos lleva justamente a una jurisprudencia situada en el lado contrario a cada una de las cuestiones que acabo de considerar. No son muy numerosas las Sentencias que se han dictado en torno a este Informe desde que se introdujera en nuestro ordenamiento en 2003. Su consideración detenida en este trabajo también excede de los límites del mismo, por lo que sólo se apuntan algunas cuestiones sobre la base de los pronunciamientos fundamentalmente del Tribunal Supremo (en adelante, TS), teniendo en cuenta estudios sistemáticos anteriores que han podido establecer períodos diferenciados⁵³:

Así, en primer lugar, la operatividad de la igualdad en las políticas sectoriales se ha dejado sentir de forma sectorial, destacando algunos pronunciamientos del TS en materia de urbanismo desde que se dictara la S. 1750/2018, de 10 de diciembre de 2018, por la que se revoca la Sentencia de instancia que anulaba el Plan General de Ordenación Urbana de un municipio madrileño al carecer del Informe de Impacto de Género⁵⁴. Sin perjuicio de lo que diremos a continuación, la Sentencia tiene el interés de declarar expresamente que el urbanismo no puede “ser neutral” a la igualdad de género y, en consecuencia, bajo el paraguas del urbanismo sostenible, es necesario dar entrada a las exigencias de realización de este principio, lo que también implica dar entrada a una eventual impugnación de estas normas *suís generis* ante su vulneración por los modelos urbanos planteados en los planes urbanísticos⁵⁵.

En segundo término, y en relación con la obligatoriedad de las evaluaciones de impacto de género y su contenido, puede afirmarse que hay la jurisprudencia, frente a las consideraciones realizadas en el párrafo anterior, concede un papel limitado a la técnica que

⁵² Me refiero aquí a la posibilidad de que en determinados supuestos quepa apreciar una anulación parcial de las disposiciones administrativas objeto de revisión jurisdiccional, frente a una nulidad radical, que puede resultar desproporcionada.

⁵³ Así, por ejemplo, es muy interesante el análisis jurisprudencial que lleva a cabo GIL RUIZ, J. M^a.: “Los Informes de Evaluación de Impacto de Género (IEIG) como garantía del *gender mainstreaming* y su incidencia en la normativa y jurisprudencia española”,...*op. cit.* pp. 36 y ss. en torno a los años 2003 a 2010. Por su parte, el mismo puede verse complementado por el que realiza CANALS AMETTLER, D.: “La evaluación de Impacto de género en los procesos normativos competencia del Estado”, ...*op. cit.* pp. 101 y ss, con Sentencias del Tribunal Supremo que van desde 2010 a 2019.

⁵⁴ A modo de ejemplo, la STS 504/2022, de 11 de febrero, se hace eco de este primer pronunciamiento sobre urbanismo y género. Al respecto, véase MORA RUIZ, M.: “La realización de la igualdad de género a través del planeamiento urbanístico: última jurisprudencia”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A. (Dir.): *La transversalidad de la igualdad en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible*, Ed. Atelier, 2023, pp. 106 y ss.

⁵⁵ Véase en este sentido, el concienzudo trabajo de RANDO BURGOS, E.: “Urbanismo y género: del informe de impacto de género al principio de igualdad de trato como inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 12, 2019, Octubre-Marzo, pp. 63, 64.

nos ocupa y, en el fondo, consagra un tratamiento meramente formal de la misma, impidiendo que constituya un análisis de fondo de la futura disposición administrativa de carácter normativo. De esta manera, la jurisprudencia más reciente, también en el ámbito del urbanismo, considera que no es exigible esta Evaluación en tanto en cuanto no venga recogida de forma expresa en las leyes autonómicas aprobadas en materia urbanística, de forma que no es suficiente una previsión genérica a la evaluación de los impactos del planeamiento urbanístico en la norma autonómica aplicable, ni cabe una aplicación supletoria del derecho estatal. Obviamente, y como señala el fundamento sexto de la STS núm. 1762/2024, de 4 de noviembre de 2024, a consecuencia no es otra que la imposibilidad de apreciar la nulidad del PGOU por falta de realización de la Evaluación de Impacto de Género, manteniéndose, como señala la propia sentencia, la jurisprudencia anterior⁵⁶. Ciertamente esta línea jurisprudencial tiene un efecto perverso sobre la Evaluación de Impacto de Género y la aplicabilidad de las Leyes de igualdad, en la medida en que obvia la posibilidad de aplicar la técnica precisamente en el marco de estas normas, y articula toda una serie de condiciones que limitan de forma considerable la operatividad de la Evaluación y la influencia del Informe. La cuestión, entonces, es a través de qué elementos puede el Tribunal asegurar que se garantiza la igualdad, de acuerdo con lo reconocido en el párrafo anterior, especialmente en el caso en que no se haya emitido el Informe de Impacto de Género. Esto lleva a otro elemento de limitación de la operatividad del principio de igualdad, pues la Sentencia referida también se hace eco de pronunciamientos anteriores en los que se exige que el recurrente acredite los supuestos de vulneración del principio, lo que determina que el Tribunal ni siquiera llegue a entrar en la afcción de dicho principio⁵⁷.

A ello se suma el hecho de que parece mantenerse un criterio reduccionista respecto del nivel de densidad de los Informes, en el sentido de que es suficiente un mínimo informe⁵⁸.

Como puede verse, estos pronunciamientos no robustecen el alcance del Informe de Impacto de Género; antes al contrario, lo reducen a una exigencia formal respecto de la cual difícilmente puede apreciarse la nulidad de las disposiciones administrativas de carácter general a las que se aplican, con lo que, haciendo nuestra la reflexión de la Prof^a CANALS AMETLLER, parecería que la previsión de la Evaluación incluso en el nivel de Ley Orgánica no la hace suficiente para el Alto Tribunal, en el sentido de llegar a “amparar la función de garantía del principio de transversalidad que tiene el informe de género”⁵⁹.

⁵⁶ La Sentencia cita, así, las SS de 10 de diciembre de 2018, 18 de mayo de 2020, 21 de octubre de 2021 y 11 de febrero de 2022 (F.J.1).

⁵⁷ En particular, de la S. de 11 de febrero de 2022. Al respecto, véase *supra* nota al pie 53.

⁵⁸ Así lo pone de manifiesto la STS 757/2019, de 3 de junio. Téngase en cuenta CANALS AMETLLER, D.: “La evaluación de Impacto de género en los procesos normativos competencia del Estado”, *op. cit.* p. 112.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 112.

4. CONSIDERACIONES FINALES

A la vista de lo dicho en los apartados anteriores, procede la realización de las consideraciones siguientes, comenzando por señalar, en primer lugar, que la Evaluación de Impacto de Género y su materialización en el correspondiente informe presentan una trayectoria en el derecho positivo que, como antes se ha señalado, puede considerarse consolidada, sin perjuicio de que puedan encontrarse diferencias en la densidad y el tratamiento deparado por las leyes de igualdad en el nivel estatal y autonómico a esta técnica⁶⁰, e, incluso, desde la perspectiva del procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Sin embargo, la implementación de la técnica nos lleva a una situación menos satisfactoria que, a la postre, evidencia una concepción y aplicación de la técnica debilitada, fundamentalmente por la prevalencia de lo formal frente a las posibilidades sustantivas de la Evaluación en la garantía y realización de la igualdad de forma transversal. Como señalara en otra ocasión⁶¹, “una acción pública eficaz para la igualdad de género debe contar con el máximo respaldo del ordenamiento”, y ello precisa una reacción contundente cuando los dispositivos creados para su garantía no son aplicados, se ignoran o se desconocen por sus aplicadores. Desde esta perspectiva, son varios los retos que han de plantearse ante una herramienta de carácter transversal como la Evaluación de Impacto de Género, a fin de asegurar su plena operatividad y, sobre todo, impedir que el Derecho Antidiscriminatorio de género pueda quedar como una suerte de *soft law*, pese a la relevancia de su regulación.

En este último sentido, y en primer término, ha de superarse al enfoque formalista de la Evaluación, de forma que los Informes trasciendan la apreciación del lenguaje inclusivo, e incorporen un análisis profundo de la realidad para realizar propuestas que favorezcan la efectiva igualdad de mujeres y hombres⁶².

En segundo término, el carácter preceptivo de los Informes de Impacto de Género parece no ser suficiente en relación con el proceso normativo, debiendo plantearse su robustecimiento en cuanto a su grado de vinculación, para que no se trate de un trámite rutinario, y, además, tenga correspondencia con el control jurisdiccional, evitando las situaciones frustrantes que se han descrito en el apartado anterior.

Junto a ello, la consolidación de la técnica también vendría de la efectiva implementación de la evaluación *ex post* de las normas, que permitiría hacer el seguimiento de las mismas en cuanto a la realización de la igualdad de género y, a la vez, supondría una

⁶⁰ Véase MORA RUIZ, M: “El Informe de Impacto de Género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el derecho administrativo?”,...*op.cit.* pp. 227, 228.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 229, 230.

⁶² Cfr. NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “La evaluación de impacto de género, ¿rutina o gafas lilas?”, ...*op.cit.* p. 323.

forma para instar a las administraciones a incrementar la calidad de estos Informes. Sin duda, ello tiene un efecto adicional, relacionado con la calidad y eficacia de las normas administrativas, pero también con el control de la potestad reglamentaria. En este sentido, se ha señalado como déficit de la Evaluación de Impacto Normativo el mayor peso que se concede a otros impactos frente al relativo a la igualdad de género⁶³. En mi opinión, ha de producirse un cambio en esta percepción de la técnica y revertirse esta situación, habida cuenta que la igualdad modula, como decíamos al comienzo de este trabajo la acción administrativa. Por efecto de esta afirmación, la transversalidad del principio tiene que situarse en el centro de la actuación administrativa y, por extensión, los dispositivos de naturaleza jurídica-pública que lo hacen posible, como sucede con el Informe de Impacto de Género. Ello debe constituir un objetivo esencial e irrenunciable del Derecho antidiscriminatorio de género, en pro de una igualdad efectiva de mujeres y hombres.

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA

BARRERE UNZUETA, M.: “Problemas del Derecho Antidiscriminatorio: subordinación *versus* discriminación y acción positiva *versus* igualdad de oportunidades”, *RVAP*, núm. 60, 2001.

BELANDO GARÍN, B.: “Valencia”, en CANALS AMETLLER, D. (Dir.): *La evaluación de impacto normativo por razón de género: su aplicación efectiva en las instituciones europeas y en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, pp. 309 a 318.

BERMEJO LATRE, J. L.: “Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas”, *REDA*, núm. 124, 2004, pp. 611 a 632.

BLANQUER CRIADO, D.: *Introducción al Derecho Administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.

CANALS AMETLLER, D.: “La evaluación de Impacto de género en los procesos normativos competencia del Estado”, en CANALS AMETLLER, D. (Dir.): *La evaluación de impacto normativo por razón de género: su aplicación efectiva en las instituciones europeas y en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, pp. 69 a 121.

- “Género y normas”, en D., CANALS AMETLLER (Dir.), *La evaluación de impacto normativo por razón de género: su aplicación efectiva en las instituciones europeas y en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, pp. 15-34.

⁶³ Véase, en este sentido, CANALS AMETLLER, D.: “La evaluación de Impacto de género en los procesos normativos competencia del Estado”, *op. cit.* p. 112.

CHAVES GARCÍA, J. R.: “Reglamentos en libertad vigilada”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 864, 2013.

CORCHETE MARTÍN, M^a. J.: “Algunos apuntes sobre la igualdad en la Constitución Española y su situación sobre la mujer”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A.: (Coord.): *La mujer ante el Ordenamiento Jurídico: soluciones o realidades de género*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009, pp. 55-81.

DE TOMÁS MORALES: “La labor del Consejo de Europa en materia de igualdad de género”, en MORA RUIZ, M. (Dir.): *Formación y objeto del Derecho antidiscriminatorio de género: perspectiva sistemática de la igualdad desde el Derecho Público*, Ed. Atelier, 2010, pp.17-32.

DÍAZ PAGES, A. y GIL JUNQUERO, M.: “Evaluación de impacto de género y transversalidad. La experiencia del gobierno autonómico de la Comunidad Valenciana”, *Femeris*, Vol. 9, núm. 3, 2024, pp. 76-99.

GIL RUIZ, J. M^a: “Los Informes de Evaluación de Impacto de Género (IEIG) como garantía del *gender mainstreaming* y su incidencia en la normativa y jurisprudencia española”, *R.V.A.P.*, núm. 92, Enero-Abril 2012, pp. 17-55.

GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A.: “El trato de la igualdad en el Ordenamiento Jurídico Administrativo Español. Especial incidencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A. (Coord.): *La mujer ante el Ordenamiento Jurídico: soluciones o realidades de género*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009, pp. 83-116.

GONZÁLEZ IGLESIAS, M^a. A.: “La igualdad de la mujer en el ámbito Internacional y su reflejo en Europa”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A. (Coord.): *La mujer ante el Ordenamiento Jurídico: soluciones o realidades de género*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009, pp. 19-54.

MONTORO CHINER, M^a. J.: *La evaluación de las normas: racionalidad y eficiencia*, Ed. Atelier, Barcelona, 2001.

MORA RUIZ, M.: “La realización de la igualdad de género a través del planeamiento urbanístico: última jurisprudencia”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A. (Dir.): *La transversalidad de la igualdad en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible*, Ed. Atelier, 2023, pp. 97 a 110.

- “El Informe de Impacto de Género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el derecho administrativo?”, en MORA RUIZ, M. (Dir.): *Formación y objeto del Derecho antidiscriminatorio de género: perspectiva sistemática de la igualdad desde el Derecho Público*, Ed. Atelier, 2010, pp. 207-234.

- “La Administración como sujeto activo de la igualdad de género: la dimensión colectiva y social de la igualdad de mujeres y hombres”, en GILES CARNERO, R. y MORA RUIZ, M. (Coord.): *El derecho antidiscriminatorio de género: estudio pluridisciplinar de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la efectiva igualdad de mujeres y hombres*, Ed. Abecedario, Badajoz, 2008, pp. 115-133.

NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “La evaluación de impacto de género, ¿rutina o gafas lilas?”, en CANALS AMETLLER, D. (Dir.): *La evaluación de impacto normativo por razón de género: su aplicación efectiva en las instituciones europeas y en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, pp. 321-339.

RANDO BURGOS, E.: “Urbanismo y género: del informe de impacto de género al principio de igualdad de trato como inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 12, 2019, Octubre-Marzo, pp. 52-71.

REVUELTA PÉREZ, I.: “Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria”, *RAP*, núm. 193, 2014, pp. 83-126.

REY MARTÍNEZ, F.: *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGrawHill, Madrid, 1995.

RODRÍGUEZ MANZANO, I.: “El régimen de promoción de la igualdad de género en la Unión Europea: secuencias de cambio”, *in totum*, en MORA RUIZ, M. (Dir.): *Formación y objeto del Derecho antidiscriminatorio de género: perspectiva sistemática de la igualdad desde el Derecho Público*, Ed. Atelier, 2010, pp. 33-76.

RUBIO CASTRO, R.: “Ciudadanía y sociedad civil: avanzar en igualdad desde la política”, en RUBIO CASTRO, R. y HERRERA, J.: *Lo público y lo privado en el contexto de la Globalización*, Instituto Andaluz de la Mujer, Sevilla, 2006, pp. 23 a 66.

VENTURA FRANCH, A.: “Comentario al Art. 19”, en GARCÍA NINET, J. I. (Dir.): *Comentarios a la Ley de Igualdad*, CISS, Valencia, 2007.

BRECHA DE GÉNERO Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL: EL ROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO DE UNA ADMINISTRACIÓN INCLUSIVA

Adriana Antúnez Sánchez

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo

Universidad de Málaga

ORCID: 0009-0009-3335-7325

<https://orcid.org/0009-0009-3335-7325>

Sumario: 1. LA DERIVA DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2. LA RELACIÓN ELECTRÓNICA: DE SU CONFIGURACIÓN COMO DERECHO A LA OBLIGACIÓN GENERALIZADA. 3. CONSIDERACIONES SOBRE LOS IMPACTOS DE LA BRECHA DIGITAL. 4. LA BRECHA DIGITAL DE GÉNERO. 5. LA MITIGACIÓN DE LA BRECHA DIGITAL DE GÉNERO A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. **5.1. Políticas comunitarias. 5.2. La Agenda España Digital 2025. 5.3. El Plan Nacional de Competencias Digitales. 5.3.1 La brecha digital de género en el Plan Nacional de Competencias Digitales.** 6. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen: La digitalización de la Administración Pública se ha producido sin una adecuada ponderación del tiempo de adaptación ni del nivel de competencias digitales de la población, generando efectos restrictivos en el ejercicio de derechos y en la autonomía de ciertos colectivos. Factores estructurales como la pobreza, la edad avanzada, la discapacidad, la insuficiente infraestructura tecnológica o las desigualdades de género dificultan la alfabetización digital y agravan el fenómeno de la brecha digital. Si bien las políticas públicas han abordado esta problemática con especial atención a la brecha digital de género, persiste la necesidad de una intervención legislativa más decidida y

de la implementación de medidas efectivas que garanticen la igualdad de oportunidades en el proceso de digitalización.

1. LA DERIVA DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La digitalización es hoy una realidad. No cabe duda de las importantes repercusiones que el fenómeno digitalizador está llevando a cabo en la práctica totalidad de las relaciones sociales. No solo ha cambiado el modo en el que interactuamos, sino también las formas en las que ejercitamos nuestros derechos y cumplimos nuestras obligaciones. Los nuevos parámetros que rigen hoy las dinámicas sociales se implantan a una velocidad imparable en la práctica totalidad de los sectores socioeconómicos, sin que en muchas ocasiones se tenga en cuenta el tiempo de adaptación ni el nivel de adquisición de habilidades digitales necesarias para que sus efectos puedan ser acogidos como positivos.

En España, el sector privado ha apostado de manera decisiva por la implantación de medios digitales tanto en sus procesos internos como en lo que respecta a la prestación de sus servicios con mucha antelación al sector público. Así, el impulso digital ha provocado, a su vez, el abandono de lo personal produciéndose una deslocalización progresiva de los servicios, con pérdida de capital humano y de mecanismos físicos de comunicación⁶⁴.

Las consecuencias de esta pretendida modernización no han estado exentas de críticas pues, como es sabido, se ha restringido de manera muy acusada la capacidad de elección de ciertos colectivos, al verse obligados a utilizar medios tecnológicos para realizar trámites cotidianos y esenciales. Esta reconfiguración de las vías de actuación provoca, en la práctica, importantes desajustes pues existen factores sociales que dificultan o imposibilitan la alfabetización digital. La pobreza, la edad avanzada, la discapacidad, la limitada infraestructura tecnológica en entornos rurales o las desigualdades de género son solo algunos de los elementos que inciden en la inadaptación al ritmo vertiginoso de la digitalización.

En el mismo sentido, la doctrina ha abogado por recordar que la identidad digital que adoptamos cuando nos relacionamos a través de estos medios se configura como un derecho que, aun no teniendo en España por el momento consagración en una norma de *hard law*, sí cabe entender el reconocimiento indirecto a ejercitar el llamado *derecho a no ser digital*, entendido como el derecho a elegir cómo nos relacionamos y a no ser excluido por no relacionarnos en un entorno digitalizado. Son consideraciones que, sin embargo, aún no

⁶⁴ Este es el caso de sectores que ejercen actividades de indudable importancia para la sociedad, como el sector de la banca, los seguros, el turismo o el transporte.

han sido acogidas en la práctica por nuestro legislador, pero cuya exigencia resulta cada vez más ensordecedora.

Sin perjuicio de que más adelante podamos describir con mayor detalle la problemática social que suscita la implantación de lo digital, podemos afirmar que la misma se refleja con especial intensidad cuando nos referimos a la digitalización en el ámbito público y ello porque la razón de ser de la Administración no es otra que la consecución del interés general a través de una actuación objetiva que se encuentre reconocida previamente por la ley. Esta vinculación positiva al principio de legalidad exige que toda su actuación se ejerza a través de una potestad expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico y que la misma se dirija al cumplimiento de los fines en ella establecidos, atendiendo al sentido y objetivos fijados por el legislador. El ejercicio de estas potestades deberá perseguir, por tanto, un interés general que irá plasmándose, como concepto jurídico indeterminado, en distintas finalidades en función de las circunstancias y características que reflejen la realidad social del momento. El hecho de que la Administración encuentre claramente limitado su ámbito de actuación a aquello que se encuentra reconocido legalmente y que los mecanismos que deba utilizar para ello deban atender a la búsqueda de un interés general o colectivo, evidencia las notables diferencias existentes en las reglas de actuación que rigen para el sector público y privado.

Estas divergencias justifican que el rechazo que provocan las vulneraciones de derechos producidos a través de las exigencias digitalizadoras en el ámbito público sea aún mayor. El objetivo al que debe atender la digitalización en el ámbito público debe ser necesariamente distinto de aquel que se persigue por las entidades privadas. Mientras que las últimas pueden priorizar aspectos como la disminución de costes y la absoluta digitalización de sus servicios la Administración, por sus propias implicaciones, debe necesariamente atender a otros objetivos que se alejan de la mera y exclusiva racionalización de los recursos. La concreción de tal afirmación exige que la digitalización administrativa no solo deba prestar atención a la simplificación procedimental y agilización de trámites, sino que es primordial que en la implantación de tales medidas se garantice unos niveles aceptables de garantías en el ejercicio de los derechos de los administrados. Acompasar la búsqueda e implantación de ambas finalidades es una tarea obligatoria para todas las Administraciones Públicas, hasta el punto de deber prescindir de la implantación de medidas digitales si con ello no se puede alcanzar que los ciudadanos puedan ejercitar sus derechos con plena seguridad jurídica. En consecuencia, no puede considerarse jurídicamente aceptable que dichos derechos se vean condicionados, relegados o sacrificados bajo el pretexto de impulsar procesos de transformación digital, por muy estratégicos o necesarios que éstos se estimen.

La digitalización de la Administración pública, lejos de erigirse en un fin en sí mismo, debe ser concebida como un instrumento orientado a reforzar la accesibilidad, la transparencia y la igualdad en el ejercicio de los derechos. Sin embargo, el escenario actual pone de manifiesto una tensión creciente entre la implementación acelerada de medidas

digitalizadoras y la exigencia de preservar la plena efectividad de las garantías ciudadanas, especialmente en relación con colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión, situación que se ha visto agravada a raíz de la irrupción de la Inteligencia Artificial y su incorporación al ámbito administrativo⁶⁵.

2. LA RELACIÓN ELECTRÓNICA: DE SU CONFIGURACIÓN COMO DERECHO A LA OBLIGACIÓN GENERALIZADA

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), parte de la premisa de que la relación electrónica con la Administración constituye un derecho de carácter general. No obstante, el reconocimiento de este derecho no se traslada a determinados colectivos a los que el legislador, por el mero hecho de su pertenencia a los mismos, considera dotados de las competencias tecnológicas necesarias, presunción que el legislador utiliza como fundamento para transformar el derecho en una obligación.

De este modo, la configuración de la relación electrónica como obligatoria tiene carácter expresamente legal para los siguientes sujetos:

“a) Las personas jurídicas. b) Las entidades sin personalidad jurídica. c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles. d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración. e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.”⁶⁶

Para el resto de sujetos y procedimientos, el legislador emplea la técnica de la remisión reglamentaria, habilitando que sea una disposición de carácter general la norma encargada de ampliar el listado de colectivos y ámbitos procedimentales en los que la relación electrónica pierde su carácter opcional, teniendo carácter imperativo para entablar relaciones con la Administración, en tanto se justifique que los mismos cuentan con competencias digitales suficientes o con “capacidad económica” para poder adquirir las mismas o encomendar los trámites a otros sujetos especializados⁶⁷.

⁶⁵ Vid. RAMIÓ, C.: *Inteligencia artificial y Administración Pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*, Catarata, 2019.

⁶⁶ Art. 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁶⁷ Sobre la modulación jurisprudencial que ha experimentado la necesaria justificación de los motivos del establecimiento de la obligación de relacionarse electrónicamente y su imposición a un colectivo de personas físicas determinado, vid. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: *El desarrollo reglamentario (y la interpretación jurisprudencial) de la Administración digital*, Aranzadi, 2024, pp. 61-64 y SÁNCHEZ LAMELAS, A.: “La

Podría considerarse, en este punto, que la problemática se suscita con mayor intensidad en el ámbito de los sujetos que quedan obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración a través de una disposición reglamentaria y lo cierto es que, no sería desacertado sostener tal planteamiento. No obstante, existen razones suficientes para fijar nuestra atención en los desajustes que, de por sí, genera el establecimiento de la relación electrónica obligatoria para los colectivos a los que se refiere la LPAC.

Así, el legislador unifica de manera artificial el colectivo de personas jurídicas como si en todas ellas tuvieran las habilidades necesarias para poder entablar relaciones electrónicas sin mayor dificultad. Del mismo modo, agrupa a todas las entidades sin personalidad jurídica sin que existan criterios de distinción entre la diversidad de entidades que conforman tal colectivo. Pensemos, por ejemplo, que una comunidad de propietarios tiene naturaleza de entidad sin personalidad jurídica. Pensemos, enlazando con la anterior idea, que no todas las comunidades de propietarios están conformadas por la misma tipología de personas, existiendo comunidades conformadas por vecinos de muy avanzada edad, que claramente no cuentan con competencias tecnológicas para adentrarse con facilidad en lo que implica un procedimiento administrativo electrónico. En estos casos, la óptica del legislador es la siguiente: siempre podrán encargarse la gestión de los trámites a una administración de fincas que, por supuesto, también quedaría obligada a relacionarse electrónicamente al actuar en representación de los primeros. Hasta aquí, podría parecer que el problema está resuelto e incluso, podríamos sentirnos jurídicamente satisfechos con la solución a la que nos lleva el legislador, pero parece necesario cuestionarse por qué se impone una carga económica a un colectivo cuando el mismo, atendiendo a otros criterios como la ausencia de competencias tecnológicas suficientes podría servir de exclusión de la obligación que la ley impone.

Las incongruencias a las que nos lleva el legislador no acaban aquí, pues al mismo tiempo que impone el trámite electrónico a estos sujetos, les priva del reconocimiento del derecho a ser asistidos en el uso de dichos medios en el ámbito de sus relaciones con la Administración. Una cuestión que no debemos pasar por alto pues, aplicando toda lógica, aquellos que carecen de capacidad de elección serán los que más precisarán de asistencia técnica, especialmente cuando existan motivos que justifiquen la imposibilidad de valerse por sus propios medios. Se trata de una potestad con un alto nivel de discrecionalidad que provoca en no pocos casos situaciones discriminatorias sin fundamento.

Lo cierto es que ni siquiera aquellos que cuentan con “conocimientos tecnológicos suficientes” tienen asegurado un éxito exento de incidencias. A pesar de los esfuerzos de la Administración por hacer sencilla y más atractiva la vía electrónica, la interfaz de usuario no resalta por su carácter intuitivo, lo que hace difícil iniciar los trámites y superar las numerosas dificultades que plantea presentar una solicitud administrativa, realizar una subsanación o

reciente jurisprudencia sobre la obligación de utilizar medios electrónicos en las relaciones administrativas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 220, 2023, pp. 183-217.

interponer un recurso administrativo. Por citar algunas de ellas, son comunes los procedimientos en los que se requiere adjuntar un número concreto de documentos y, sin embargo, a la hora de presentar la documentación el sistema restringe el número de archivos que se pueden adjuntar, o requiere un tamaño o formato concreto. También se constatan como ciertos trámites requieren de documentos formales para su iniciación que, a pesar de estar publicados en los sitios web correspondientes resulta imposible su descarga y acceso al contenido. A su vez, el funcionamiento incorrecto del sistema impide presentar un documento dentro del plazo del que dispone el interesado o ante la carencia de la efectiva implantación de la interoperabilidad registral, la solicitud no se remite a la administración que el interesado pretendía. Surge así la necesidad de cuestionar si la administración electrónica ha corregido los déficits del sistema tradicional o si su principal efecto ha sido introducir nuevas complejidades. La respuesta parece ubicarse en una posición intermedia: la digitalización administrativa ha aportado mejoras evidentes, pero también evidencia importantes limitaciones que deben ser corregidas con urgencia.

La jurisprudencia tampoco ha contribuido a aportar luz al problema. Lejos de realizar interpretaciones que favorecen al interesado, la jurisdicción contencioso-administrativa ha adoptado una posición especialmente rígida a la hora de resolver litigios en los que se veían implicados sujetos obligados a relacionarse electrónicamente y en los que, precisamente por los fallos que indicábamos anteriormente, no han podido realizar correctamente ciertos trámites. La situación alcanza extremos en los que se niega el derecho a la subsanación y a la mejora de la solicitud a quien no pudo realizar el trámite por causas relacionadas con el sistema electrónico o si ante esta imposibilidad, optó por actuar a través de las oficinas de asistencia en materia de registros en vistas a asegurar el ejercicio del derecho en el plazo establecido⁶⁸. Asistimos pues a pronunciamientos que ponen en cuestión la validez del principio *in dubio pro actione*⁶⁹, así como el establecimiento de un marco de actuación en el que el interesado opere con seguridad jurídica, sin que se favorezcan escenarios de indefensión que sitúan al interesado⁷⁰ en una posición claramente desventajosa frente a la Administración.

⁶⁸ Entre otras, las STSJ de Andalucía 625/2015, o SSTSJ Madrid 381/2015 y 451/2018.

⁶⁹ Tal y como expone VERA JURADO, D. J.: “Cuestiones generales del procedimiento administrativo”, en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S, y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, vol. I, 1ª edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1241-1242, el principio *in dubio pro actione* ha sido ampliamente concretado por la doctrina constitucional (SSTC 207/1998, 78/1999, 64/2005 o 75/2008) al incluir entre sus manifestaciones la viabilidad de las pretensiones en caso de controversias sobre el cómputo de plazos o la resolución pro administrado en cuestiones sobre la validez de la recepción de escritos en registros administrativos. Además, se clarifica que su significado no radica en la forzosa selección de la interpretación más favorable, sino en la prohibición de aquellas decisiones que impliquen un perjuicio fundamentándose en un criterio desmedidamente rígido o en formalismos que puedan calificarse como excesivos.

⁷⁰ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 20ª edición, Madrid, Tecnos, 2021, p. 407, mantienen que en estos casos se debería promover la interpretación más favorable al interesado, otorgándole la posibilidad de ejercitar el derecho a subsanar.

3. CONSIDERACIONES SOBRE LOS IMPACTOS DE LA BRECHA DIGITAL

Las profundas transformaciones que está experimentando la sociedad a causa de la digitalización exigen de la adaptación a través de la adquisición de nuevas capacidades tecnológicas necesarias para el desarrollo profesional y personal en la práctica totalidad de las esferas con las que interactuamos. En este contexto, se constata la existencia de factores que dificultan, cuando no imposibilitan, la adaptación a las nuevas tendencias y la adquisición de competencias digitales básicas que aseguren el libre desarrollo de la persona, tanto a la hora de elegir como actuamos como el modo a través del cual podemos ejercitar nuestros derechos en un entorno seguro, accesible, igualitario e inclusivo.

El acelerado avance tecnológico, sin embargo, contrasta con el desigual ritmo de adaptación del conjunto de la población. Ello provoca que determinados colectivos en los que se aprecia la existencia de ciertos factores como la avanzada edad, la situación económica, la profesión y formación académica, las discapacidades, el género o el entorno en el que se habita influyan considerablemente en el nivel de adquisición de competencias digitales y, en consecuencia, sean incapaces de poder desarrollarse en el mundo digital que les rodea. Este fenómeno, conocido como brecha digital, ha sido objeto de especial interés en los últimos años por la doctrina, pero, sin embargo, aún no se encuentra atendido de manera adecuada a nivel normativo. Así, ha sido definida como un concepto complejo, multidimensional y sistémico, que emerge y es especialmente relevante en el marco de la sociedad digital, en el que la digitalización toma posiciones a la vez que se observan otros fenómenos con implicaciones estructurales, como es el envejecimiento de la población⁷¹.

Los datos, no obstante, reflejan la existencia de un grave problema que requiere de la atención suficiente para paliar los efectos que sufren una gran parte de la sociedad. Según datos extraídos del Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI, por sus siglas en inglés), que compara anualmente la evolución digital de los 27 Estados que conforman la Unión Europea, en el que España ocupa el puesto 11º, gran número de hogares situados en zonas rurales no tienen acceso a internet y que, según datos oficiales, casi la mitad de la población española carece de competencias digitales básicas (43%) mientras que aún existen ciudadanos que nunca han usado internet (8%).

Entre los factores que acrecientan la “desigualdad digital” autores como BELTRÁN CASTELLANOS, destacan: la formación de la ciudadanía, la localización geográfica, los recursos económicos, el género, la discapacidad o diversidad funcional y la edad de los usuarios⁷². Factores, muchos de ellos, que inciden de manera simultánea en determinados

⁷¹ BELTRÁN CASTELLANOS, J. M.: *La brecha digital en las relaciones de la ciudadanía con la Administración Pública*, Tirant lo Blanch, 2024, p. 31.

⁷² BELTRÁN CASTELLANOS, J. M.: *La brecha digital en las relaciones de la ciudadanía con la Administración Pública*, op. cit., pp. 34-41.

colectivos y cuyo impacto es transversal. El desarrollo de la digitalización ha venido marcado por un ritmo tan acelerado que ha impedido un verdadero análisis del impacto que genera en el acceso a las tecnologías por parte de la población. Ello conlleva que el esfuerzo que deba hacerse por acercar las tecnologías a estos sectores sea aún mayor, especialmente cuando las competencias digitales no se han desarrollado del mismo modo en hombres y mujeres⁷³.

En este contexto, la situación generada a raíz de la pandemia de covid-19 ha ampliado exponencialmente el número de procedimientos que tanto a nivel estatal como autonómico se configuran como exclusivamente electrónicos, con independencia del colectivo de que se trate y sin que se preste ninguna atención a si el sujeto en cuestión reúne el conocimiento digital necesario para poder relacionarse con la Administración sin mayores trabas.

A lo anterior se une la implantación generalizada de la cita previa obligatoria como requisito ineludible para obtener una atención presencial, extendiéndose su exigencia a la totalidad de la población, aun no estando obligados a relacionarse electrónicamente para la realización de numerosos trámites de vital importancia para la ciudadanía⁷⁴.

Así lo ha manifestado la Recomendación general del Ararteko (Defensoría del Pueblo del País Vasco) 4/2020, de 5 de noviembre de 2020 sobre la necesidad de reforzar la atención ciudadana para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y de adoptar medidas contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como la derivada de la pandemia de la COVID-19.

En dicha recomendación se agrupan las quejas ciudadanas en tres grupos:

“a) Problemas derivados de la suspensión de la atención presencial por las administraciones durante el confinamiento, que ha derivado en una respuesta completamente telemática, salvo los servicios declarados esenciales (e incluso en algunos declarados esenciales), habiéndose apreciado desde esta institución situaciones de brecha digital de equipamiento, de conectividad, de habilidades, etc., y de falta de información por parte de las personas que debían cumplimentar determinadas solicitudes lo que ha provocado algunas situaciones de gran dificultad para activar prestaciones urgentes de tipo económico, máxime al estar suspendida la atención presencial en los servicios públicos, especialmente en los servicios sociales de base. En algunas de estas quejas se solicitaba la intervención del Ararteko al no tener ninguna posibilidad de tramitar las reclamaciones, al carecer de acceso a datos, Wifi, ordenador o escaner en casa, de forma que no podían completar los formularios electrónicos ni hacer gestión alguna de subsanación. En algunos casos, se daba la circunstancia añadida de no dominar el idioma o bien se trataba de situaciones muy graves como las de las víctimas de violencia de género. En el campo de la gestión de la RGI también se refieren a intentos infructuosos de comunicarse con las oficinas de Lanbide,

⁷³ GÓMEZ CRESPO, M. L., y DE LA TORRE CUELLAR, I.: *Brecha digital social y defensa de los derechos humanos*, Plataforma de ONG de Acción Social, Ministerio de Sanidad Consumo y Bienestar Social, 2021, p. 7.

⁷⁴ Es el caso de los ERTES, las prestaciones económicas de desempleo, las autorizaciones de trabajo y de residencia de personas extranjeras, el Ingreso Mínimo Vital, la renovación del DNI o la solicitud de un certificado de un título académico.

Servicio Vasco de Empleo por parte de personas mayores y otras personas en situación de vulnerabilidad debido a su incapacidad de hacer gestiones mediante formularios electrónicos o por medio del uso del email.

b) Necesidad de reserva de cita previa: Tras la reapertura en las administraciones de la atención presencial, se ha constatado que el teléfono de muchas administraciones está colapsado o no es atendido, lo que imposibilita tanto obtener esa cita previa, como responder a la demanda de asesoramiento, aclaración de dudas previas a las solicitudes, y atender demandas de información. Son muchas las ocasiones en las que esta situación se produce.

Así, se han recibido algunas quejas que tienen por objeto nuclear que la ciudadanía no puede acceder a una cita previa con la administración en la tramitación de algunos asuntos (por ejemplo, con los servicios sociales de base o con las oficinas de Lanbide, así como con relación a solicitudes dirigidas a la Administración General del Estado). En otros casos, esa situación de no poder acceder se debía a que para concertar la cita previa se exigía un correo electrónico y un teléfono móvil, medios no siempre disponibles para todas las personas, como es el caso de algunas personas mayores.

Especialmente llamativa es la situación cuando resulta imposible contactar para aclarar la extinción de la prestación de desempleo u otras prestaciones básicas o solicitudes que afectan a derechos y, pese a múltiples intentos por teléfono y por internet, se recibe como única respuesta un mensaje del contestador informando de la falta de disponibilidad en los próximos días de cita para el servicio solicitado, lo que se agrava con la imposibilidad física de acceder a la oficina ya que si no se dispone de cita previa no se atiende. El hecho de que no fuera posible la atención presencial y que las citas se dieran mediante un contestador sin poder acceder a un empleado público ha hecho que se agraven las dificultades y que exista cierta sensación de desamparo por la ciudadanía por no poderse comunicar con la Administración Pública. Esas quejas de falta de atención telefónica han sido bastante frecuentes en ámbitos como la necesidad de obtener cita previa telefónica o por internet para la solicitud de prestaciones de desempleo en el SEPE o prestaciones de la Seguridad Social en el INSS o la Tesorería General de la Seguridad Social para la gestión de las pensiones y prestaciones, o simplemente para solicitar o presentar documentación (con el riesgo de que suspenda la prestación que se está percibiendo).

Por otro lado, esta situación lejos de ser puntual se prolonga durante días en algunos servicios (se ha constatado en alguna ocasión más de 15 días). En algunos servicios sociales municipales, junto a la queja de que no se atienden los teléfonos, se añadía la de la dificultad idiomática de determinadas personas extranjeras para comunicarse por ese medio telefónico, ante la falta de provisión de canales efectivos de comunicación adaptados a las diversas circunstancias. También las personas que sufren alguna discapacidad tienen graves dificultades para comunicarse por este medio.

c) Tramitación de forma “on line” de solicitudes de prestaciones económicas. Resultan críticas las quejas relativas a las dificultades para realizar las solicitudes del IMV, cuya tramitación, en base al art 24 del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo⁹, por el que se establece el ingreso mínimo vital, debe realizarse electrónicamente como única vía (así como la aportación de la documentación justificativa del cumplimiento de los requisitos establecidos) en la sede electrónica de la Seguridad Social o a través de aquellos otros canales de comunicación telemática que el INSS tenga habilitados al efecto. Ello, junto a la propia imposibilidad de acceder a las sedes de la Seguridad Social, está conduciendo a un sinfín de problemas con alto impacto en la vida de quienes han de recurrir a solicitar prestaciones económicas dirigidas a personas en situación de exclusión social, cuando precisamente también padecen una exclusión digital.¹⁷⁵

⁷⁵ Recomendación General del Ararteko 4/2020, de 5 de noviembre de 2020. Puede consultarse a través del siguiente enlace: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-42020-de-5-de-noviembre-de-2020>

Estas cuestiones han sido reiteradas en la Resolución de la Sindic de greuges de Catalunya (expediente AO-00164/2022 relativa a la cita previa como requisito para ser atendido en las administraciones catalanas) y en la Resolución de 6/6/2023 del Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana (núm. Expediente: 202301017). Del mismo modo, se están produciendo algunos pronunciamientos judiciales resolviendo del modo más favorable al ciudadano y al ejercicio de sus derechos cuando éste se haya en una situación de grave inseguridad jurídica como las descritas. Se ha manifestado en este sentido, el derecho del interesado a presentar los documentos dirigidos a los órganos administrativos a través de las vías previstas en el artículo 16.4 de la LPAC, sin que existan entre los mismos ningún criterio de prevalencia y configurándose, por tanto, como una garantía de libre elección⁷⁶.

Por ello, la norma de autoorganización que establezca la Administración no puede generar perjuicio alguno para quien haya actuado con la diligencia debida al presentar, en este caso, su reclamación dentro del plazo correspondiente. La aplicación de dicha norma debe realizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del Código Civil, atendiendo, en particular, a su interpretación de acuerdo con la realidad social vigente en el momento de su aplicación.

Dicho lo anterior, debe considerarse que, tras levantarse la suspensión de plazos administrativos establecida por la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 14 de marzo de 2020), las Administraciones adoptaron diversas medidas dirigidas a evitar la concentración presencial en sus oficinas, en atención a la protección de la salud pública, la eficacia de la gestión y la optimización de recursos, entre las cuales se encuentra la implantación del sistema de cita previa para la realización de actuaciones que requerían la presencia física de los interesados, incluyendo la presentación de escritos.

Evidentemente, esta decisión, en el marco de la potestad de autoorganización, tuvo un efecto relevante respecto de aquellas diligencias sujetas a plazos preclusivos, debiendo ser valorada por la propia Administración con el fin de prevenir situaciones de indefensión para los ciudadanos. Por ello, la aplicación de principios como el de buena administración, previsto en los artículos 9.3 y 103 de la Constitución, así como los de confianza legítima y buena fe, exigía evitar confusiones en los interesados provocadas por la propia

⁷⁶ Art. 16.4. LPAC: “Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

- a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.
- b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.”

Administración, generando la expectativa de que la solicitud de cita previa permitiría cumplir con los plazos establecidos para la presentación de la reclamación.

No puede aceptarse, en consecuencia, que la utilización de una vía principal de acceso a un registro público, como es el del registro general, implique que los interesados vean restringidos sus derechos o se vean obligados a recurrir a medios alternativos, como consecuencia de una decisión unilateral de la Administración de establecer un sistema que limita el acceso presencial a las oficinas destinadas a la recepción de documentación⁷⁷.

Esta situación se ve agravada por la existencia de numerosas personas que enfrentan dificultades en el manejo de herramientas digitales, lo que puede constituir un obstáculo, en ocasiones insalvable, para acceder a la atención presencial. Cuando la cita previa resulta obligatoria y, adicionalmente, debe tramitarse exclusivamente por medios electrónicos —ya sea porque así lo dispone la normativa o porque las demás vías se encuentran saturadas o implican plazos de espera mayores—, en la práctica se obstaculiza, o incluso se impide, el acceso efectivo a la atención presencial para una parte significativa de la población⁷⁸.

4. LA BRECHA DIGITAL DE GÉNERO

La brecha digital de género puede definirse como la diferencia entre hombres y mujeres en el acceso, uso y aprovechamiento de las tecnologías digitales, así como en la presencia de mujeres en estudios y profesiones tecnológicas⁷⁹.

No solo se refiere a disponer o no de internet o dispositivos, sino también al nivel de competencias digitales, la participación en el mercado laboral digital, la representación en el sector TIC y la capacidad para beneficiarse de las oportunidades que ofrece la transformación digital.

A pesar de que los datos reflejan cómo las mujeres utilizan cada vez más las herramientas digitales en su día a día, diversos estudios ponen de relieve el estancamiento de la brecha digital a causa de la incorporación transversal de otras variables que afectan negativamente a la mitigación de la misma: la edad, el género y el entorno rural refleja que el 60% de las personas “desconectadas digitalmente” son mujeres, provocando que España

⁷⁷ Sentencia 169/2023 de fecha 17/02/2023, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, núm. de recurso: 95/2022.

⁷⁸ ANTÚNEZ SÁNCHEZ, A.: “El necesario equilibrio entre los derechos de los administrados y la digitalización de la Administración Pública: algunas consideraciones a propósito de la cita previa obligatoria”, en SÁNCHEZ FRÍAS, I. y VILLEGAS ALMAGRO, Y.: *Derecho y entornos digitales*, Atelier, 2025, p. 166.

⁷⁹ DE ANDRÉS DEL CAMPO, S., COLLADO ALONSO, R., GARCÍA LOMAS TABOADA, J. I.: “Brechas digitales de género. Una revisión del concepto”, *Revista científica electrónica de educación y comunicación en la sociedad del conocimiento*, núm. 20, 2020, p. 36.

se posiciona en el puesto 26 sobre 31 de los estados miembros respecto a la paridad de sexos⁸⁰.

Así, diversos estudios han reflejado que la brecha digital asociada a la edad mantiene una relación estrecha y bidireccional con la brecha de género⁸¹. Los datos muestran que el uso de Internet entre hombres y mujeres se mantiene prácticamente equilibrado hasta aproximadamente los 44 años. No obstante, a medida que aumenta la edad, la diferencia entre ambos sexos se amplía. De hecho, en el grupo de 25 a 34 años la brecha de género es incluso negativa (es decir, hay más hombres que mujeres que no utilizan Internet), pero esta tendencia se invierte progresivamente con la edad hasta alcanzar su punto máximo en la población mayor de 55 años, donde la diferencia llega a situarse en torno al 11 %⁸².

El análisis de los datos pone de manifiesto una realidad poco visibilizada: en España, ser mujer y tener más de 55 años actúan como dos importantes factores que aceleran la exclusión digital⁸³.

5. LA MITIGACIÓN DE LA BRECHA DIGITAL DE GÉNERO A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1. Políticas comunitarias

Las instituciones de la Unión Europea han reconocido la relevancia de las competencias digitales (“digital skills”) como elemento esencial para la vida, el aprendizaje y la actividad profesional en la sociedad del conocimiento. En tal sentido, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea incorporaron la competencia digital como una de las competencias básicas de los ciudadanos en la Recomendación 2006/962/CE, de 18 de diciembre de 2006, reafirmando en la Recomendación de 22 de mayo de 2018 sobre competencias clave para el aprendizaje permanente, definiéndola como “el uso seguro, crítico y responsable de las tecnologías digitales en diversos ámbitos, incluyendo la alfabetización informacional, la comunicación y colaboración, la creación de contenidos digitales, la seguridad digital, la protección de la propiedad intelectual, la resolución de problemas y el pensamiento crítico. Dichas competencias deben desarrollarse bajo una perspectiva de aprendizaje permanente, desde la primera infancia hasta la vida adulta, mediante modalidades formales, no formales e informales”⁸⁴.

⁸⁰ Fuente: UNECE (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa).

⁸¹ VARELA FERRÍO, J.: *La brecha digital en España. Estudio sobre la desigualdad postergada*, UGT, 2019.

⁸² Fuente: Encuesta sobre la Participación de la Población Adulta en las Actividades de Aprendizaje (EADA), año 2011, Instituto Nacional de Estadística.

⁸³ VARELA FERRÍO, J.: *La brecha digital en España. Estudio sobre la desigualdad postergada*, op. cit., p. 42.

⁸⁴ Recomendación 2018/C 189/01 del Consejo de la Unión Europea, de 22 de mayo de 2018, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, Diario Oficial C 189 de 04/06/2018.

Con el objeto de orientar a los Estados miembros en la planificación sistemática de estas competencias, el Joint Research Centre (JRC) de la Comisión Europea desarrolló en 2010 el proyecto DIGCOMP, estableciendo un marco de referencia europeo de competencias digitales para la ciudadanía, alineado con la Agenda Digital Europea, identificando sus componentes esenciales en términos de conocimientos, habilidades y actitudes. Este marco ha sido actualizado sucesivamente, destacando DigComp 2.0 y 2.1 (2016), que organiza cinco dimensiones y veintiuna competencias en ocho niveles de aptitud, ampliando su aplicación desde competencias básicas hasta aquellas orientadas a la innovación educativa y la empleabilidad.

En 2016, la Comisión Europea constituyó la “Coalición por las capacidades y los empleos digitales”, integrando Estados miembros, empresas, sector educativo y tercer sector, con el objetivo de responder a la creciente demanda de competencias digitales en el mercado laboral. Su plan de acción se estructura en cuatro pilares:

- competencias digitales para la ciudadanía.
- competencias digitales para la población activa.
- competencias digitales para especialistas TIC.
- competencias digitales en educación, incluyendo la capacitación docente y la formación a lo largo de la vida.

Dichos pilares incorporan de manera transversal la reducción de la brecha digital de género y la eliminación de estereotipos en el ámbito educativo.

En línea con estos objetivos, el Plan de Acción de Educación Digital 2020 impulsa la creación de ecosistemas educativos digitales de alto rendimiento y el fortalecimiento de competencias digitales para la transformación digital. Asimismo, en noviembre de 2020, la Comisión Europea implementó el Pacto por las Capacidades, como instrumento clave de la Agenda de Capacidades Europea, destinado a la movilización de recursos y establecimiento de colaboraciones estratégicas para la capacitación y reciclaje profesional, favoreciendo la doble transición ecológica y digital, la competitividad sostenible y la equidad social. La estrategia industrial europea reconoce que la formación y reciclaje profesional son componentes esenciales de la economía social de mercado, generando oportunidades para toda la ciudadanía.

5.2. La Agenda España Digital 2025

En coherencia con los ejes estratégicos europeos en materia de competencias digitales, la Agenda España Digital 2025, titulada “Una agenda para la transformación digital de España”, incluye la capacitación digital como uno de sus diez ejes estratégicos prioritarios, con el propósito de “fortalecer las competencias digitales de las personas trabajadoras y de

la ciudadanía en general”, fijando como meta que el 80 % de la población española alcance un nivel básico de competencia digital al término del periodo de implementación.

España parte de una posición relativamente favorable en el contexto de la Economía y Sociedad Digital —ocupando el puesto 11 de los 28 Estados miembros en el Índice DESI—.

No obstante, los indicadores vinculados al capital humano digital reflejan importantes desequilibrios:

- Cerca del 43 % de la población no dispone de competencias digitales básicas y un 8 % nunca ha accedido a Internet.
- Las personas graduadas en titulaciones TIC representan únicamente el 4 % del total de egresados.
- Los especialistas en TIC suponen solo el 3,2 % del empleo total.
- La participación de mujeres especialistas en TIC se ha mantenido estancada en torno al 1 % del empleo femenino durante los últimos cuatro años, lo que constata la existencia de una brecha digital de género.

Partiendo de estas consideraciones, la Agenda establece las competencias digitales como el tercer eje de sus diez prioridades estratégicas, orientadas a promover un crecimiento económico sostenible e inclusivo. A tal fin, distingue cuatro categorías de competencias digitales, cada una dirigida a un grupo específico de población:

- Competencias digitales básicas: Destinadas a la ciudadanía en general, permiten la participación plena en la sociedad digital y el uso seguro y confiable de tecnologías para comunicarse, informarse y realizar transacciones, incluyendo la interacción con la Administración Pública y el sector privado. La adquisición de estas competencias se plantea como necesarias para operar con confianza a la hora de comunicarse, informarse o realizar transacciones, como comprar, interactuar con las Administraciones Públicas, o reservar una cita médica. Sin embargo, el diagnóstico actual indica que el porcentaje de personas sin competencias digitales básicas en la Unión Europea es del 42% y en España del 43%. A pesar de que este porcentaje decrece año a año, siguen existiendo colectivos donde la falta de competencias golpea con especial intensidad, produciendo nuevos fenómenos de exclusión digital.
- Competencias digitales avanzadas: Orientadas a la población activa —trabajadores ocupados o desempleados—, facultan la realización de actividades tecnológicas complejas, tales como búsquedas avanzadas de información en línea, publicación de contenidos digitales, programación básica y configuración de sistemas digitales sencillos.

- Competencias digitales especializadas: Comprenden habilidades TIC específicas para profesionales que intervienen en el diseño, implementación, operación y mantenimiento de sistemas digitales. Este grupo incluye áreas de alta especialización tecnológica, tales como analítica de datos, inteligencia artificial, ciberseguridad, supercomputación, tecnologías cuánticas y blockchain, entre otras, respondiendo a la creciente demanda laboral de especialistas en tecnologías digitales.
- Competencias digitales en educación: Abarcan las habilidades digitales necesarias para garantizar el aprendizaje permanente. Se aplican desde la educación primaria y secundaria hasta la formación profesional, incluso en áreas no específicamente digitales, asegurando la plena integración de todas las personas en la sociedad digital y su capacidad de actualización y desarrollo personal y profesional frente a un entorno en constante cambio.

Con la finalidad de reducir la brecha actual de competencias digitales de la ciudadanía, la Agenda Digital 2030 prevé la necesidad de realizar actuaciones conjuntas entre el sector público y privado. En esta línea, se recoge la necesidad de mejorar las competencias digitales básicas de la ciudadanía y reducir las brechas entre colectivos. En este sentido, España Digital 2025 plantea la universalización de las competencias digitales básicas con el fin de garantizar que la población pueda desenvolverse plenamente en la era digital, ya sea para comunicarse, informarse, realizar compras o transacciones, o interactuar con las Administraciones Públicas. Para alcanzar este objetivo, se subraya la importancia de priorizar la formación de los colectivos que presentan mayores dificultades para adquirir dichas competencias, como las personas mayores, jubiladas, con bajos niveles de renta o residentes en zonas rurales, entre otros. La meta establecida es formar en habilidades digitales básicas a 15 millones de personas.

Asimismo, el documento aborda la necesidad de dotar al alumnado de competencias digitales avanzadas y fomentar las vocaciones digitales. Se señala que una de las funciones esenciales del sistema educativo es proporcionar al estudiantado las competencias necesarias para desenvolverse en la sociedad, y que, en la actualidad, las competencias digitales constituyen un elemento central cuya demanda aumenta progresivamente. En el ámbito universitario, se considera que las universidades deben actuar como espacios de formación, innovación y atracción del talento en áreas tecnológicas de vanguardia, promoviendo la transferencia de conocimiento. Para ello, se propone la creación de ecosistemas abiertos mediante proyectos de innovación universitaria que permitan formar perfiles altamente cualificados. Este enfoque exige el desarrollo de entornos educativos más participativos y colaborativos, la implantación de programas interuniversitarios de formación, innovación, investigación y programación, así como el impulso de contextos basados en la experimentación y la creatividad orientada a objetivos. En consecuencia, España Digital 2025, en coordinación con el sistema educativo, se fija como objetivo que todo el alumnado

adquiera y mantenga actualizadas las competencias digitales requeridas. Asimismo, se plantea fomentar las vocaciones científico-tecnológicas sin descuidar las disciplinas artísticas, impulsando estudios STEAM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería, Artes y Matemáticas) de manera equilibrada en términos de género. La meta establecida es formar en competencias digitales avanzadas a 7 millones de personas.

Por último, el documento recoge el objetivo de reducir la brecha de género en materia de competencias digitales. Se señala que, si bien en años anteriores se logró disminuir de forma significativa la brecha de acceso a Internet entre hombres y mujeres, en la actualidad dicha desigualdad se ha trasladado al ámbito de las competencias digitales. Ante esta situación, España Digital 2025 se propone reducir esta brecha tanto en la población general como en la fuerza laboral y entre las personas especialistas en el ámbito digital.

Este instrumento incluye, además, importantes previsiones sobre la personalización de los servicios digitales que presta la Administración, de modo que estos deben ser fáciles de usar y adaptados, en la medida de lo posible, a las necesidades de cada persona. A su vez, deben garantizar el respeto a la protección de datos personales, se debe minimizar la solicitud de los datos que ya obran en poder de las Administraciones, fomentando la hiperconectividad entre servicios, y se debe permitir personalizar los mecanismos de notificación por los que la ciudadanía opte.

Por otro lado, y en vistas a facilitar el acceso a los servicios digitales de los sectores que parten de una situación de desigualdad, se identifica a las Delegaciones del Gobierno como órganos que, además de garantizar la presencia del Estado en todo el territorio, constituyen un elemento de carácter cohesionador e integrador para garantizar la necesaria unidad de acción del Gobierno en todo el país y el derecho de la ciudadanía a recibir los servicios en condiciones de igualdad. Además, la transformación digital del sector público ofrece oportunidades para la mejora de los servicios públicos y su adaptación a las necesidades específicas de los ciudadanos y del territorio en el que estos residen, así como a la descentralización de la prestación de los servicios, contribuyendo así a luchar contra el reto de la despoblación.

Así, la Agenda España Digital 2025 se configura como un instrumento estratégico para alinear el desarrollo de capacidades digitales en España con los estándares europeos y las necesidades del mercado laboral y educativo, garantizando la inclusión y la participación plena de la ciudadanía en la sociedad digital.

5.3. El Plan Nacional de Competencias Digitales

Para cumplir con los objetivos de la Agenda 2030, en junio de 2018 el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. En ese marco, el Plan Nacional de competencias digitales se configura como un elemento clave para lograr la consecución de varios ODS de la Agenda 2030 en España, en concreto:

- El ODS 4, que busca garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. La enseñanza de competencias digitales promueve no solo las capacidades necesarias para que niños, niñas y jóvenes puedan adaptarse a los continuos cambios de las sociedades digitales, sino que dota de conocimientos, capacidades, valores y actitudes que permiten afrontar el aprendizaje como una herramienta que nos acompaña toda la vida. Merece especial mención la promoción de la formación de las niñas y las mujeres en las carreras de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés).
- El ODS 5, que busca lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Existe una importante brecha digital en el acceso de las mujeres a las carreras STEM. La presencia de las mujeres en el sector TIC se ha mantenido prácticamente constante en los últimos 20 años. Según datos del Libro Blanco de las mujeres en el ámbito tecnológico, actualmente solo el 30% de las profesionales TIC son mujeres³⁰. La escasa presencia femenina, también en la formación en este sector (según datos del Ministerio de Educación para 2018, solo un 7% del alumnado universitario realiza carreras tecnológicas, y dentro de esta minoría, únicamente el 28% son mujeres) plantea un reto de adaptación a las nuevas demandas laborales.

A su vez, el Plan Nacional de Competencias Digitales constituye el instrumento principal para impulsar la adquisición y mejora de estas competencias, tanto en la ciudadanía en general como en la población activa y los profesionales del sector TIC. Esta Plan es, a su vez, uno de los principales instrumentos a través de los que se pretende actuar directamente en la reducción de la brecha de género, encuadrándose en un punto estratégico de actuación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que destina el 27% de las inversiones del plan a la consecución de estos objetivos⁸⁵. Su finalidad principal es reducir la brecha digital existente en España, estableciendo metas específicas que consideran:

- La mejora de las competencias digitales básicas de la ciudadanía y la reducción de brechas entre colectivos.
- La dotación de competencias digitales avanzadas al alumnado y la promoción de vocaciones digitales.
- La capacitación de las personas trabajadoras en competencias digitales requeridas en el ámbito laboral.
- La atención a la creciente demanda de especialistas en tecnologías digitales.

⁸⁵ *Vid.* RANDO BURGOS, E., *Mujer y Administración Pública: políticas públicas e igualdad de género*, Atelier, 2023, pp. 273-278.

- La reducción de la brecha digital de género, promoviendo la igualdad de oportunidades en el acceso y desarrollo de competencias digitales.

Aunque la evolución de España en materia digital es favorable, la insuficiencia de competencias digitales —tanto básicas como avanzadas— constituye un obstáculo significativo para la plena transformación digital del país. Para alcanzarla, es necesario afrontar los siguientes retos estratégicos:

- Garantizar que ninguna persona quede excluida de la integración en el entorno digital.
- Reducir la brecha digital de género, aumentando la presencia de mujeres matriculadas, tituladas y empleadas en el ámbito de las TIC.
- Asegurar la adquisición de competencias digitales adecuadas en el sistema educativo, tanto por parte del profesorado como del alumnado en todos sus niveles.
- Proporcionar competencias digitales avanzadas a personas ocupadas y desempleadas.
- Garantizar que las empresas españolas, especialmente las PYMEs, dispongan de las capacidades digitales necesarias para abordar con éxito sus procesos de digitalización.
- Asegurar una oferta formativa suficiente para responder a la creciente demanda de especialistas digitales en los distintos sectores productivos, cuya demanda aumenta hasta cuatro veces más rápido que la oferta disponible.

En este marco, el Plan Nacional de Competencias Digitales tiene como finalidad dar respuesta a estos desafíos, estableciendo una hoja de ruta que permita definir e implementar las medidas necesarias para que toda la ciudadanía disponga de las herramientas adecuadas para adquirir y desarrollar competencias digitales.

El Plan estructura su intervención en siete líneas de actuación, que se concretan en dieciséis medidas, orientadas a la mejora de las competencias digitales en los siguientes ámbitos:

- Ciudadanía en general, garantizando la inclusión digital.
- Reducción de la brecha digital de género.
- Adquisición de competencias digitales en el ámbito educativo por parte de docentes y estudiantes de todos los niveles.
- Capacitación en competencias digitales avanzadas de la población activa.

- Mejora de las competencias digitales del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- Capacitación digital de las empresas españolas, con especial atención a las PYMEs.
- Impulso y promoción de especialistas en TIC.

5.3.1. La brecha digital de género en el Plan Nacional de Competencias Digitales

Como se ha visto, el Plan Nacional de Competencias Digitales presta especial atención a la implementación de medidas dirigidas a mitigar la brecha digital de género. Así, entre sus líneas de actuación, dedica la segunda línea a la lucha contra la brecha digital de género, integrada en el primer eje titulado “competencias digitales transversales”.

El documento explica que la brecha digital de género se debe, en gran medida, a la incorporación tardía y progresiva de las mujeres a los distintos procesos de transformación digital a lo largo del tiempo. Este fenómeno se inicia en la década de 1990, cuando las TIC comienzan a integrarse en la vida cotidiana; continúa durante los primeros años del siglo XXI, cuando el uso de Internet para realizar compras en línea, operar con entidades bancarias o comunicarse se generaliza; y se intensifica en la actualidad, especialmente tras la pandemia de la COVID-19, contexto en el cual las TIC se han convertido en un elemento transversal en todas las actividades diarias. En consecuencia, la carencia de competencias digitales genera un riesgo real de exclusión social y económica.

Según el índice DESI (2020), únicamente el 3,9 % de los profesionales en España puede considerarse especialista TIC, y solo el 1,4 % corresponde a mujeres. Aunque el número total de especialistas TIC ha aumentado durante los últimos cinco años, la proporción de mujeres en este ámbito permanece estancada. Dado el crecimiento continuo de las oportunidades laborales en el sector tecnológico, esta escasa presencia femenina limita significativamente sus posibilidades de empleabilidad futura.

El documento añade que esta desigualdad se ve agravada por la brecha generacional y social. El uso de las TIC es similar entre hombres y mujeres menores de 24 años; sin embargo, a partir de esa edad la brecha se amplía progresivamente, pudiendo alcanzar diferencias de hasta 60 puntos porcentuales.

En definitiva, la brecha digital de género se produce en la intersección entre desigualdades de género y desigualdades socioeconómicas y generacionales. Por ello, aunque las medidas propuestas se centran en fomentar la adquisición de competencias digitales y aumentar la presencia de mujeres en profesiones tecnológicas, el documento

reconoce la necesidad de coordinar acciones con otros ministerios (como el Ministerio de Igualdad y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo) con el fin de mejorar las condiciones de inclusión social y las oportunidades de emprendimiento de las mujeres trabajadoras.

Entre las medidas concretas que aborda el plan para disminuir la brecha digital de género, se recoge la creación de un programa de fomento de vocaciones científico-tecnológicas en el sistema educativo, promoviendo como factor clave para su éxito impulsar, de manera coordinada entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, diversas actuaciones formativas dirigidas al profesorado, con el objetivo de eliminar prejuicios de género y fomentar las vocaciones técnico-científicas entre las niñas. Asimismo, plantea la incorporación, desde la Educación Primaria, de un programa específico de orientación profesional que facilite el descubrimiento de vocaciones en áreas científico-tecnológicas.

Del mismo modo, se encomienda al Ministerio de Educación y Formación Profesional la elaboración de un programa de comunicación que incluya materiales audiovisuales y asesoramiento mediante mentores, con el fin de visibilizar referentes femeninos en el ámbito científico y promover modelos inspiradores para las futuras generaciones.

El documento también señala que España presenta un porcentaje reducido de estudiantes universitarios en titulaciones TIC (18 %) frente a la media de la Unión Europea (21 %), habiéndose producido un descenso del 30 % desde 2010. Ante esta situación, el Ministerio de Universidades colaborará con el Ministerio de Educación y Formación Profesional en el diseño de programas que impulsen las vocaciones científico-técnicas, con el objetivo de equilibrar la oferta y la demanda universitaria y alcanzar ratios similares a los de países del entorno europeo.

6. BIBLIOGRAFÍA

ANTÚNEZ SÁNCHEZ, A.: “El necesario equilibrio entre los derechos de los administrados y la digitalización de la Administración Pública: algunas consideraciones a propósito de la cita previa obligatoria”, en SÁNCHEZ FRÍAS, I., y VILLEGAS ALMAGRO, Y.: *Derecho y entornos digitales*, Atelier, 2025.

BELTRÁN CASTELLANOS, J. M.: *La brecha digital en las relaciones de la ciudadanía con la Administración Pública*, Tirant lo Blanch, 2024.

DE ANDRÉS DEL CAMPO, S., COLLADO ALONSO, R. y GARCÍA LOMAS TABOADA, J. I.: “Brechas digitales de género. Una revisión del concepto”, *Revista científica electrónica de educación y comunicación en la sociedad del conocimiento*, núm. 20, 2020.

GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 20ª edición, Madrid, Tecnos, 2021.

GÓMEZ CRESPO, M. L. y DE LA TORRE CUELLAR, I.: *Brecha digital social y defensa de los derechos humanos*, Plataforma de ONG de Acción Social, Ministerio de Sanidad Consumo y Bienestar Social, 2021.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: *El desarrollo reglamentario (y la interpretación jurisprudencial) de la Administración digital*, Aranzadi, 2024.

RAMIÓ, C.: *Inteligencia artificial y Administración Pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*, Catarata, 2019.

RANDO BURGOS, E.: *Mujer y Administración Pública: políticas públicas e igualdad de género*, Atelier, 2023.

SÁNCHEZ LAMELAS, A.: “La reciente jurisprudencia sobre la obligación de utilizar medios electrónicos en las relaciones administrativas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 220, 2023.

VARELA FERRÍO, J.: *La brecha digital en España. Estudio sobre la desigualdad postergada*, UGT, 2019.

VERA JURADO, D. J., “Cuestiones generales del procedimiento administrativo”, en EDUARDO GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. Y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, vol. I, 1ª edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

LA BRECHA IDEOLÓGICA ENTRE HOMBRES Y MUJERES JÓVENES EN LA CUESTIÓN DEL GÉNERO. EL PAPEL DE LOS ALGORITMOS Y EL DERECHO

José Zapata Sevilla

Profesor Ayudante Doctor

Universidad de Málaga

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1328-1118>

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ECONOMÍA DE LA ATENCIÓN, REDES SOCIALES Y ALGORITMOS. 3. LEY DE SERVICIOS DIGITALES. LEY DE IA. **3.1. Ley de Servicios digitales. Análisis general de la norma. 3.2. Las obligaciones aplicables a las plataformas en línea de muy gran tamaño y a motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño. 3.3. Excurso. La Ley de Inteligencia Artificial y la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Los sesgos de género.** 4. PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LÍNEA Y NUDGES. 5. CONCLUSIONES. 6. REFERENCIAS.

Resumen: En los últimos años se ha apreciado una brecha ideológica entre hombres y mujeres jóvenes en la cuestión de la igualdad de género. Los sistemas de recomendación de las redes sociales constituyen un factor explicativo de la creciente polarización en la medida en que muestran contenidos que refuerzan las ideas propias y excluyen las opiniones contrarias. Este diseño obedece a que las plataformas digitales pretenden captar en la mayor medida posible la atención de los usuarios. El reglamento de servicios digitales constituye el marco jurídico del gobierno de las plataformas digitales. Sin embargo, la moderación de contenidos que promueve la norma resulta

contraria a los derechos fundamentales de los usuarios. Resulta necesario buscar otras fórmulas en el Reglamento que permitan incidir en los sistemas de recomendación.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años ha quedado de manifiesto una creciente tendencia: la brecha ideológica entre hombres y mujeres jóvenes en la cuestión del género. Se trata de un fenómeno generacional, puesto que las diferencias políticas se explican tanto por el género como por la generación a la que pertenecen los individuos⁸⁶. En concreto, estadísticamente los hombres jóvenes se inclinan por la derecha conservadora, mientras que las mujeres jóvenes prefieren opciones políticas de izquierda liberal.

La brecha ideológica constituye una cuestión de índole política, mientras que las políticas de igualdad de género buscan combatir desigualdades por razón de género de naturaleza estructural. Así, las políticas de igualdad, a pesar de implicar una acción transversal de los poderes públicos en una multitud de materias y acciones específicas⁸⁷, no han abordado por el momento esta cuestión. No obstante, la brecha ideológica debe considerarse para la eficacia de las políticas de igualdad. Primero, porque la eficacia de las normas jurídicas depende de su aceptación social⁸⁸ y, segundo, porque la progresión electoral de partidos políticos contrarios a la igualdad de género puede paralizar y revertir los efectos de las políticas de igualdad.

Es cierto que el fenómeno de la brecha ideológica se incardina en otro de mayor ámbito, como es la creciente polarización política de la sociedad. La igualdad de género es así uno de los temas controvertidos que dividen actualmente a la sociedad, junto a otros como la inmigración, el cambio climático, el Estado del Bienestar y la imposición tributaria. Se trata de un fenómeno muy grave que amenaza con paralizar el funcionamiento de las instituciones democráticas, puesto que los mandatos constitucionales requieren para ciertas cuestiones la conformación de mayorías para las que deben participar partidos políticos que actualmente representan a sectores de la sociedad políticamente polarizados⁸⁹.

⁸⁶ CORDERO GARCÍA, G., RAMÍREZ DUEÑAS, J. M. y SÁNCHEZ, S.: “La brecha ideológica de género en la Generación Z en España”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 67, 2025, pp. 74-76.

⁸⁷ Sobre la importancia de la transversalidad de género en las políticas públicas, vid. RODRÍGUEZ AYUSO, J. F.: “Tools at the Service of Public Administrations to Fight Digital Gender Inequalities”, *Journal of Feminist, Gender and Women Studies*, núm. 14, 2023, p. 66.

⁸⁸ Sobre la importancia de la aceptación o participación social para un derecho eficaz, vid. OLLERO TASSARA, A.: “Eficacia jurídica y participación social”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 7-8, (1967-1968), p. 116.

⁸⁹ La polarización política puede conllevar la parálisis legislativa, entre otros problemas a nivel institucional. No obstante, ciertamente los perjuicios de la polarización en la actividad institucional podrán

Aunque este trabajo no tiene por objeto ni las causas materiales de la polarización política ni el conjunto de sus implicaciones, sí que pretende tratar cómo los algoritmos de las grandes plataformas digitales acrecientan esta perniciosa polarización y cuál es el papel del derecho frente a esta realidad.

En consecuencia, la presente investigación trata en un primer momento del modelo económico de las plataformas digitales que propicia la polarización ideológica entre sus usuarios. En segundo lugar, se presenta el marco jurídico que regula este fenómeno, la Ley de Servicios Digitales de la Unión Europea⁹⁰ (DSA, por sus siglas en inglés), y cómo podría aplicarse para abordar el riesgo en el que consiste la polarización, así como las cautelas que deben tenerse en cuenta para evitar una ejecución desproporcionada. A continuación, se presenta una propuesta de intervención pública que pretende resultar conciliadora y respetuosa con la libertad de expresión, consistente en la promoción de la igualdad mediante nudges, medida que pretende confrontar directamente la explotación de las vulnerabilidades cognitivas por parte de la “economía de la atención” de las plataformas digitales.

2. ECONOMÍA DE LA ATENCIÓN, REDES SOCIALES Y ALGORITMOS

El punto de partida de nuestro análisis es el funcionamiento del sistema cognitivo humano. En la obra *Pensar rápido, Pensar despacio* de Daniel Kahneman⁹¹ se pone de manifiesto que este está formado por dos subsistemas. El subsistema uno, que es de base intuitiva, emocional y rápido, formula juicios y toma decisiones a partir de heurísticas (atajos) y asociaciones mentales. En cambio, el subsistema dos es lógico, deliberativo y lento. Si bien es cierto que ambos sistemas son útiles según el contexto, lo cierto es que la sobreutilización del primer sistema puede tener consecuencias graves para los intereses de los ciudadanos porque en determinados casos habrían adoptado un juicio o una decisión diferente y más favorable a sus intereses de haber utilizado el segundo subsistema. Una tesis fundamental de la obra, y que constituye uno de los pilares del *Behavioral Economics* o economía conductual, es que los actores económicos no son plenamente racionales a la hora de tomar decisiones económicas, lo cual desafía el paradigma clásico del *homo economicus*⁹².

gestionarse si existen los mecanismos adecuados. Vid. DIAKONOVA, M., GHIRELLI, C., PÉREZ, J. J.: “Polarización política y bloqueo legislativo en Europa: tendencias en Alemania, Francia, Italia y España”, 2025, disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/polarizacion-politica-y-bloqueo-legislativo-en-europa/> (última consulta: 15 de septiembre de 2025).

⁹⁰ Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales) (L 277/1, 27/10/2022).

⁹¹ KAHNEMAN, D.: *Pensar rápido, Pensar despacio*, Debate, Barcelona, 2012.

⁹² Sobre el uso de los postulados del hombre económico racional o *homo economicus* y su crítica, vid. ANDRÉS JOVANI, J.M.: “Ética, corrupción y el paradigma del *homo economicus*”, 2012, https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/679100/EM_40_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y (última consulta: 15 de septiembre de 2025).

Esta realidad significa que las plataformas digitales podrían aprovechar esta configuración del pensamiento humano en su beneficio, esto es, mediante la estimulación constante de los mecanismos del sistema uno que opacan la intervención del sistema dos sobre cuestiones muy importantes para la convivencia social. No se sugiere que las plataformas digitales tengan como objetivo explícito proporcionar contenido perjudicial para sus usuarios; simplemente, al pretender maximizar su beneficio, las recomendaciones o el contenido directamente mostrado van dirigidos a captar la atención del usuario, sin tener en cuenta que el material sea o no beneficioso para este. Es una consecuencia de la creciente plataformización de la economía⁹³ y del auge de la economía de la atención⁹⁴. En concreto, para el tema que constituye el objeto de estudio, el foco debe situarse en plataformas que constituyen redes sociales. Tampoco esta realidad es inherente al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs); las grandes empresas tecnológicas han configurado deliberadamente los algoritmos para conocer, controlar y modificar el comportamiento de los usuarios y así crear nuevas formas de mercantilización, monetización y control en una lógica acumulativa que ha sido designada como el “capitalismo de la vigilancia”⁹⁵.

En definitiva, las plataformas diseñan los sistemas de recomendación y de asignación de la información para consolidar su poder de mercado y extraer las rentas derivadas de la atención de sus usuarios, de ahí que sean responsables de los contenidos que se asignan a según qué usuarios. Así, se ha propuesto una intervención pública sobre estos algoritmos para garantizar su transparencia y regulación, incluso sobre los sistemas algorítmicos en los que se basa la última gran disrupción tecnológica, la inteligencia artificial (IA) generativa⁹⁶.

Asimismo, en las plataformas pueden participar usuarios que pretendan explotar las vulnerabilidades cognitivas del otro grupo de personas con las que interactúan. Este sería el caso de promocionar productos o servicios en redes sociales a través de personas influyentes

⁹³ Sobre cómo difieren las plataformas como intermediarios en mercados multilaterales donde se reúnen a distintos grupos de usuarios de los mercados unilaterales considerados por la economía neoclásica, vid. SANJUAN Y MUÑOZ, E.: “Fallos y competencia efectiva en mercados digitales. Una propuesta desde la DMA (mercados digitales) «The winner takes all»”, en OLMEDO PERALTA, E. (dir.) y PASTRANA ESPÁRRAGA, M. (coord.): *El derecho de la competencia ante las plataformas digitales*, Aranzadi, Madrid, 2025, pp. 71-80.

⁹⁴ La sobreabundancia de información, propia de Internet, conlleva una escasez de atención. Por este motivo, los proveedores de información deben captar a toda costa la atención de los usuarios. Vid. SIMON, H. A.: *Designing organizations for an information-rich world*, en GREENBERGER, M. (Ed.): *Computers, Communications, and the Public Interest*. Johns Hopkins Press, Baltimore, 1971.

⁹⁵ ZUBOFF, S.: “Big other: surveillance capitalism and the prospects of an information Civilization”, *Journal of Information Technology*, núm. 30, 2015, p. 85.

⁹⁶ O'REILLY, T., STRAUSS, I. y MAZZUCATO, M.: “Algorithmic Attention Rents: A theory of digital platform market power. UCL Institute for Innovation and Public Purpose”, *Working Paper Series (IIPP WP 2023-10)*, 2023, disponible en <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2023-10> (última consulta: 16 de septiembre de 2025), pp. 26-32.

sin avisar de que se trata de publicidad⁹⁷. No obstante, esta breve investigación se va a centrar únicamente en la intervención jurídica sobre las plataformas de redes sociales como responsables de la difusión de contenido, y no sobre los autores de dicho contenido.

Por último, cabe aludir a la preocupación de las autoridades de la Unión Europea (UE) por algunas malas prácticas que se producen en contextos digitales entre empresarios y consumidores. En este sentido, a pesar de que el objeto de aquel interés se traduzca en una investigación que se ciñe al derecho de consumo y al de la competencia desleal, la Comisión Europea identifica malas prácticas que también pueden producirse en el contexto de la polarización ideológica en redes sociales. En particular, se investigaron los “patrones oscuros”, prácticas de diseño de la arquitectura decisional que influyen a los consumidores para que adopten decisiones que no hubieran tomado de otra forma, y otras conductas específicas problemáticas, como el diseño que induce a la adicción y la personalización deshonestas, así como el marco jurídico que regula estas prácticas⁹⁸.

En conclusión, la digitalización de la economía y de la sociedad ha conllevado transformaciones notorias, pero también otras menos perceptibles. El control de los datos y la posibilidad de realizar inferencias sobre las preferencias y el comportamiento futuro redundan en que las plataformas digitales consigan una acumulación de poder de persuasión o influencia sobre sus usuarios. El derecho regula las manifestaciones perjudiciales de este poder asimétrico. A continuación, se estudia el caso de cómo las redes sociales contribuyen a la profundización de la brecha ideológica entre hombres y mujeres jóvenes en la cuestión del género y las posibles vías para aminorar estos efectos.

3. LEY DE SERVICIOS DIGITALES. LEY DE IA

El punto de partida del análisis es la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital⁹⁹. En primer lugar, porque se declara que la digitalización debe consistir en una transformación digital centrada en las personas, esto es, que “la tecnología debe servir y beneficiar a todas las personas que viven en la UE y empoderarlas para que cumplan sus aspiraciones”. Lo anterior implica limitar aquellas prácticas de las plataformas que constituyen riesgos para la salud cognitiva y psicoafectiva

⁹⁷ Vid. FERNÁNDEZ CARBALLO-CALERO, P.: “Publicidad encubierta e «influencers». (A propósito de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual)”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 327, 2023.

⁹⁸ Commission Staff Working Document Fitness Check of EU consumer law on digital fairness SWD(2024) 230 final, pp. 146-203.

⁹⁹ Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital (2023/C 23/01).

de las personas¹⁰⁰. Por otro lado, la declaración también se ocupa del impacto en la sociedad de la digitalización. Así, el punto “Solidaridad e inclusión” dispone que “La tecnología debe utilizarse para unir a las personas, no para dividir las” y el capítulo III, en lo relativo a la “Libertad de elección” y la interacción con algoritmos y sistemas de IA, prescribe la necesidad de “garantizar que las tecnologías como la inteligencia artificial no se utilicen para anticiparse a las decisiones de las personas en ámbitos como, por ejemplo, la salud, la educación, el empleo y la vida privada”.

3.1. Ley de Servicios digitales. Análisis general de la norma

La DSA viene a introducir en la normativa de la UE del comercio en línea, contenida en la Directiva de Comercio electrónico (DCC)¹⁰¹, regulación adicional para los servicios intermediarios, especialmente para los servicios de alojamiento de datos que constituyen plataformas digitales, así como para los “motores de búsqueda”¹⁰². De esta manera, la DSA viene a reemplazar la regulación de la DCC en materia de responsabilidad de los servicios intermediarios, aunque sin afectar al marco jurídico del resto de los prestadores de los servicios de la sociedad de la información. Cabe notar que las redes sociales encajan dentro del concepto de servicios intermediarios.

Además, a partir de los términos de servicios de alojamiento de datos y plataformas digitales, la DSA maneja categorías cualificadas de estos sujetos para atribuir obligaciones adicionales. En este sentido, se prescriben obligaciones aplicables a todos los servicios intermediarios, pero también otras acumulativas a las anteriores y exigibles según si se trata de servicios de alojamiento, incluidas las plataformas en línea; plataformas en línea;

¹⁰⁰ Sobre los riesgos para la mente humana y la capacidad de atención de las personas, vid. HARTFORD A, STEIN D. J.: “Attentional Harms and Digital Inequalities”, *JMIR Ment Health*, vol. 9 (2), 2022.

¹⁰¹ Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) (DO, núm. L 178 de 17/07/2000).

¹⁰² El art. 3 de la DSA (“definiciones”) determina el significado de los términos:

“Servicio de «alojamiento de datos», consistente en almacenar datos facilitados por el destinatario del servicio y a petición de este”.

“plataforma en línea”: un servicio de alojamiento de datos que, a petición de un destinatario del servicio, almacena y difunde información al público, salvo que esa actividad sea una característica menor y puramente auxiliar de otro servicio o una funcionalidad menor del servicio principal y que no pueda utilizarse sin ese otro servicio por razones objetivas y técnicas, y que la integración de la característica o funcionalidad en el otro servicio no sea un medio para eludir la aplicabilidad del presente Reglamento.

“motor de búsqueda en línea”: un servicio intermediario que permite a los usuarios introducir consultas para hacer búsquedas de, en principio, todos los sitios web, o de sitios web en un idioma concreto, mediante una consulta sobre un tema cualquiera en forma de palabra clave, consulta de voz, frase u otro tipo de entrada, y que en respuesta muestra resultados en cualquier formato en los que puede encontrarse información relacionada con el contenido que es objeto de la consulta.

plataformas en línea que permiten a los consumidores celebrar contratos a distancia con comerciantes; prestadores de plataformas en línea de muy gran tamaño y de motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño.

Entre otras obligaciones, moduladas según la categoría del servicio intermediario de que se trate, cabe destacar por nuestro objeto de estudio las obligaciones en materia de condiciones generales; mecanismos de notificación y acción de las ilegalidades; declaración de motivos o motivación de las decisiones de moderación de contenidos; transparencia informativa relativa a la actividad de moderación de contenidos y de publicidad en línea; existencia, funcionamiento y transparencia del sistema interno de gestión de reclamaciones; protección de menores, pago de tasas de supervisión, etc.

El artículo 25 DSA se ocupa del “diseño y organización de interfaces en línea”. Esta disposición establece que:

“Los prestadores de plataformas en línea no diseñarán, organizarán ni gestionarán sus interfaces en línea de manera que engañen o manipulen a los destinatarios del servicio o de manera que distorsionen u obstaculicen sustancialmente de otro modo la capacidad de los destinatarios de su servicio de tomar decisiones libres e informadas”.

Se prohíben de esta manera los patrones oscuros que pueden inducir a los consumidores a tomar decisiones que no les convienen. En particular, y sin perjuicio de su ulterior desarrollo mediante directrices¹⁰³, las autoridades señalan como prohibidas dar más protagonismo a determinadas opciones que a otras, volver a presentar al destinatario una opción que previamente se ha descartado o dificultar la cancelación de la suscripción a un servicio (art. 25.3 DSA). Por otro lado, el art. 27 regula la transparencia del sistema de recomendación. La disposición no se limita a obligar a revelar los principales parámetros que el sistema de recomendación utiliza en sus condiciones generales, sino que también otorga al usuario la posibilidad de imbuir el sistema de recomendación según sus preferencias. El art. 38 DSA, aplicable a plataformas en línea de muy gran tamaño y a motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño, como es el caso de las redes sociales, añade además la posibilidad de que los sistemas de recomendación no se basen en la elaboración de perfiles.

En definitiva, los patrones oscuros, a pesar de los problemas prácticos de interpretación y aplicación, se encuentran regulados por la DSA y otras normas jurídicas¹⁰⁴.

¹⁰³ Desde el punto de vista de la protección de datos, vid. EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD: “Directrices 3/2022, sobre los patrones de diseño engañosos en las interfaces de las plataformas de redes sociales”, Versión 2.0, 2023, disponible en [edpb_03-2022_guidelines_on_deceptive_design_patterns_in_social_media_platform_interfaces_v2_es.pdf](#) (última consulta: 17 de septiembre de 2025).

¹⁰⁴ La DSA es una norma específica que prohíbe los patrones oscuros. No obstante, existen otras cláusulas generales procedentes de la normativa de protección de datos, del derecho de la competencia o de las normas de consumo que también dan lugar a la prohibición de estas prácticas problemáticas. Entre

Sin embargo, hay otras prácticas dañinas que no tienen una respuesta jurídica directa. Específicamente, este es el caso de la polarización política o ideológica en redes sociales. El problema consiste en que estas plataformas digitales se sirven del sesgo de tribu de los usuarios¹⁰⁵, esto es, para captar la atención muestran contenido que refuerza constantemente el sentimiento de pertenencia a un grupo político o ideológico concreto. En este contexto, resulta muy poco probable que los usuarios destinatarios indiquen como preferencia al sistema de recomendación otro tipo de contenido o que las recomendaciones no se basen en su perfil. La DSA contiene una solución, la moderación de contenidos, si bien es cierto que se ha tachado a esta regulación de ser poco eficaz¹⁰⁶.

3.2. Las obligaciones aplicables a las plataformas en línea de muy gran tamaño y a motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño

Las obligaciones de mayor interés para el objeto de estudio de esta investigación, dado que afectan a las redes sociales en las que se difunde el contenido que polariza a la sociedad, se atribuyen a las plataformas en línea de muy gran tamaño y a los motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño¹⁰⁷. Se trata de la evaluación de riesgos sistémicos derivados del diseño y funcionamiento de sus servicios, incluidos los sistemas algorítmicos, la aplicación de medidas de reducción de riesgos razonables, proporcionadas y efectivas, y la participación en el mecanismo de respuesta a la crisis (arts. 34 a 36 DSA).

Entre los riesgos sistémicos que la evaluación habrá de considerar se encuentran: la difusión de contenido ilícito, cualquier efecto negativo real o previsible para el ejercicio de los derechos fundamentales; cualquier efecto negativo real o previsible sobre el discurso cívico y los procesos electorales, así como sobre la seguridad pública, cualquier efecto negativo real o previsible en relación con la violencia de género, la protección de la salud pública y los menores y las consecuencias negativas graves para el bienestar físico y mental de la persona (art. 34.1 DSA). La ausencia de la polarización política en la relación de los riesgos sistémicos que vigilar debilita la utilidad de este mecanismo para abordar el problema de la polarización política. A considerar como los factores para tener en cuenta a la hora de

las normas generales y específicas existe una relación de complementariedad en lo que se refiere a la represión de los patrones oscuros, si bien, especialmente en el caso de las cláusulas abiertas, el problema está en trazar el límite entre una técnica de persuasión admitida y una manipulación prohibida. Vid. MATO PACÍN, M. N.: *Aspectos jurídicos del diseño de las interfaces digitales. En especial, los patrones oscuros*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2024, pp. 122-124.

¹⁰⁵ REDONDO, J. L.: “Polarización política y redes sociales”, 2021, disponible en <https://www.hayderecho.com/2021/11/17/polarizacion-politica-y-redes-sociales/> (última consulta: 17 de septiembre de 2025).

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Se trata de plataformas en línea y motores de búsqueda en línea que tienen un promedio mensual de destinatarios de servicios activos en la UE igual o superior a cuarenta y cinco millones (art. 33.1 DSA).

evaluar los riesgos, las plataformas tendrán en cuenta el diseño de sus sistemas de recomendación y de cualquier otro sistema algorítmico pertinente (art. 34.2 DSA).

Deben conectarse estas obligaciones con las disposiciones del capítulo II DSA, que modifican y reemplazan la regulación de la responsabilidad de los servicios intermediarios de la DCC. La vigente regulación mantiene los criterios para la exención condicionada de responsabilidad de los prestadores de servicios intermediarios, aunque se incorpora la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la materia (art. 6 DSA). Se trata de un modelo de irresponsabilidad por el contenido alojado siempre que el servicio intermediario no sea consciente del contenido ilícito y que, en cuanto lo sea, actúe con prontitud para retirarlo o bloquearlo.

De forma especialmente relevante para las plataformas en línea de muy gran tamaño y para los motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño en lo que se refiere a la prevención y evitación de los riesgos sistémicos, hay que tener en cuenta que la DSA incentiva que los servicios de alojamiento de datos realicen investigaciones voluntarias por iniciativa propia y cumplimiento del Derecho (art. 7 DSA) del contenido ilícito a los efectos de beneficiarse de la exención, aunque el incentivo no llega a constituir una obligación general de monitorización o de búsqueda activa de hechos (art. 8 DSA). Asimismo, el art. 16 DSA prescribe como obligación la disposición de mecanismos de notificación y acción para alertar del contenido ilícito en la plataforma.

En definitiva, la nueva regulación de la responsabilidad condicionada de las plataformas incentiva una restricción excesiva de los contenidos (modelo más vale prevenir que curar) que podría vulnerar los derechos fundamentales de los usuarios de las plataformas con opiniones legítimas¹⁰⁸. Asimismo, cabe notar que este modelo regulatorio atribuye a las plataformas digitales la obligación de gestionar ex ante los riesgos digitales, por lo que se sigue un enfoque basado en el riesgo o *risk-based compliance*¹⁰⁹, en contraste con el paradigma de libertad y defensa de los derechos fundamentales afectados por los contenidos digitales ilícitos *ex post* de la DCC. Sin perjuicio de que la DSA prevea medios suficientes para impugnar las decisiones de las plataformas digitales a través de sus sistemas de reclamación internos, el modelo de gobierno de las plataformas atribuye un papel excesivo a las plataformas en lo que se refiere al control del discurso¹¹⁰.

¹⁰⁸ TURILLAZZI, A., TADDEO, M., FLORIDI, L., y CASOLARI, F.: “The digital services act: an analysis of its ethical, legal, and social implications”, *Law, Innovation and Technology*, Vol. 15 (1), 2023, p. 95.

¹⁰⁹ BARRIO ANDRES, A.: “El cumplimiento basado en el riesgo o risk-based compliance, pieza cardinal del nuevo Derecho digital europeo”, 2025, disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-cumplimiento-basado-en-el-riesgo-o-risk-based-compliance-pieza-cardinal-del-nuevo-derecho-digital-europeo/> (última consulta: 18 de septiembre de 2025).

¹¹⁰ Se ha observado que el modelo regulatorio de control del discurso de la DSA se basa en el gobierno de las plataformas. Vid. JIMÉNEZ GONZÁLEZ, A. y CANCELADA RODRÍGUEZ, E.: “¿Es posible

Asimismo, se ha dicho que la DSA prevé la exención de responsabilidad condicionada sin establecer las condiciones para declarar la responsabilidad de las plataformas intermediarias, requisitos que siguen determinados por el derecho de los Estados miembros¹¹¹. Otro problema de la DSA que puede dar lugar a dificultades es la ausencia de un concepto unitario de contenido ilícito, que se remite a la normativa de los Estados miembros¹¹². Esta falta de armonización puede dar lugar a inconsistencias en la aplicación de la normativa, ya que las autoridades nacionales asumen un número significativo de competencias en la ejecución del reglamento¹¹³.

La DSA ha recibido más críticas doctrinales en diversas áreas, aunque en beneficio de la brevedad este trabajo no las va a tratar. Por otro lado, es necesario aclarar que esta regulación también ha traído beneficios para los usuarios destinatarios del servicio que divulgan contenidos frente a las plataformas. Así, frente a las decisiones de las plataformas restrictivas del contenido, según el art. 17 DSA “Declaración de motivos”, los divulgadores de contenido deberán recibir determinada información, como los hechos que dan lugar a la restricción, el fundamento jurídico o contractual de la limitación y sus medios para impugnar la decisión.

Importa destacar en lo que respecta a la brecha ideológica entre hombres y mujeres jóvenes en la cuestión del género, que los mecanismos de la DSA pueden resultar aplicables si se presentan contenidos ilícitos o concurren riesgos sistémicos. No obstante, las medidas de la DSA consisten en una moderación de contenidos que se aplica por las propias plataformas digitales, con el consiguiente riesgo para los derechos fundamentales del usuario afectado. En consecuencia, conviene explorar otras soluciones a la polarización política.

3.3. Excurso. La Ley de Inteligencia Artificial y la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Los sesgos de género

Los sistemas de recomendación que las redes sociales utilizan y a los que se refiere la DSA son sistemas de IA en la medida en que se sirven de las técnicas de *machine learning* o aprendizaje automático para proporcionar los mejores resultados en términos de captación

governar a las grandes tecnológicas? Análisis crítico de la Ley Europea de Servicios Digitales”, *Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, Vol. 20(1), 2023, p. 95.

¹¹¹ CAUFFMAN, C., GOANTA.: “A New Order: The Digital Services Act and Consumer Protection”, *European Journal of Risk Regulation*, núm. 12, 2021, p. 766.

¹¹² Según el art. 3 DSA, letra h): “«Contenido ilícito»: toda información que, por sí sola o en relación con una actividad, incluida la venta de productos o la prestación de servicios, incumpla el Derecho de la Unión o el Derecho de cualquier Estado miembro que cumpla el Derecho de la Unión, sea cual sea el objeto o carácter concreto de ese Derecho”.

¹¹³ Sobre el apartado institucional para la aplicación de la DSA, me remito a su capítulo IV.

de la atención¹¹⁴. Esta circunstancia determina, en principio, su sometimiento a la “Ley de Inteligencia Artificial” o reglamento de inteligencia artificial (RIA)¹¹⁵, debido a que el aprendizaje automático implica que el sistema actúa con autonomía¹¹⁶.

No obstante, debido a que el RIA sigue un enfoque basado en el riesgo y se incardina en el marco de la regulación de la seguridad de los productos¹¹⁷, cabe observar que las disposiciones que establecen requisitos para los sistemas y obligaciones para los sujetos obligados por esta normativa u operadores¹¹⁸ se aplican sustancialmente a los calificados como sistemas de IA de alto riesgo. La clasificación de los sistemas de IA como sistemas de alto riesgo depende de las reglas asentadas en el art. 6 RIA, según las cuales se calificarán como de alto riesgo los sistemas de IA que, o bien constituyan un componente de seguridad de un producto sometido a la normativa de seguridad industrial de la UE o supongan el propio producto regulado y deban someterse a una evaluación de la conformidad de terceros para su introducción en el mercado, o bien los sistemas aparezcan contemplados en el anexo

¹¹⁴ FERNÁNDEZ ESPINOSA, L.: “¿Qué es una recomendación en la era de la inteligencia artificial?”, 2018, disponible en <https://www.bbva.com/es/recomendacion-inteligencia-artificial/> (última consulta: 18 de septiembre de 2025).

¹¹⁵ Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) núm. 300/2008, (UE) núm. 167/2013, (UE) núm. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial) (Texto pertinente a efectos del EEE).

¹¹⁶ Definición de IA según el art. 1.1) RIA “«sistema de IA»: un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales y ámbito”.

¹¹⁷ El marco legislativo que contextualiza y complementa al RIA está formado por normas jurídicas, entre otras, como el Reglamento (UE) 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 sobre la normalización europea, por el que se modifican las Directivas 89/686/CEE y 93/15/CEE del Consejo y las Directivas 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE y Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los Reglamentos (CE) núm. 765/2008 y (UE) núm. 305/2011 (DOUE L 169 de 25.6.2019).

Este conglomerado normativo, en cuyo análisis esta investigación no se puede detener, forma parte del llamado Nuevo Enfoque se caracteriza frente al Viejo Enfoque porque en el primero la regulación ya no establece pormenorizadamente los requisitos de seguridad de los productos ante el riesgo de desfase tecnológico, sino que se limita a fijar exigencias mínimas y dejar que los organismos de normalización establezcan los detalles técnicos en “normas” o estándares voluntarios cuyo seguimiento facilita la prueba de la conformidad de los productos con los requisitos de seguridad. Vid. ORTIZ MARCOS, I.: “Impacto de la legislación del nuevo enfoque en los fabricantes españoles”, *Economía Industrial*, núm. 331, 2000, p. 44.

¹¹⁸ Según el art. 3, 8), RIA se entiende por “«operador»: un proveedor, fabricante del producto, responsable del despliegue, representante autorizado, importador o distribuidor”. Sobre el diferente alcance de las obligaciones de cada operador y la posibilidad de que transmuten las obligaciones de los operadores en determinados supuestos en relación con los sistemas de IA de alto riesgo, me remito a la sección tercera del Capítulo III del RIA.

III del RIA y no resulte aplicable la excepción prevista en los apartados tercero y siguientes del art. 6 RIA¹¹⁹.

En principio, los sistemas de recomendación de las redes sociales no constituyen sistemas de IA de alto riesgo de acuerdo con el art. 6 RIA. En consecuencia, no resultan exigibles los cruciales requisitos de la sección que tratan los riesgos para la salud, la seguridad y los derechos fundamentales, con la igualdad de género entre los últimos. Así, al margen de los casos que cabe clasificar como sistemas de alto riesgo, no resultan aplicables a los sistemas de recomendación de las redes sociales medidas fundamentales en materia de igualdad, como el sistema de gestión de riesgos, la regulación de la calidad de los datos y su gobernanza, medidas en materia de transparencia y la supervisión humana (arts. 9, 10, 11, 12, 13 y 14 RIA, respectivamente).

Es cierto que la finalidad preventiva de gestión de riesgos de algunas de estas medidas puede cumplirse con las obligaciones que impone la DSA. No obstante, cabe resaltar la importancia de disponer de un marco jurídico que permita aplicar estrategias clave que permitan evitar que los sistemas de IA se basen en algoritmos o se entrenen con datos sesgados que adopten decisiones discriminatorias o perpetúen estereotipos de género, como garantizar la calidad de los datos de entrenamiento y validación, entrenar a la IA en perspectiva de género y asegurar la transparencia y auditabilidad de los algoritmos¹²⁰.

La anterior limitación revela la necesidad de extender la regulación del RIA a otros sistemas que resulten susceptibles de producir discriminaciones, entre ellas la discriminación por razón de género. Aunque requeriría de mayor desarrollo normativo, el art. 23 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación¹²¹ viene a prevenir que el uso de la IA en las administraciones públicas produzca discriminaciones por razón de género. Asimismo, el sector público no es el único ámbito en el que una legislación específica puede complementar la regulación del RIA, como ya se ha advertido¹²².

¹¹⁹ A pesar de que el sistema de IA esté comprendido en el anexo III, el sistema no se considerará de alto riesgo cuando no plantee un riesgo importante de causar un perjuicio a la salud, la seguridad o los derechos fundamentales de las personas físicas, también al no influir sustancialmente en el resultado de la toma de decisiones. Esta previsión se desarrolla en los siguientes apartados del art. 6.

¹²⁰ FLORES ANARTE, L.: “Sesgos de género en la inteligencia artificial: el Estado de derecho frente a la discriminación algorítmica por razón de sexo”, *Revista Internacional de Pensamiento Político* – I Época, Vol. 18, 2023, p. 115.

¹²¹ BOE núm. 167, de 13 de julio de 2022.

¹²² HUERGO LORA, A.: “De la digitalización a la inteligencia artificial: ¿evolución o revolución?”, en P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, F. LORENZO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (coords.), *El Derecho Administrativo en la era de la inteligencia artificial. Actas del XVIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Vigo 25 a 27 de enero de 2024 2025, Instituto Nacional Administración Pública (INAP), Madrid, 2024, pp. 64-66.

Asimismo, es necesario que la aplicación del RIA permita evitar que los modelos de IA de uso general¹²³ produzcan riesgos sistémicos para la igualdad de género. Este es el objeto de las disposiciones del capítulo V del RIA.

En definitiva, los legisladores de la UE han preparado una regulación equilibrada de la IA que trata de conciliar la innovación tecnológica y la competitividad de la UE en materia de IA con la protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales de las personas. No obstante, la igualdad de género es una cuestión transversal que requiere extender los requisitos de la regulación de los sistemas de IA de alto riesgo a otros ámbitos en los que los algoritmos autónomos puedan producir discriminaciones.

4. PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LÍNEA Y NUDGES

Las redes sociales asumen un papel fundamental en el desarrollo de la brecha ideológica entre hombres y mujeres jóvenes en la cuestión del género debido a la continua exposición de los usuarios a contenidos que tratan temas controvertidos y que refuerzan sus posturas ideológicas. En consecuencia, la atención de los poderes públicos puede naturalmente dirigirse a los sistemas de recomendación de las redes sociales.

Como anteriormente se dijo, la DSA regula los sistemas de recomendación de las redes sociales como servicios intermediarios de alojamiento y plataformas en línea de muy gran tamaño. En concreto, los arts. 27 y 38 prescriben que, por un lado, las plataformas publiquen en sus condiciones generales los parámetros que utilizan sus sistemas de recomendación y, de otro, la posibilidad de que los usuarios indiquen sus preferencias para alterar los resultados del sistema de recomendación, incluso mediante el descarte de la posibilidad de que el algoritmo se base en la elaboración de los perfiles.

Cabe evaluar esta regulación como insuficiente en la medida en que la dinámica propia de las redes sociales en temas controvertidos impide que los usuarios opten por opciones que retienen en menor medida su atención. Por esto, un enfoque aparentemente razonable podría consistir en, o bien promover una intervención más directa de los sistemas de recomendación a través de medidas regulatorias adicionales, o bien instar a la “moderación” de esta clase de contenidos por parte de las redes sociales a través de una aplicación más rígida de la DSA.

¹²³ Art. 3 RIA, definición 63. “«modelo de IA de uso general»: un modelo de IA, también uno entrenado con un gran volumen de datos utilizando autosupervisión a gran escala, que presenta un grado considerable de generalidad y es capaz de realizar de manera competente una gran variedad de tareas distintas, independientemente de la manera en que el modelo se introduzca en el mercado, y que puede integrarse en diversos sistemas o aplicaciones posteriores, excepto los modelos de IA que se utilizan para actividades de investigación, desarrollo o creación de prototipos antes de su introducción en el mercado”.

No obstante, la causa de la polarización no viene dada por el diseño de los sistemas de recomendación; en realidad, es el tema controvertido, que el propio usuario puede haber buscado, el que produce la polarización¹²⁴. Aún sin llegar a ser directamente responsables de la polarización, determinados enfoques plantean influir en los sistemas de recomendación para disminuir la división ideológica de los usuarios de redes sociales¹²⁵.

Si se asume esta postura, debe procederse a analizar seguidamente cómo hay que influir en el algoritmo del sistema de recomendación. Resulta de interés así resaltar la posibilidad de utilizar el enfoque *nudge* para aminorar los efectos de amplificación de la polarización por parte de las redes sociales como alternativa a su regulación directa.

El *nudge* podría definirse en el contexto de esta investigación como la antítesis de los patrones oscuros. En un sentido más amplio y técnico, el *nudge* o “empujoncito” responde a la idea del paternalismo libertario de mantener la libertad de elección de los individuos al tiempo que los “arquitectos de las decisiones”, esto es, aquellos que disponen el contexto que influye en la toma de decisiones, orientan a los usuarios a hacer mejores elecciones para su vida¹²⁶. En este caso se trata de reducir la exposición a información que exalta posiciones radicales con el resultado de disminuir la brecha ideológica en la cuestión de la igualdad de género entre hombres y mujeres jóvenes. El *nudge* es un elemento de esta arquitectura de decisiones o contexto que incita a tomar una decisión¹²⁷.

La razón de que reducir la brecha ideológica entre hombres y mujeres jóvenes en la cuestión del género sea una política beneficiosa para los usuarios de redes sociales desde una perspectiva individual es simple: la brecha ideológica puede traducirse en una polarización afectiva¹²⁸ que llegue a interferir en las relaciones interpersonales con los miembros del otro grupo ideológico. En cuanto a los objetivos en materia de igualdad de género, como anteriormente se ha dicho, la reducción de la brecha ideológica mejora la eficacia de las políticas de igualdad al incidir en su aceptación social y potencialmente contener el avance de los partidos políticos contrarios a la igualdad de género.

Asimismo, se trata de un enfoque que, de resultar efectivo, no limitaría la libertad de elección de los individuos. Así se evitarían los potenciales problemas que para los derechos fundamentales puede conllevar la moderación de contenidos por parte de las plataformas digitales con carácter *ex ante*.

¹²⁴ Sobre la importancia del tema como moderador y la dificultad para establecer GARCÍA-MARÍN, J.: “Miedo (in)fundado al algoritmo: Las recomendaciones de YouTube y la polarización”, *Revista Científica de Educomunicación*, núm. 74, 2023, p. 69.

¹²⁵ STRAY, J.: “Designing recommender systems to depolarize”, *First Monday*, Volumen 27, núm. 5 (2), 2022.

¹²⁶ THALER, R.H., SUNSTEIN, C. R.: *Un pequeño empujón (nudge)*, Taurus, Madrid, 2009, pp. 15-20.

¹²⁷ THALER, SUNSTEIN: cit., p. 20.

¹²⁸ ROJO-MARTÍNEZ, J. M.: “Lo político como algo personal»: una revisión teórica sobre la polarización afectiva”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 43 (1), 2023, p. 26.

Se ha trabajado la traslación de la idea del *nudge* al entorno digital (*digital nudge*) y, concretamente, a los sistemas automatizados de recomendación¹²⁹. Un sistema de recomendación alineado con los principios del paternalismo libertario podría, por ejemplo, sugerir contenidos que en el pasado captaron la atención del usuario, pero también otras informaciones que la persona debería explorar¹³⁰. Otras propuestas de *nudges* digitales abordan específicamente la contención de la expansión de la polarización política en las redes sociales. En este sentido, se ha sugerido incorporar dos filtros, que quedarían a disposición del usuario, para eliminar a los perfiles extremistas y para establecer un nivel máximo de agresividad¹³¹.

No obstante, conviene advertir de las posibles limitaciones de este trabajo a la hora de proponer los *nudges* digitales que resulten más eficaces para influir en la toma de decisiones del usuario de redes sociales. Los sistemas de IA son fuertes candidatos para desarrollar esta labor de diseño al encontrar los parámetros más determinantes de la toma de decisiones a través del análisis automatizado y no lineal de grandes cantidades de datos.

Asimismo, otra cuestión que conviene abordar es cómo asegurar que las plataformas digitales que gestionan redes sociales van a implementar estos *nudges* en sus sistemas de recomendación. La DSA contiene un mecanismo útil para este fin: se trata de los códigos de conducta regulados en los arts. 45 a 57 DSA. Los códigos de conducta en la DSA se configuran como instrumento de *soft law* o “derecho blando” en la medida en que la participación de los servicios intermediarios, especialmente de las plataformas en línea de muy gran tamaño y los motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño, es voluntaria, aunque la negativa puede suponer un indicio del incumplimiento de las obligaciones de la DSA¹³². Los códigos de conducta constituyen un mecanismo de aplicación flexible de la DSA, que permiten identificar los riesgos sistémicos, concretar las obligaciones de los servicios intermediarios y materializar estos deberes en acciones o prácticas específicas medibles mediante indicadores clave de eficacia. Finalmente, la Comisión y la Junta de expertos (“Junta Europea de Servicios Digitales”) “vigilará” el cumplimiento de los códigos y evaluará si se alcanzan los objetivos establecidos.

Hasta el momento, se han desarrollado diversos códigos de conducta bajo los arts. 45 a 47 de la DSA¹³³. No obstante, no se ha elaborado todavía un código de conducta específico sobre sistemas de recomendación y polarización política y afectiva. Esta

¹²⁹ JESSE, M., JANNACH, D.: “Digital nudging with recommender systems: Survey and future directions”, *Computers in Human Behaviour Reports*, vol. 3, 2021.

¹³⁰ *Ibid.* p. 2

¹³¹ REDONDO, cit.

¹³² GRIFFIN, R.: “Codes of Conduct in the Digital Services Act: Functions, Benefits & Concerns”, *Technology and Regulation*, vol. 2024, 2024, p. 175.

¹³³ Comisión Europea: “Codes of conduct under the Digital Services Act”, 2025. Disponible en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-codes-conduct> (última consulta: 22 de septiembre de 2025).

herramienta representa una oportunidad para aplicar el régimen jurídico de la DSA al objetivo de reducir la brecha ideológica entre hombres y mujeres jóvenes en la cuestión del género sin recurrir a una moderación de contenidos que potencialmente pueda vulnerar los derechos fundamentales de los usuarios.

En definitiva, los sistemas de recomendación constituyen un punto de entrada fundamental para intervenir sobre la creciente brecha ideológica entre hombres y mujeres jóvenes en la cuestión del género. La DSA contiene una regulación de los sistemas de recomendación. No obstante, esta puede resultar insuficiente para conseguir un impacto real en la contribución de las redes sociales a la cuestión de la polarización en materia de igualdad. Por este motivo, un código de conducta sobre los sistemas de recomendación emerge como un mecanismo flexible y efectivo para influir en las decisiones de consumo informativo sobre temas controvertidos.

5. CONCLUSIONES

Las personas no siempre actúan de manera racional a la hora de tomar decisiones. Razonar qué opción es verdaderamente mejor para los intereses propios requiere esfuerzo y tiempo, lo cual no es asumible cuando en la sociedad actual los seres humanos estamos obligados a adoptar constantemente decisiones. Por este motivo, de manera inconsciente, basamos nuestro comportamiento en asociaciones rápidas o reglas heurísticas que constituyen atajos para encontrar en muchas ocasiones una solución aparentemente satisfactoria.

Las empresas son bien conocedoras de esta realidad, de ahí que las técnicas de *marketing* vengán a aprovecharse de los sesgos de los consumidores para promover ciertos patrones de consumo. La digitalización ha conllevado un desarrollo exponencial de la información disponible. En este contexto, la atención se ha vuelto un recurso escaso. Las plataformas digitales diseñan algoritmos que explotan estas vulnerabilidades o limitaciones del sistema cognitivo para retener al máximo la atención de los usuarios y así extraer rentas, normalmente a través de la elaboración de perfiles y la consiguiente asignación de publicidad personalizada.

Lejos de afectar únicamente a las relaciones de consumo, los sistemas de recomendación de las plataformas digitales tienen un impacto real en otras facetas de la vida. Una de las dimensiones afectadas es la de la polarización política e ideológica en temas controvertidos, ya que para retener al usuario en la plataforma la red social va a asignarle contenido que captará su atención, con el resultado de que solo se muestra información que refuerza las ideas preexistentes y excluye a las opiniones contrarias o los posibles matices existentes. La consecuencia en materia de igualdad de género es una creciente brecha ideológica entre hombres y mujeres jóvenes.

El nuevo derecho digital de la UE pretende gobernar las plataformas digitales, que técnicamente se identifican con determinados servicios intermediarios de alojamiento de datos, para asegurar un entorno digital seguro que resulte respetuoso con los derechos fundamentales de las personas y los derechos de los consumidores y usuarios. En lo que se refiere al control del discurso político o social, la DSA como norma aplicable a este ámbito tiene el objeto de obligar a las plataformas digitales a retirar o bloquear el contenido ilícito mediante la política de moderación de contenidos. Al margen de los problemas interpretativos y de aplicación inherentes a la DSA, lo cierto es que el mecanismo de la moderación de contenidos resulta poco respetuoso con los derechos fundamentales de los usuarios.

El RIA también pretende contener los riesgos de la innovación tecnológica, en concreto de los sistemas de IA, para los derechos fundamentales. No obstante, la norma sigue un enfoque basado en el riesgo según el cual solo los sistemas de IA de alto riesgo tienen que disponer de una serie de requisitos en materia de gestión de riesgos, gobernanza de datos, transparencia, supervisión humana, ciberseguridad, etc. En principio, los sistemas de recomendación de las redes sociales no constituyen sistemas de IA de alto riesgo de acuerdo con las reglas de clasificación del RIA. No obstante, lo anterior no significa que estos requisitos no puedan extenderse a otros ámbitos mediante normativa sectorial. La ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación constituye un ejemplo en este sentido.

Si las plataformas digitales pueden influir negativamente en la toma de decisiones de los usuarios de las redes sociales, lo contrario también es verdad. En concreto, los sistemas de recomendación pueden diseñarse para aplicar la técnica *nudge*, esto es, para predisponer el entorno digital de tal manera que los usuarios tengan la capacidad de elegir opciones más beneficiosas. La regulación que la DSA realiza de los sistemas de recomendación no permite intervenir directamente en estos algoritmos. No obstante, los códigos de conducta constituyen un mecanismo flexible de *soft law* que permite concretar las obligaciones y los riesgos sistémicos que las plataformas deben afrontar. Los códigos de conducta constituyen así una vía para intervenir en los sistemas de recomendación para abordar la brecha ideológica entre hombres y mujeres jóvenes en la cuestión del género.

6. REFERENCIAS

ANDRÉS JOVANI, J. M.: “Ética, corrupción y el paradigma del homo economicus”, 2012, https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/679100/EM_40_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y (última consulta: 15 de septiembre de 2025).

BARRIO ANDRES, A.: “El cumplimiento basado en el riesgo o risk-based compliance, pieza cardinal del nuevo Derecho digital europeo”, 2025, disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-cumplimiento-basado-en-el-riesgo-o-risk-based-compliance-pieza-cardinal-del-nuevo-derecho-digital-europeo/> (última consulta: 18 de septiembre de 2025).

CAUFFMAN, C., GOANTA.: “A New Order: The Digital Services Act and Consumer Protection”, *European Journal of Risk Regulation*, núm. 12, 2021, pp. 758-774.

Commission Staff Working Document Fitness Check of EU consumer law on digital fairness SWD(2024) 230 final, pp. 146-203.

CORDERO GARCÍA, G., RAMÍREZ DUEÑAS, J. M. y SÁNCHEZ, S.: “La brecha ideológica de género en la Generación Z en España”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 67, 2025, pp. 69-99.

DECLARACIÓN EUROPEA SOBRE LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS DIGITALES PARA LA DÉCADA DIGITAL (2023/C 23/01).

DIAKONOVA, M., GHIRELLI, C., PÉREZ, J. J.: “Polarización política y bloqueo legislativo en Europa: tendencias en Alemania, Francia, Italia y España”, 2025- Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/polarizacion-politica-y-bloqueo-legislativo-en-europa/> (última consulta: 15 de septiembre de 2025).

Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) (DO, nº L 178 de 17 de julio de 2000).

EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD: “Directrices 3/2022, sobre los patrones de diseño engañosos en las interfaces de las plataformas de redes sociales” Versión 2.0, 2023, disponible en [edpb_03-2022_guidelines_on_deceptive_design_patterns_in_social_media_platform_interfaces_v2_es.pdf](https://www.edpb.europa.eu/document-library/guidelines/guidelines-on-deceptive-design-patterns-in-social-media-platform-interfaces_v2_es.pdf) (última consulta: 17 de septiembre de 2025).

FERNÁNDEZ CARBALLO-CALERO, P.: “Publicidad encubierta e «influencers». (A propósito de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual)”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 327, 2023.

FERNÁNDEZ ESPINOSA, L.: “¿Qué es una recomendación en la era de la inteligencia artificial?”, 2018, disponible en <https://www.bbva.com/es/recomendacion-inteligencia-artificial/> (última consulta: 18 de septiembre de 2025).

FLORES ANARTE, L.: “Sesgos de género en la inteligencia artificial: el Estado de derecho frente a la discriminación algorítmica por razón de sexo”, *Revista Internacional de Pensamiento Político – I Época*, Vol. 18, 2023, pp. 95-120.

GARCÍA-MARÍN, J.: “Miedo (in)fundado al algoritmo: Las recomendaciones de YouTube y la polarización”, *Revista Científica de Educomunicación*, núm. 74, 2023, pp. 61-70.

GRIFFIN, R.: “Codes of Conduct in the Digital Services Act: Functions, Benefits & Concerns”, *Technology and Regulation*, vol. 2024, 2024, pp. 167-187.

HARTFORD A, STEIN D. J.: “Attentional Harms and Digital Inequalities”, *JMIR Ment Health*, vol. 9 (2), 2022.

HUERGO LORA, A.: “De la digitalización a la inteligencia artificial: ¿evolución o revolución?”, en VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. y LORENZO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. (coords.): *El Derecho Administrativo en la era de la inteligencia artificial. Actas del XVIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Vigo 25 a 27 de enero de 2024 2025, Instituto Nacional Administración Pública (INAP), Madrid, 2024, pp. 31-72.

JESSE, M., JANNACH, D.: “Digital nudging with recommender systems: Survey and future directions”, *Computers in Human Behaviour Reports*, vol. 3, 2021.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, A. y CANCELA RODRÍGUEZ, E.: “¿Es posible gobernar a las grandes tecnológicas? Análisis crítico de la Ley Europea de Servicios Digitales”, *Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, Vol. 20 (1), 2023, pp. 91-99.

KAHNEMAN, D.: *Pensar rápido, Pensar despacio*, Debate, Barcelona, 2012.

Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (“BOE” núm. 167, de 13 de julio de 2022.).

MATO PACÍN, M. N.: *Aspectos jurídicos del diseño de las interfaces digitales. En especial, los patrones oscuros*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2024.

O'REILLY, T., STRAUSS, I. y MAZZUCATO, M.: “Algorithmic Attention Rents: A theory of digital platform market power. UCL Institute for Innovation and Public Purpose”, *Working Paper Series (IIPP WP 2023-10)*, 2023. Disponible en

<https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2023-10> (última consulta: 16 de septiembre de 2025), pp. 26-32.

OLLERO TASSARA, A.: “Eficacia jurídica y participación social”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 7-8, 1967-1968, pp. 115-131.

ORTIZ MARCOS, I.: “Impacto de la legislación del nuevo enfoque en los fabricantes españoles”, *Economía Industrial*, núm. 331, 2000, pp. 43-49.

REDONDO, J. L.: “Polarización política y redes sociales”, 2021, disponible en <https://www.hayderecho.com/2021/11/17/polarizacion-politica-y-redes-sociales/> (última consulta: 17 de septiembre de 2025).

Reglamento (UE) 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 sobre la normalización europea, por el que se modifican las Directivas 89/686/CEE y 93/15/CEE del Consejo y las Directivas 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE.

Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los Reglamentos (CE) núm. 765/2008 y (UE) núm. 305/2011 (DOUE L 169 de 25.6.2019).

Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales) (L 277/1, 27.10.2022).

Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) núm. 300/2008, (UE) núm. 167/2013, (UE) núm. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial) (Texto pertinente a efectos del EEE).

RODRÍGUEZ AYUSO, J.F.: “Tools at the Service of Public Administrations to Fight Digital Gender Inequalities”, *Journal of Feminist, Gender and Women Studies*, núm. 14, 2023, pp. 57-74.

ROJO-MARTÍNEZ, J.M.: “«Lo político como algo personal»: una revisión teórica sobre la polarización afectiva”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 43 (1), 2023, pp. 25-48.

SANJUAN y MUÑOZ, E.: “Fallos y competencia efectiva en mercados digitales. Una propuesta desde la DMA (mercados digitales) «The winner takes all»”, en OLMEDO PERALTA, E. (dir.) y PASTRANA ESPÁRRAGA, M. (coord.): *El derecho de la competencia ante las plataformas digitales*, Aranzadi, Madrid, 2025, pp. 71-120.

SIMON, H. A.: *Designing organizations for an information-rich world* en M. GREENBERGER (Ed.), *Computers, Communications, and the Public Interest*. Johns Hopkins Press, Baltimore, 1971.

STRAY, J.: “Designing recommender systems to depolarize”, *First Monday*, Volumen 27, núm. 5 (2), 2022.

THALER, R. H. y SUNSTEIN, C. R.: *Un pequeño empujón (nudge)*, Taurus, Madrid, 2009.

TURILLAZZI, A., TADDEO, M., FLORIDI, L. y CASOLARI, F.: “The digital services act: an analysis of its ethical, legal, and social implications”, *Law, Innovation and Technology*, Vol. 15 (1), 2023, pp. 83-106.

ZUBOFF, S.: “Big other: surveillance capitalism and the prospects of an information civilization”, *Journal of Information Technology*, núm. 30, 2015, pp. 75-89.

URBANISMO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: CONSTRUYENDO CIUDADES INCLUSIVAS

Daniel Navas-Carrillo

*Profesor Titular de Universidad
Universidad de Málaga
ORCID: 0000-0002-9704-3204*

María José Márquez-Ballesteros

*Profesora Titular de Universidad
Universidad de Málaga
ORCID: 0000-0002-7424-6391*

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. URBANISMO Y GÉNERO: UNA REVISIÓN CRÍTICA DEL MODELO URBANO. 3. MARCO NORMATIVO: DE LA TRANSVERSALIDAD A LA IGUALDAD EFECTIVA. 4. LA CIUDAD INCLUSIVA COMO OBJETIVO. 5. UNA APROXIMACIÓN AL ESPACIO URBANO DESDE LA DIMENSIÓN DE GÉNERO. **5.1. Desde el reconocimiento de las funciones urbanas invisibilizadas. 5.2. Desde la consideración de la autonomía. 5.3. Desde el desarrollo de un urbanismo de proximidad.** 6. CONCLUSIONES. 7. REFERENCIAS. 8. AGRADECIMIENTOS.

Resumen: El capítulo analiza la incorporación de la perspectiva de género en el urbanismo como herramienta para diseñar ciudades más inclusivas y sostenibles. Parte de una revisión crítica del modelo urbano tradicional, marcado por la división entre las esferas pública y privada y por las teorías de la zonificación funcionalista, que han invisibilizado las funciones y necesidades vinculadas a la ciudad de los cuidados. Se realiza un breve recorrido

por los principales referentes del marco normativo internacional, nacional y autonómico, constatando que, aunque la inclusión se ha consolidado como principio transversal, su aplicación práctica sigue siendo limitada. Frente a ello, se propone un acercamiento al hecho urbano desde la ética del cuidado, con el objetivo de garantizar la autonomía en el acceso y uso del espacio para toda la ciudadanía, mediante el desarrollo de un urbanismo de proximidad que atienda la diversidad social, especialmente las necesidades de los colectivos más vulnerables. El texto concluye que, para lograr ciudades verdaderamente justas, seguras y resilientes, la perspectiva de género debe convertirse en un eje estructural de la planificación de ciudades y territorios, y dejar de considerarse una mera exigencia legal, acompañando el avance conceptual y legislativo con metodologías innovadoras que permitan una aplicación efectiva.

1. INTRODUCCIÓN

La investigación científica se encuentra inmersa en una etapa de transformación profunda, marcada por una revisión crítica de los marcos epistemológicos que han sustentado la producción de conocimiento durante siglos. Esta evolución no solo responde a la necesidad de actualizar los métodos y enfoques ante los desafíos del presente, sino también a una exigencia ética de ampliar las voces, perspectivas y realidades que históricamente han sido excluidas del discurso académico. En este sentido, se asiste a una revolución paradigmática que impulsa la emergencia de nuevas epistemologías, capaces de dialogar con saberes consolidados y de ofrecer interpretaciones más complejas, contextualizadas y socialmente comprometidas.

La Real Academia Española define la investigación como el conjunto de actividades intelectuales y experimentales realizadas de forma sistemática con el propósito de incrementar el conocimiento sobre una materia determinada. Sin embargo, esta definición, aunque válida en términos generales, resulta insuficiente para capturar la riqueza y diversidad de los procesos investigativos contemporáneos. En un mundo caracterizado por la interconexión global, la multiplicidad de referentes culturales y la aceleración del cambio social, se requiere una concepción más amplia de la investigación, que reconozca su dimensión política, ética y transformadora.

Las estructuras de pensamiento heredadas del positivismo y del racionalismo científico han demostrado ser limitadas para abordar los problemas complejos que enfrenta la sociedad actual. La fragmentación disciplinar, la especialización excesiva y la búsqueda de objetividad absoluta han generado modelos de conocimiento que, si bien han sido útiles en determinados contextos, no logran responder adecuadamente a fenómenos como la crisis climática, las desigualdades estructurales, la digitalización de la vida cotidiana o la exclusión

social. En este escenario, se hace imprescindible la formulación de nuevos paradigmas que integren la pluralidad de saberes, que reconozcan la interdependencia entre los distintos ámbitos del conocimiento y que promuevan una visión crítica y comprometida con la realidad de la sociedad actual.

En el ámbito académico, esta transformación se traduce en la necesidad de articular conocimientos técnico-científicos con enfoques transversales que incorporen dimensiones sociales, culturales y éticas. La investigación ya no puede limitarse a la producción de datos o a la validación de hipótesis en contextos controlados; debe abrirse a la complejidad del mundo vivido, a las experiencias diversas de los sujetos sociales y a los procesos históricos que configuran las estructuras de poder y desigualdad. En este sentido, cobran especial relevancia las metodologías que integran la inclusión social, la empatía, la equidad de género, la diversidad cultural y la sostenibilidad ambiental y económica como ejes fundamentales de trabajo en relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015).

Los ODS constituyen un marco global para orientar los avances futuros hacia fines socialmente transformadores y sitúan la igualdad de género y el empoderamiento femenino como ejes centrales para alcanzar entornos urbanos seguros, resilientes y sostenibles. En particular, el ODS 5, centrado en la igualdad de género, y el ODS 11, que promueve ciudades y comunidades sostenibles, ofrecen directrices claras para vincular la producción de conocimiento con la mejora de las condiciones de vida de las personas, especialmente de aquellas que han sido históricamente marginadas.

En este contexto, se ha intensificado la implementación de políticas públicas y estrategias institucionales orientadas a promover la igualdad entre mujeres y hombres. Este proceso, que se ha acelerado en las últimas décadas, ha sido impulsado por organismos internacionales, gobiernos nacionales y administraciones locales, y ha encontrado en la academia un aliado estratégico para su desarrollo. Las universidades, como espacios de formación, investigación y transferencia de conocimiento, han sido llamadas a desempeñar un papel activo en la construcción de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva. Este compromiso no se limita a la incorporación de contenidos o nuevas perspectivas, sino que implica una revisión profunda de las metodologías empleadas. Supone, además, reconocer que la producción de conocimiento tiene consecuencias materiales en la configuración de los espacios, en la distribución de recursos y en la definición de políticas públicas.

Uno de los ámbitos donde esta transformación resulta especialmente relevante es el análisis del espacio urbano. La ciudad, como escenario de la vida cotidiana, refleja y reproduce las estructuras sociales que la han originado. Su diseño, planificación y gestión están atravesados por relaciones de poder, por lógicas de exclusión y por modelos de desarrollo que no siempre responden a las necesidades de toda la ciudadanía. En este sentido, incorporar la perspectiva de género en el estudio y la intervención sobre el espacio

urbano no es solo una cuestión de justicia, sino también una estrategia para mejorar la calidad de vida, fomentar la cohesión social y promover la sostenibilidad.

La investigación urbana con enfoque de género permite visibilizar las desigualdades que se manifiestan en el uso y disfrute de ciudades y territorios. Abre la posibilidad de repensar la ciudad desde las experiencias diversas de quienes la habitan, y de diseñar espacios que reconozcan y valoren esa pluralidad. En este marco, el urbanismo se convierte en una herramienta para la transformación social, y la academia en un agente clave para impulsar ese cambio.

2. URBANISMO Y GÉNERO: UNA REVISIÓN CRÍTICA DEL MODELO URBANO

La ciudad contemporánea no es una construcción neutra ni ajena a las dinámicas sociales que la han configurado históricamente. Su diseño responde a un modelo social profundamente influenciado por las estructuras del Estado Moderno, en el que se consolidó una división funcional entre los espacios públicos y privados. Esta separación, lejos de ser meramente espacial, ha tenido implicaciones simbólicas y materiales que han afectado de manera desigual a hombres y mujeres. Mientras que el espacio público ha sido tradicionalmente concebido como el lugar de la producción, la política y la visibilidad — ocupado mayoritariamente por los hombres—, el ámbito privado ha sido asociado a las tareas domésticas y de cuidado, atribuidas a las mujeres.

Este esquema dual ha permeado la planificación urbana del siglo XX, especialmente en el contexto de la ciudad moderna, donde se promovió una zonificación estricta de los usos del suelo y se priorizó el vehículo privado como medio de transporte dominante (Ciocoletto, 2014). El urbanismo moderno, influido por corrientes funcionalistas, diseñó ciudades fragmentadas, con áreas residenciales alejadas de los centros de trabajo y servicios, lo que favoreció un modelo de movilidad pendular que responde a las necesidades de un sujeto tipo: varón adulto, sano, autónomo y motorizado. Este perfil se convirtió en el referente implícito de la planificación urbana, excluyendo otras realidades sociales, especialmente las femeninas (Campos de Michenela, 1996). La segregación funcionalista ha contribuido a invisibilizar las necesidades vinculadas al cuidado y a reforzar la división entre lo público y lo privado. Esta lógica ha sido especialmente evidente en el diseño de muchas ciudades, donde se ha privilegiado la eficiencia productiva sobre la calidad de vida y la equidad (Ostos-Prieto et al., 2021).

La exclusión de las mujeres en los procesos de diseño y toma de decisiones urbanas no solo se manifiesta en la falta de representación institucional, sino también en la invisibilización de sus necesidades cotidianas. Las ciudades han sido pensadas desde una lógica productivista que ignora las tareas de reproducción social, como el cuidado de

menores, personas mayores o dependientes, que recaen mayoritariamente en las mujeres. Esta omisión ha generado entornos urbanos que dificultan la conciliación, limitan la movilidad y reproducen desigualdades estructurales.

Resulta especialmente paradójico que, en términos demográficos, las mujeres constituyan una mayoría poblacional en España. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2024), hay aproximadamente un millón más de mujeres que hombres. Sin embargo, esta mayoría no se traduce en una planificación urbana que atienda sus necesidades ni en una representación equitativa en los órganos de decisión. La ciudad, en su configuración actual, continúa respondiendo a un modelo excluyente que no reconoce la diversidad de experiencias que la habitan.

Ante esta realidad, en las últimas décadas se ha producido un giro en las políticas urbanas, que comienzan a incorporar la perspectiva de género como un enfoque necesario para construir ciudades más justas e inclusivas. Desde el planeamiento urbano y la ordenación del territorio, se han desarrollado metodologías que permiten ampliar el espectro de necesidades consideradas, reconociendo que las mujeres, por su vinculación histórica con las funciones de cuidado, presentan demandas específicas en relación con la movilidad, el acceso a equipamientos, la seguridad y la representación simbólica en el espacio público (Junta de Andalucía, 2018).

Esta discriminación no se limita al entorno urbano. En el medio rural, las mujeres enfrentan barreras similares, agravadas por la falta de infraestructuras, servicios y políticas que respondan a sus necesidades. En muchos casos, esta situación las obliga a abandonar sus comunidades de origen, generando procesos de despoblación y pérdida de capital social (Navas-Carrillo et al., 2019). La falta de una planificación territorial sensible al género contribuye así a perpetuar dinámicas de exclusión y vulnerabilidad.

El informe de la Comisión Brundtland (Naciones Unidas, 1987) reconoce que la sostenibilidad física no puede garantizarse a menos que las políticas de desarrollo presten atención a consideraciones tales como cambios en el acceso a los recursos y en la distribución de costes y beneficios. Incluso la noción estrecha de sostenibilidad física implica una preocupación por la equidad social. Las últimas directrices internacionales en materia de sostenibilidad (Nuevas Agendas Urbanas, ODS, Declaración Vasca) sitúan la igualdad de género y el empoderamiento femenino como uno de los principales objetivos en la aspiración para lograr ciudades y asentamientos humanos más seguros, inclusivos, resilientes y sostenibles (Sánchez de Madariaga y Novella Abril, 2019).

Por ejemplo, la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas, 2017) define en su preámbulo que uno de sus objetivos es ayudar a «reducir las desigualdades, promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a fin de aprovechar plenamente su contribución vital al desarrollo sostenible». A lo que en el ideario añade que se deben

imaginar ciudades que aseguren la participación plena de las mujeres en todas las esferas y niveles y eliminen toda forma de discriminación.

Como plantea Muxí Martínez (2018), el verdadero desafío consiste en construir espacios libres de jerarquías patriarcales, donde se reconozcan y valoren las diferencias, y donde todas las personas puedan participar en igualdad de condiciones. Esta visión implica una transformación profunda del urbanismo, que debe abandonar su enfoque tradicional y adoptar principios inclusivos que promuevan la participación plena de todas las personas.

La disciplina urbanística, por tanto, está llamada a desempeñar un papel fundamental en la promoción de la inclusión. La transversalidad del enfoque de género no debe considerarse como una dimensión complementaria o secundaria, sino como un principio estructural que oriente tanto la práctica profesional como la investigación académica. La construcción de ciudades inclusivas requiere una mirada crítica y comprometida, capaz de reconocer la pluralidad de vivencias y de proyectar espacios que respondan a las necesidades reales de la ciudadanía. Esto implica repensar los modelos de movilidad, los criterios de diseño urbano, la distribución de equipamientos y la gestión del espacio público desde una lógica que priorice el bienestar colectivo y la justicia espacial.

3. MARCO NORMATIVO: DE LA TRANSVERSALIDAD A LA IGUALDAD EFECTIVA

La igualdad entre mujeres y hombres ha pasado de ser una aspiración ética a convertirse en un objetivo político prioritario en el ámbito internacional. Desde finales del siglo XX, se han consolidado marcos normativos que promueven la equidad de género como principio transversal en todas las políticas públicas. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) respaldó en 1997 la transversalidad de género como estrategia imprescindible para alcanzar la igualdad (Naciones Unidas, 1997). Perspectiva introducida en la firma del Tratado de Ámsterdam por parte de la Unión Europea, que formalizó el compromiso de los Estados miembros con la integración de la perspectiva de género en sus legislaciones y actuaciones (Comunidades Europeas, 1997).

Como antecedente clave, el Consejo de Europa definió en 1999 el concepto de “transversalidad del enfoque de género”, entendida como la reorganización, fortalecimiento y evaluación de las políticas públicas para que la igualdad entre mujeres y hombres esté presente en todas las fases de su diseño, implementación y seguimiento (Consejo de Europa, 2005). Esta directriz afecta directamente a la universidad, la ciencia y la investigación, en tanto que forman parte de las políticas públicas y deben reflejar este principio en sus estructuras y contenidos.

En el caso español, la transposición de estos compromisos internacionales se ha materializado en una serie de leyes que han ido consolidando el marco jurídico en materia

de igualdad. La Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, introdujo por primera vez la obligación de incorporar la formación en igualdad en todos los niveles educativos. En su artículo 4.7, se establece que las universidades deben fomentar la docencia e investigación en igualdad de género de forma transversal. Asimismo, el artículo 7 obliga a las administraciones educativas a incluir formación específica en igualdad en los planes de formación del profesorado.

Este proceso legislativo culminó con la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres, que refuerza el papel de la educación superior en la promoción de la igualdad. En su artículo 20, se exige que los estudios y estadísticas oficiales incorporen la perspectiva de género, y en el artículo 25 se detallan tres obligaciones específicas para las universidades: la inclusión de contenidos sobre igualdad en los planes de estudio, la creación de programas de posgrado especializados y la realización de investigaciones en esta materia.

Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (LCTI) profundiza en estas exigencias, reforzando la transversalidad de género un abordaje dual, tal y como marcan las estrategias de igualdad de género de ámbito internacional. Un marco normativo coherente que obliga a las instituciones académicas a aplicar la perspectiva de género en sus políticas de contratación, elaboración de estadísticas, planes de igualdad, diseño curricular y producción científica. Manuales como “Gendered Innovations. How Gender Analysis Contributes to Research” (Comisión Europea, 2013) o “Gendered Innovations 2: How inclusive analysis contributes to research and innovation” (Comisión Europea, 2020) ofrecen directrices metodológicas para incorporar esta dimensión en todas las fases del proceso investigador.

Estas publicaciones profundizan sobre distintos ámbitos de estudio, entre los que se destacan los tres relativos al urbanismo y la ordenación del territorio: transporte público, planeamiento urbano, vivienda y diseño urbano, con metodologías de aplicación. Y es que este enfoque basado en la transversalidad de género implica considerar las implicaciones diferenciadas que cualquier acción planificada puede tener sobre mujeres y hombres, desde la legislación hasta los programas de intervención, en todas las áreas y niveles. En consecuencia, es posible también reconocer que la planificación urbana y territorial debe incorporar esta perspectiva para garantizar que las ciudades respondan a las necesidades de toda la población. En 2025 se reconocen los efectos potencialmente diferentes de la crisis ambiental sobre los distintos géneros, y en particular sobre los grupos más vulnerables, que son los que asumen las peores consecuencias (sociales, ambientales y económicos). La investigación orientada a la sociedad tiene un papel clave en visibilizar a quiénes soportan las peores consecuencias de la crisis ambiental, incorporando así una perspectiva interseccional (Comisión europea, 2025). Los efectos de la crisis medioambiental, en particular los contaminantes, tienen consecuencias mayores en la salud de las mujeres y de los más vulnerables, en especial de la infancia y los mayores (Westergaard et al, 2017) por lo

que es imprescindible asumir esta demanda en materia de salud pública en las investigaciones sobre el diseño urbano y la planificación.

En el ámbito del urbanismo español, la introducción de la perspectiva de género comenzó a consolidarse en la década de 1990 (Sánchez de Madariaga y Novella Abril, 2020). No obstante, no fue hasta la aprobación de la Ley 30/2003 que se estableció la obligatoriedad de realizar informes de impacto de género en los instrumentos de planificación urbana. Esta exigencia se reforzó con la Ley 3/2007, que reconoce la igualdad efectiva como principio rector de las políticas públicas, y con la Ley 8/2007 del Suelo, que incorpora explícitamente la necesidad de atender las diferencias de género en el acceso y uso de los espacios urbanos, infraestructuras y equipamientos.

En el plano autonómico, las comunidades autónomas —quienes ostentan las competencias en materia de suelo— han ido desarrollando sus propios marcos legislativos, aunque con ritmos y niveles de profundidad dispares. El País Vasco fue pionero con la Ley 4/2005 de Igualdad, que anticipó incluso la legislación estatal. Cataluña siguió esta senda con la Ley 3/2012, que incorpora la perspectiva de género en el planeamiento urbanístico. Extremadura aprobó en 2018 su Ley 11/2018, que incluye un enfoque estratégico sobre ordenación territorial con perspectiva de género. Valencia se sumó en 2019 con la Ley 9/2019, que también contempla criterios inclusivos en la planificación urbana.

En el caso de Andalucía, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio (LISTA), representa un avance significativo en la incorporación de la perspectiva de género en el urbanismo y la ordenación del territorio. Esta norma, que sustituye a la anterior Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), establece un nuevo modelo de planificación territorial adaptado a los retos del siglo XXI. En su articulado, se reconoce expresamente la necesidad de integrar la igualdad de género como principio transversal en los instrumentos de ordenación del territorio, en línea con los compromisos internacionales y nacionales.

Además, el Reglamento General de la Ley 7/2021, aprobado mediante el Decreto 550/2022, desarrolla mecanismos concretos para garantizar la participación ciudadana, la transparencia y la equidad en los procesos de planificación. Este reglamento refuerza el papel de los informes de impacto de género y establece procedimientos para asegurar que las actuaciones urbanísticas consideren las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres.

En conjunto, el marco legislativo vigente ofrece una base sólida para avanzar hacia un urbanismo más inclusivo, equitativo y sensible a las realidades sociales. Ahora bien, la incorporación de la perspectiva de género en la planificación urbana y territorial no debe responder solo a una obligación legal, sino que debe advertirse como una extraordinaria oportunidad para transformar nuestras ciudades en espacios más justos, sostenibles y habitables para todas las personas.

4. LA CIUDAD INCLUSIVA COMO OBJETIVO

A pesar de los avances normativos que han consolidado la perspectiva de género como principio transversal en la legislación urbanística y territorial, su aplicación efectiva en el ejercicio profesional del urbanismo sigue siendo limitada. La inclusión de criterios de equidad en el diseño de la ciudad —especialmente en lo que respecta a mujeres, personas mayores, infancia y colectivos vulnerables— debería estar plenamente integrada en la práctica cotidiana de la arquitectura y el urbanismo. Sin embargo, esta integración aún no se ha alcanzado de manera generalizada, ni siquiera en el ámbito académico, donde la formación en igualdad continúa siendo parcial y fragmentaria.

El urbanismo, como disciplina que articula la relación entre arquitectura, ciudad y sociedad, tiene una responsabilidad central en la construcción de entornos inclusivos. Esta función social está reconocida en la normativa que regula la profesión de arquitecto, concretamente en la Orden ECI/3856/2007, que establece las competencias de los títulos que habilitan para el ejercicio de la Arquitectura. En ella se destaca la capacidad de los profesionales para intervenir en el espacio urbano desde una comprensión integral de sus dimensiones físicas, sociales y culturales. No obstante, en los objetivos generales definidos para la profesión no se contempla explícitamente la perspectiva de género, lo que impide que esta impregne de forma transversal la formación y el ejercicio profesional.

En una sociedad que demanda cada vez más justicia espacial y equidad, resulta imprescindible incorporar el enfoque de género en la planificación urbana. La habitabilidad de las ciudades, la accesibilidad a los recursos y la adaptación a las necesidades diversas de la población no pueden lograrse sin una mirada crítica que reconozca las desigualdades estructurales. La ausencia de esta perspectiva limita la capacidad del urbanismo para responder a los retos contemporáneos y perpetúa modelos excluyentes que no reflejan la pluralidad de experiencias urbanas.

En el contexto académico, algunas universidades han comenzado a desarrollar iniciativas que promueven la inclusión de la perspectiva de género en el urbanismo. Las Universidades Politécnicas de Madrid y Barcelona, por ejemplo, han impulsado líneas de investigación que abordan esta dimensión desde una óptica interdisciplinar. En otros contextos, también se ha trabajado en criterios para su aplicación al planeamiento urbanístico con ejemplos aplicados al planeamiento de Valencia o Alicante (Álvarez Isidro y Gómez Alfonso, 2017). Sin embargo, en la mayoría de universidades del país, estas iniciativas no han sido incorporadas de manera sistemática en los estudios urbanos, lo que evidencia una desconexión entre la legislación vigente y la academia (Pérez Cano et al., 2019).

La sociedad civil y los marcos normativos parecen ir por delante de la academia en este aspecto. Desde principios de los años 2000, se han producido avances significativos en la producción de documentos técnicos que integran la perspectiva de género en el

planeamiento urbano. Uno de los trabajos pioneros en España fue el elaborado por Inés Sánchez de Madariaga (2002) desde el Instituto Andaluz de la Mujer, que ofrecía pautas metodológicas y casos prácticos para incorporar esta dimensión en el diseño urbano. La autora ha continuado desarrollando una prolífica trayectoria investigadora, junto a Inés Novella Abril, con publicaciones que se han convertido en referencia obligada en el campo del urbanismo con enfoque de género (Sánchez de Madariaga y Novella Abril, 2021).

En años más recientes, el Instituto Valenciano de la Edificación ha contribuido con estudios que analizan políticas urbanas desde la escala doméstica hasta la metropolitana, actualizando enfoques y aportando nuevos ejemplos (Serrano Lanzarote et al., 2017). En el plano internacional, se han desarrollado múltiples iniciativas que vinculan la planificación urbana con la equidad de género (Sánchez de Madariaga, 2016). La revista *Territorio della Ricerca su Insediamenti e Ambiente (TRIA)* dedicó un número monográfico a esta temática, con aportaciones conceptuales y prácticas que abordan el género como un reto global para las ciudades (Gregorio Hurtado y Novella Abril, 2016). También significativo el proyecto “Gendered Innovations in Science, Health & Medicine, Engineering and Environment” desarrollado por la Universidad de Stanford (Schiebinger et al., 2015).

En España, destacan los monográficos “La arquitectura y el urbanismo con perspectiva de género” (Gutiérrez-Mozo, 2011), “Aportaciones feministas a las arquitecturas y las ciudades para un cambio de paradigma” (Arias y Muxí, 2018) y “Urbanismo y Género” (Sánchez de Madariaga y Novella Abril, 2020), publicados respectivamente en las revistas *Feminismo/s*, *Hábitat y Sociedad* y *Ciudad y Territorio*. Estos trabajos han estado liderados por investigadoras con una sólida trayectoria académica en este ámbito.

A nivel autonómico, diversas administraciones han elaborado guías y documentos técnicos que superan el plano teórico y se aplican directamente en el planeamiento. Ejemplos relevantes son las guías del Gobierno Vasco (2010 y 2012), los informes sobre el PGOU de Irún (Projekta, 2013) y el Plan General Estructural de Castellón (Álvarez y Gómez Alfonso, 2018). La Junta de Extremadura ha publicado recientemente una guía para planificar ciudades y pueblos inteligentes y sostenibles con perspectiva de género (Sánchez de Madariaga y Novella Abril, 2021), que se presenta como una herramienta útil para la formación del estudiantado de arquitectura y urbanismo.

La perspectiva de género ha comenzado a ser considerada también en las grandes operaciones de regeneración urbana. Como señalan Novella Abril y Sánchez de Madariaga (2021), la desigualdad de género limita la capacidad de las comunidades para gestionar el cambio y afecta directamente a su resiliencia. Los procesos de regeneración deben reconocer las diversidades sociales y su interseccionalidad, para aprovechar plenamente la contribución de toda la población. Ignorar estas diferencias implica perpetuar vulnerabilidades y reproducir las condiciones que originaron la obsolescencia urbana (Le Masson, 2016).

Desde esta óptica, los proyectos de regeneración urbana con enfoque de género deben garantizar el acceso universal a los espacios públicos, equilibrar la vida privada y pública, y fomentar la autonomía de los colectivos más vulnerables (Navas-Carrillo, 2015). La vulnerabilidad está estrechamente ligada al género, ya que las mujeres pueden experimentar riesgos de forma distinta, tener percepciones diferentes de la (Ortiz i Guitart, 2005) y sufrir impactos específicos. Por ello, la percepción de seguridad se convierte en una condición indispensable para garantizar la igualdad de acceso al espacio público (Hiria Kolektiboa, 2010).

5. UNA APROXIMACIÓN AL ESPACIO URBANO DESDE LA DIMENSIÓN DE GÉNERO

Uno de los objetivos fundamentales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es el reconocimiento del trabajo de cuidados y doméstico como elemento clave para alcanzar la igualdad de género (UNESCO, 2015). Este reconocimiento implica una revisión profunda de la dicotomía entre la esfera de lo público y lo privado que ha favorecido el desarrollo de sistemas urbanos orientados a la eficiencia productiva, en detrimento de las necesidades cotidianas vinculadas al sostenimiento de la vida. Como señala Medina-Vicent (2016), se ha priorizado una lógica basada en la justicia formal y el deber, relegando el cuidado y la responsabilidad a un segundo plano, y distribuyendo estas funciones de manera desigual entre hombres y mujeres. En consecuencia, la configuración de nuestras ciudades ha respondido a intereses y principios definidos desde una mirada masculina, marcada por dinámicas de poder y exclusión (Campos de Michenela, 1996).

La planificación urbana ha reproducido esta lógica, diseñando espacios que favorecen la movilidad pendular, la zonificación funcional y la centralidad del vehículo privado, sin atender adecuadamente las necesidades derivadas del cuidado, la reproducción social y la interdependencia. Como advierte Sánchez de Madariaga (2004), esta orientación ha tenido implicaciones directas en la concepción de los espacios domésticos y públicos, dificultando la conciliación y la gestión de múltiples tareas cotidianas. Frente a esta visión fragmentada, autores como Jane Jacobs (1961) y Llop Pomares (1996) reivindican una ciudad vivida, fluida y adaptada a las dinámicas reales de sus habitantes. En este sentido, debe reconocerse que la sostenibilidad urbana no puede lograrse sin atender las tareas que sostienen la vida cotidiana.

En este marco, la “Ética del Cuidado”, formulada por Carol Gilligan (1985), emerge como una alternativa al modelo racionalista masculino de toma de decisiones. Esta ética propone una visión relacional, empática y contextual del comportamiento humano, que puede ser aplicada al urbanismo para visibilizar las funciones y grupos tradicionalmente ignorados en la planificación. Las mujeres, por su vinculación histórica con el cuidado, se

convierten en catalizadoras de demandas urbanas que han permanecido ocultas (García Bujalance y Royo Naranjo, 2012).

Estas demandas se expresan en necesidades específicas relacionadas con el acceso, uso y percepción de los espacios, infraestructuras y equipamientos urbanos, la movilidad cotidiana, la seguridad en el espacio público o la representación simbólica en la ciudad (Junta de Andalucía, 2018). Esta imagen excluye a una gran parte de la población cuyas dinámicas urbanas son más complejas y fragmentadas. Una ciudad que atienda las necesidades de las mujeres será, en consecuencia, una ciudad más inclusiva, capaz de responder a un mayor número de demandas ciudadanas (Jaeckel y Geldermalsen, 2006).

Estas diferencias están determinadas por los roles, comportamientos y expectativas que las sociedades asignan a hombres y mujeres, desde el ámbito doméstico hasta los niveles más altos de toma de decisiones (Koester, 2015). La planificación urbana debe reconocer que estas construcciones sociales influyen en la manera en que se vive y se experimenta la ciudad. En este sentido, la planificación urbana debe reconocer que hombres y mujeres pueden contribuir de manera diferente a la construcción y conservación de los entornos urbanos, y que estas diferencias están condicionadas por factores sociales, culturales y económicos. Como señalan Meizen-Dick et al. (2014), el género es una construcción social que influye en las motivaciones, percepciones y capacidades de los individuos en relación con su entorno y contexto.

Por tanto, cualquier actuación sobre nuestras ciudades y territorios —especialmente aquellos con repercusión directa sobre la sociedad que los habita— deben considerar las posibles actitudes divergentes que subsacen en el uso de la ciudad, así como en las condiciones de habitabilidad. Así mismo, la identidad sexual, entendida como una narrativa personal en constante construcción, debe abrirse al reconocimiento de otras identidades para evitar convertirse en una categoría cerrada y excluyente. La confrontación con la alteridad y la diversidad es esencial para construir discursos emancipadores y transformadores (Expósito García, 2010).

Estas diferencias socioculturales constituyen la base de muchas desigualdades urbanas, y si no se abordan adecuadamente, pueden debilitar la capacidad resiliente de las ciudades, especialmente en el contexto actual de crisis climática. Como advierte Canepa et al. (2017), las políticas urbanas deben implicar procesos de cambio social complejos, que atiendan tanto las necesidades inmediatas como las estructurales, incidiendo en los comportamientos y actitudes que perpetúan la desigualdad.

5.1. Desde el reconocimiento de las funciones urbanas invisibilizadas

La ciudad no es solo un espacio físico, sino también un escenario de relaciones, prácticas y significados que se construyen socialmente. En este contexto, las funciones que desempeñan las mujeres en el entorno urbano han sido históricamente invisibilizadas, a

pesar de su relevancia para el sostenimiento de la vida cotidiana (Méndez, 2016). Aunque estas funciones pueden ser compartidas por hombres, su asignación social y estadística ha recaído mayoritariamente en las mujeres, lo que ha condicionado su experiencia urbana y su relación con el espacio público.

Mirar la ciudad desde la perspectiva del cuidado permite identificar un conjunto de necesidades y exigencias que tradicionalmente han quedado fuera de la planificación (Durán, 1998). Las mujeres actúan como catalizadoras de demandas vinculadas al cuidado, la gestión comunitaria, la conciliación y la seguridad, que afectan no solo a ellas, sino también a otros grupos vulnerables. Esta mirada amplia permite abandonar el modelo del ciudadano tipo previamente señalado.

La observación crítica del entorno urbano, permite identificar las funciones que las mujeres aún hoy mayoritariamente desempeñan, tanto las que asumen voluntariamente como aquellas que les son atribuidas por la sociedad. Este ejercicio de identificación es clave para que las mujeres se reconozcan como ciudadanas activas, con derecho a exigir espacios públicos que respondan a sus necesidades reales. La apropiación del espacio urbano comienza por el reconocimiento de las funciones ocultas que sostienen la vida urbana.

La ciudad proyecta imágenes que configuran la percepción social de sus habitantes. Esta representación suele estar mediada por estereotipos que no reflejan la pluralidad de sus roles ni la complejidad de sus vidas. La imagen que la ciudad arroja sobre las personas —y la que ellas mismas interiorizan— está condicionada por expectativas sociales que asocian determinadas funciones con lo privado, lo doméstico y lo subordinado.

Cada actividad que realizamos en el espacio público implica una función representativa, a través de la cual somos reconocidos por los demás. Esta representación influye en la imagen que proyectamos y en la que construimos de nosotros mismos. La incompatibilidad entre los estereotipos exigidos y las actividades cotidianas genera tensiones que afectan su relación con la ciudad. Por ello, es fundamental concienciar sobre la necesidad de romper con los modelos homogéneos de representación y abrir paso a imágenes diversas, inclusivas y emancipadoras.

Al respecto cabe señalar que las mujeres han desempeñado históricamente un papel central en la construcción del tejido social urbano. Su implicación en las redes de solidaridad vecinal, en la transmisión de tradiciones y en la gestión de conflictos comunitarios ha sido clave para la cohesión de los barrios y la sostenibilidad de la vida urbana (Román y Velázquez, 2008). Estas funciones, aunque invisibles en muchos casos, son fundamentales para el funcionamiento de la ciudad y deben ser reconocidas en la planificación.

La configuración de espacios de relación y convivencia debe partir del reconocimiento de estos procesos socioespaciales. Solo si se atiende a lo común, lo visible y lo abierto, se podrá articular una ciudad que responda a las necesidades colectivas (Rabotnikof, 2005).

Esto implica repensar tanto los espacios domésticos como los públicos, incorporando criterios de accesibilidad, seguridad y participación.

5.2. Desde la consideración de la autonomía

Para incorporar una perspectiva de género en la planificación urbana, es fundamental que se promueva el desarrollo de tres formas de autonomía en la vida pública. Desde 2009, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe ha trabajado sobre esta base, articulada en tres dimensiones: la autonomía en la toma de decisiones, la autonomía económica y la autonomía física (CEPAL, 2015, 12–20). Estas resultan ser cruciales para la futura configuración urbana, ya que permite no solo resolver las diferencias históricas reconocidas entre el rol que ostenta cada género en la construcción de la ciudad, sino aspirar a un modelo urbano que atienda las necesidades de toda la ciudadanía y, por tanto, basado en la equidad.

La autonomía decisional se refiere a la capacidad de cada persona para tomar decisiones propias sin que estas se vean condicionadas por factores externos. En el contexto urbano, muchas veces las decisiones individuales se ven influenciadas por elementos estructurales de la ciudad que limitan esta libertad. Por su parte, la autonomía económica implica contar con los recursos y la estabilidad necesarios para participar plenamente en el sistema económico. Esta dimensión es especialmente relevante en el caso de las mujeres, quienes continúan enfrentando barreras significativas en el acceso al empleo y en la equidad salarial. La falta de recursos económicos puede restringir su acceso a bienes como la vivienda o el transporte privado, lo que a su vez condiciona su movilidad urbana y las hace depender del transporte público.

La tercera dimensión, la autonomía física, se relaciona con el control sobre el propio cuerpo y la seguridad personal. Como señala Llop Pomares (1996), la independencia de las mujeres también se refleja en su capacidad para desplazarse solas por la ciudad. Sin embargo, la configuración de muchos espacios públicos puede generar entornos hostiles que aumentan la percepción de inseguridad, afectando de manera desproporcionada a las mujeres. El diseño urbano, por tanto, juega un papel clave en la prevención de situaciones que comprometan su integridad física, incluyendo aquellas derivadas del miedo subjetivo.

A partir de estas tres autonomías y de los obstáculos que dificultan su ejercicio, es esencial reconocer que las mujeres no deben ser vistas únicamente como sujetos vulnerables o excluidos, sino como agentes activos de transformación social (Gobierno Vasco, 2019). En consecuencia, para integrar adecuadamente la perspectiva de género en el ámbito urbano, es necesario revisar y fortalecer estas autonomías, lo que contribuirá a construir ciudades más inclusivas y equitativas. Por tanto, para conseguir que en una ciudad se integre al colectivo femenino de manera efectiva han de lograrse desde tres máximas de autonomía.

Al respecto, la seguridad en el espacio público es una condición indispensable para garantizar el derecho de las mujeres a la ciudad. Sin embargo, la inseguridad que experimentan no siempre responde a hechos objetivos, sino que muchas veces se trata de una percepción construida socialmente (Giménez, 2018). Esta percepción limita su movilidad, restringe su participación y afecta su bienestar (Sánchez de Madariaga, 2004). Las calles, parques y plazas deben ser diseñados considerando esta dimensión subjetiva de la seguridad. Hacer que las mujeres se sientan seguras en la ciudad es hacer que todas las personas se sientan seguras. La planificación urbana debe incorporar criterios que reduzcan la percepción de riesgo, como la iluminación adecuada, la visibilidad, la presencia de otros usuarios y la conectividad de los espacios.

5.3. Desde el desarrollo de un urbanismo de proximidad

La movilidad urbana es uno de los ámbitos donde se manifiestan con mayor claridad las desigualdades de género. El sector profesional de la movilidad y el transporte continúa dominado por hombres, representando el 78 % del total (Weinreich, 2023). Esta sobrerrepresentación masculina se traduce en una planificación sesgada, que no incorpora de forma sistemática datos desagregados por género ni analiza las necesidades específicas de las mujeres. En consecuencia, las soluciones propuestas tienden a beneficiar principalmente a los hombres, perpetuando las desigualdades existentes.

La inclusión del enfoque de género en la planificación de la movilidad no es solo una cuestión de equidad, sino también de eficacia. Solo si se consideran las diferencias en los patrones de desplazamiento, en las percepciones de seguridad y en las necesidades cotidianas, se podrá diseñar un sistema de transporte verdaderamente inclusivo. Mientras que los perfiles dominantes suelen realizar desplazamientos pendulares —de casa al trabajo y viceversa—, los no dominantes desarrollan trayectos poligonales, que combinan múltiples destinos relacionados con el cuidado: escuela, trabajo, compras, atención a familiares, etc. (Novas Ferradás, 2014). Esta diferencia exige una planificación que reconozca la complejidad de los desplazamientos femeninos y que garantice su accesibilidad.

Además, en muchas unidades familiares donde solo hay un vehículo, es el perfil dominante quien lo utiliza habitualmente, mientras que el resto de miembros de la unidad familiar debe desplazarse a pie o en transporte público. Esta situación genera una dependencia de sistemas de movilidad que no siempre están diseñados para responder a las necesidades del conjunto de la sociedad, lo que incrementa la vulnerabilidad y la percepción de inseguridad (Ilárraz Rodríguez, 2006).

La proliferación de barrios residenciales de baja densidad ha contribuido al aislamiento de muchas personas, especialmente aquellas que trabajan en tareas domésticas o de cuidado. La falta de transporte público adecuado —en frecuencia y cobertura— limita su autonomía y refuerza la exclusión, independientemente del nivel socioeconómico del área. Cabe entender

entonces que la relación entre los tejidos funcionales y los flujos de movilidad es determinante para comprender cómo se accede a la ciudad. Por ello, la planificación urbana debe apostar por un urbanismo de proximidad, que facilite la compatibilidad entre las actividades laborales y personales, y que promueva mayores niveles de inclusión.

6. CONCLUSIONES

La complejidad de los procesos urbanos actuales implica la necesidad de una respuesta rápida y ágil ante cambios y necesidades emergentes. En este sentido, el planeamiento urbanístico debe aspirar a superar la perspectiva androcéntrica que aún hoy prevalece en una amplia mayoría de las dinámicas urbanas. La perspectiva de género es entendida entonces como una herramienta que, por su carácter integrador, permite una visión completa sobre el hecho urbano y, por tanto, viene a facilitar la comprensión de una compleja realidad que caracteriza a las ciudades hoy.

En este sentido, la fase de caracterización urbana deberá partir de una necesaria revisión crítica sobre los criterios de análisis empleados. Para ello, se debe trabajar sobre aquellos aspectos que, vinculados al rol que las mujeres han tenido históricamente en el devenir de las ciudades, hayan podido pasar desapercibidos en la planificación urbana desarrollada hasta la fecha. Además de aproximaciones desde la esfera de lo representativo, se deben identificar manifestaciones culturales propias de la cotidianeidad, especialmente necesarias en ámbitos especialmente vinculados al habitar como son las ciudades, anclando su dimensión inmaterial a los bienes materiales a los que se vinculan.

En un segundo nivel, se deben reconocer y analizar las potenciales diferencias entre mujeres y hombres en el acceso y/o uso del espacio urbano, los equipamientos e infraestructuras de las ciudades. En este sentido, se debe evaluar si los actuales mecanismos de gestión, tanto a nivel administrativos como en lo que respecta a la planificación urbana, consideran y atienden posibles desigualdades por razón de género, debiendo proponer las correcciones que sean necesarias para alcanzar niveles máximos de equidad.

Por último, la planificación urbana debe avanzar en estrategias que contribuyan a un necesario cambio sociocultural en aras de lograr la participación plena y efectiva de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad. Exigencia de las directrices internacionales en materia de desarrollo urbano sostenible y que puede igualmente favorecer al desarrollo de nuevas iniciativas empresariales en ámbitos vulnerables caracterizados por un amplio porcentaje de desempleo entre mujeres.

La perspectiva de género en la construcción de la ciudad, debe incorporarse desde las múltiples escalas y tiempos de una manera real y efectiva. En la planificación urbanísticas, debe ser un elemento básico y estructurante, y no una mera dimensión formal que aportar para el cumplimiento de leyes y reglamentos. En el diseño de la ciudad, el espacio público,

accesible e inclusivo, que potencie las relaciones sociales y los cuidados, debe ser el eje central de los proyectos urbanos, más allá de los aprovechamientos lucrativos del suelo y de los pesos de la actividad económica. El espacio público no estancial, debe estar fundamentado en la movilidad activa y el transporte público colectivo no contaminante, apoyando la mayor parte de los desplazamientos que realizan los más vulnerables, relegando el vehículo privado altamente masculinizado a un segundo lugar de prioridad. Por último, desde el urbanismo y el planeamiento, está pendiente hacer más visible la equidad en cuestión de género en cuestiones de participación y difusión, incluso en labores de ciencia ciudadana y de cocreación de espacios.

En definitiva, la discusión en torno a la ciudad inclusiva debe de abordarse necesariamente desde tres perspectivas complementarias: en primer lugar, se debate acerca de las nuevas vías de conocimiento que deben ser exploradas; en segundo lugar, desde innovadoras metodologías que permitan responder de manera eficiente y rápida a los retos planteados; finalmente, sobre la necesidad de transferir los resultados obtenidos para ofrecer soluciones a las demandas de la sociedad y del entorno productivo. Para lograr esto, es esencial abandonar el modelo tradicional y adoptar procesos iterativos que partan de enfoques interdisciplinarios y transversales para generar conocimiento y asegurar avances significativos en la materia.

7. REFERENCIAS

ÁLVAREZ ISIDRO, E. M. y GÓMEZ ALFONSO, C. J.: La incorporación de la perspectiva de género en el Plan General Estructural de Castelló: objetivos, método, acciones y hallazgos. *Hábitat y Sociedad*, 11, 2018, pp. 201-219. <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2018.i11.12>

ÁLVAREZ ISIDRO, E. y GÓMEZ ALFONSO, C.: *Ciencia, Técnica y Mainstreaming Social*, 1, 2017, pp. 29-38. <https://riunet.upv.es/handle/10251/81379#>

ARIAS, D. y MUXÍ, Z.: Aportaciones feministas a las arquitecturas y las ciudades para un cambio de paradigma. *Hábitat y Sociedad*, (11), 2018, pp. 5-12. <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2018.i11.01>

CAMPOS DE MICHENELA, P.: Influencia de las ciudades en la vida de las mujeres, en RUBIO ALFÉREZ, C. y ARDID GUMIEL, M. (Eds.): *Mujer y Urbanismo: Una recreación del espacio*, 1996, pp. 23-30. Federación Española de Municipios y Provincias.

CIOCOLETTO, A.: *Urbanismo para la vida cotidiana. Herramientas de análisis y evaluación urbana a escala de barrio desde la perspectiva de género* [Tesis doctoral], 2014, Universitat Politècnica de Catalunya. <https://www.tesisenred.net/handle/10803/275979>

CLOUGHERTY, J. E.: A growing role for gender analysis in air pollution epidemiology, *Environmental Health Perspectives*, 118(2), 2009, pp. 167–176, <https://doi.org/10.1289/ehp.0900994>

COMISIÓN EUROPEA: *Gendered Innovations. How Gender Analysis Contributes to Research*. Publications Office of the European Union, 2013. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d15a85d6-cd2d-4fbc-b998-42e53a73a449>

COMISIÓN EUROPEA: *Gendered Innovations 2: How inclusive analysis contributes to research and innovation*. Publications Office of the European Union, 2020. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/33b4c99f-2e66-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-en>

COMISIÓN EUROPEA: *Framework for the integration and evaluation of inclusive gender analysis in research and innovation content*. Publications Office of the European Union, 2025. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/2434498>

CONSEJO DE EUROPA: *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas*. Instituto de la mujer, 2005. <https://cpage.mpr.gob.es/producto/mainstreaming-de-genero-marco-conceptual-metodologia-y-presentacion-de-buenas-practic-as-2/>

Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 232, de 2 de diciembre de 2022, pp. 19728/1-310. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2022/232/6>

DURÁN, M. A.: *La ciudad compartida: conocimiento, afecto y uso*. Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, 1998. https://www.malaga.eu/recursos/igualdad/La_ciudad_compartida.pdf

EXPÓSITO GARCÍA, M.: El devenir del sistema sexo-género. La necesidad de hablar de las mismas cosas. *Cuadernos Kóre*, 1(2), 2010, pp. 73-114. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CK/article/view/566>

GARCÍA BUJALANCE, S. y ROYO NARANJO, L.: La perspectiva de género en el urbanismo. Una aproximación conceptual adaptada. En VÁZQUEZ BERMÚDEZ, I. (Ed.): *Actas del IV Congreso Universitario Nacional «Investigación y Género»*, 2012, pp. 609-626. Unidad para la Igualdad de la Universidad de Sevilla. <http://hdl.handle.net/11441/39830>

GILLIGAN, C.: *La moral y la teoría: Psicología del desarrollo femenino*. Fondo cultural económico de México, 1985.

GIMÉNEZ, S.: Zonas de riesgo para mujeres en el Barrio. *Diario Información*, 2018. <https://www.diarioinformacion.com/alicante/2018/04/26/zonas-riesgo-mujeres-barrio/2013668.html>

GREGORIO HURTADO, S. DE y NOVELLA ABRIL, I. (Coord.): Engendering Habitat III: Facing the Global Challenges in Cities (Special Issue). *TRIA. Territorio della Ricerca su Insediamenti e Ambiente*, 17, 2016 <https://scispace.com/pdf/engendering-habitat-iii-facing-the-global-challenges-in-4gyartiwca.pdf>

GOBIERNO VASCO: *Manual de análisis urbano. Género y vida cotidiana*. Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, 2010. https://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/genero/documentacion/Analisis_urbano.pdf

GOBIERNO VASCO: *Urbanismo inclusivo. Las calles tienen género*. Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, 2012. https://www.euskadi.eus/web01-a2garrai/eu/contenidos/evento/urbanismo_inclusivo/es_urbanincl/adjuntos/seminario_es.pdf

GOBIERNO VASCO: *Agenda Urbana de Euskadi. Bultzatu 2050*. Consejería de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, 2019. <https://www.euskadi.eus/informacion/bultzatu-2050-basque-urban-agenda/web01-a2lurral/es/>

GUTIÉRREZ-MOZO, M. (Coord.): La arquitectura y el urbanismo con perspectiva de género. *Feminismo/s*, 17, 2011. <https://rua.ua.es/handle/10045/22332>

HIRIA KOLEKTIBOA: *Manual de análisis Urbano. Género y vida cotidiana*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2010. http://www.euskadi.eus/web01-a2aznscp/es/k75aWebPublicacionesWar/k75aObtenerPublicacionDigitalServlet?R01HN_oPortal=true&N_LIBR=047617&N_EDIC=0001&C_IDIOM=es&FORMATO=.pdf

ILÁRRAZ RODRÍGUEZ, I.: Movilidad sostenible y equidad de género. *Zerbitzuan. Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria*, 40, 2006, 61-66. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2223825>

INE - Instituto Nacional de Estadística: *Población en España*, 2024. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981

Instrumento de Ratificación por parte de España del Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 109, 7 de mayo de 1999, pp. 17146-17202. <https://www.boe.es/boe/dias/1999/05/07/pdfs/A17146-17202.pdf>

JACOBS, J.: *Muerte y vida de las grandes ciudades* [Traducción de A. Abad y A. Useros] Capitán Swing, 2011.

JAECKEL, M. y GELDERMALSEN, M. VAN: Gender Equality and Urban Development: Building better communities for all. *Global Urban Development Magazine*, 2(1), 2006. <https://alnabp.org/help-library/resources/gender-equality-and-urban-development-building-better-communities-for-all/>

JUNTA DE ANDALUCÍA: *Agenda Urbana de Andalucía 2030*. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación de Territorio, 2018. <https://www.aue.gob.es/otras-agendas-y-planes-de-accion/andalucia>

KOESTER, D.: *Género y poder. Programa de liderazgo y desarrollo*. Oxfam Conceptual framework on Women Economic, 2015.

LE MASSON, V.: *Gender and Resilience: from theory to practice*. Braced. Knowledge manager, 2016. <https://media.odi.org/documents/10224.pdf>

Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 35, de 9 de febrero de 2019, pp. 12436-12570. <https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2018/12/21/11>

Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 214, de 06 de septiembre de 2022, pp. 12436-2570 <https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2018/12/21/11>

Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 60, de 10 de marzo de 2012, pp. 22840-22891. <https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2012/02/22/3>

Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 303, de 20 de diciembre de 2021, pp. 1-66. <https://www.boe.es/eli/es-an/1/2021/12/01/7/con>

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 128, de 29 de mayo de 2007, pp. 23266-23284 <https://www.boe.es/eli/es/1/2022/09/05/17/con>

Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 20, de 23 de enero de 2020, pp. 6557-6698, pp. 42166-42197. <https://www.boe.es/eli/es-vc/1/2019/12/23/9>

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 313, 29 de diciembre de 2004, pp. 42166-42197. <https://www.boe.es/boe/dias/2004/12/29/pdfs/A42166-42197.pdf>

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 71, 23 de marzo de 2007, pp. 1-59. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-6115-consolidado.pdf>

LLOP POMARES, M.: La ciudad para su uso: la diferencia, en RUBIO ALFÉREZ, C. y ARDID GUMIEL, M. (Coords): *Mujer y Urbanismo: Una recreación del espacio*, 1996, pp. 23-30. Federación Española de Municipios y Provincias.

MEDINA-VICENT, M.: La ética del cuidado y Carol Gilligan: una crítica a la teoría del desarrollo moral de Kohlberg para la definición de un nivel moral postconvencional contextualista. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, (67), 2016, pp. 83-98. <https://doi.org/10.6018/199701>

MEINZEN-DICK, R., KOVARIK, C. y QUISUMBING, A. R.: Gender and Sustainability, *Gender and Sustainability. Annual Review of Environment and Resources*, 39(1), 2014, pp. 29-55. <https://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev-environ-101813-013240>

MÉNDEZ, A. C.: Género y arquitectura. Una perspectiva desde lo conceptual. *Conversando con Zaida Muxí. Arquitectura y Urbanismo*, 37 (1), 2016, pp. 71-76. <https://www.redalyc.org/journal/3768/376846368007/html/>

MUXÍ MARTÍNEZ, Z.: *Mujeres, Casas y ciudades*. Dpr-barcelona, 2018.

NACIONES UNIDAS: *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, 1987. <https://sustainabledevelopment.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

NACIONES UNIDAS: *Resolución 47/2. Integración de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas*. Consejo Económico y Social, 1997. <https://www.un.org/esa/documents/ecosoc/docs/1997/e1997-66.htm>

NACIONES UNIDAS: *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2015. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

NACIONES UNIDAS: *Nueva Agenda Urbana. Hábitat III*, 2017. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

NAVAS-CARRILLO, D.: Las visiones de participación y género como herramientas para el análisis de la múltiple dimensión urbana. Una metodología de acercamiento a la realidad urbana. *Ángulo Recto. Revista de estudios sobre la ciudad como espacio plural*, 7(1), 2015, pp. 13-29. https://doi.org/10.5209/rev_ANRE.2015.v7.n1.49198

NAVAS-CARRILLO, D., OSTOS-PRieto, J. y PÉREZ-CANO, M.T.: La construcción de la ciudad inclusiva desde la cultura. La igualdad de género como objetivo. *PH, Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 97, 2019, pp. 150-152. <https://doi.org/10.33349/2019.97.4392>

NOVAS FERRADÁS, M.: *Arquitectura y Género. Una reflexión teórica* [Trabajo Fin de Máster], 2014, Universitat Jaime I. <http://hdl.handle.net/10234/109842>

NOVELLA ABRIL, I. y SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I.: Safety audits with women as instruments for urban regeneration: the case of Madrid. *Territorio*, 97(2), 2021. <https://www.torrossa.com/en/resources/an/5164453>

Orden ECI/3856/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Arquitecto. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 2007, núm. 312, pp. 53743-53744. <https://www.boe.es/boe/dias/2007/12/29/pdfs/A53743-53746.pdf> País Vasco fue pionero con la Ley 4/2005 de Igualdad,

ORTIZ I GUITART, A.: Espacios del miedo, ciudad y género: experiencias y percepciones en algunos barrios de Barcelona. En O. Gutiérrez (Ed.) *La ciudad y el miedo: VII Coloquio de Geografía Urbana*, 2005, pp. 299-311. Universitat de Girona, Servei de Publicacions.

OSTOS-PRIETO, F. J., NAVAS-CARRILLO, D. y PÉREZ-CANO, M.T.: La ciudad inclusiva a través de las agendas urbanas. La perspectiva de género en el planeamiento urbanístico. En E. Bandrés Goldáraz (Ed.) *Estudios de Género en tiempos de amenaza*, 2021, pp. 1062-1084, Dykinson. <https://publications.rwth-aachen.de/record/996116/files/996116.pdf>

PEREZ-CANO, M.T., MOSQUERA-ADELL, E., NAVAS-CARRILLO, D., MOSQUERA-PÉREZ, C. y NAVARRO-DE PABLOS, J.: La perspectiva de género en la docencia del urbanismo en España. Una revisión crítica tras la implantación del proceso de Bolonia en la universidad pública española, en LARRAGUETA ARRIBAS, M., CEBALLOS-VIRO, I. y CARRASCAL DOMÍNGUEZ, S. (Coords): *Educación y transformación social y cultural*, 2019, pp. 61-89. Universitas. <http://hdl.handle.net/20.500.12020/852>

PROJEKTA: *Diagnóstico, Evaluación y Adecuación del PGOU de Irún en relación a la Igualdad de Mujeres y Hombres*, 2013 (última consulta: 8 de septiembre de 2018): <http://www.irun.org/igualdad/down/pgou.pdf>

SÁNCHEZ DE MADARIAGA y NOVELLA ABRIL: A new generation of gender mainstreaming in spatial and urban planning under the new international framework of policies for sustainable development, en ZIBELL, D. DAMYANOVIC, B. y STURM, U. (Eds.): *Gendered Approaches to Spatial Development in Europe. Perspectives, Similarities, Differences* (cp.7), 2019, Routledge <https://doi.org/10.4324/9780429503818>

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I.: *Urbanismo con perspectiva de género*. Instituto Andaluz de la Mujer, 2022. https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Modulo_4_UIG.pdf

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I.: Infraestructuras para la vida cotidiana y calidad de vida. *Ciudades. Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (8), 2004, pp. 101-133. <https://doi.org/10.24197/ciudades.08.2004.101-133>

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. y NOVELLA ABRIL, I.: Género y urbanismo en España: experiencias y perspectivas. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, (203), 2020, pp. 5-12. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.203.01>

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. y NOVELLA ABRIL, I.: *Proyectando con perspectiva de género. Guía para planificar ciudades y pueblos inteligentes y sostenibles*. Junta de Extremadura, 2021. <https://sitex.juntaex.es/SITEX/files/guiagenero/GuiaGeneroJuntaex.pdf>

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I., GREGORIO HURTADO, S. DE y NOVELLA ABRIL, I.: *Advancing gender in research, innovation and sustainable development. genderSTE, a multistakeholder policy-driven European network*. Fundación General de la Universidad Politécnica de Madrid, 2016. https://triggerprojectupm.files.wordpress.com/2017/10/muriel_ina_20170920_low.pdf

SCHIEBINGER, L., KLINGE, I., SANCHEZ DE MADARIAGA, I. y SCHRAUDNER, M.: *Gendered Innovations in Science, Health & Medicine, Engineering and Environment*. Stanford University, 2015. <http://genderedinnovations.stanford.edu/>

SERRANO LANZAROTE, B., MATEO CECILIA, C. y RUBIO GARRIDO, A.: *Género y política urbana. Arquitectura y urbanismo desde la perspectiva de género*. Instituto Valenciano de Edificación, 2017. https://descargas.five.es/archivos/urbanismo/genero_y_politica_urbana_2017.pdf

UNESCO: *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015. <https://docs.un.org/en/A/RES/70/1>

WEINREICH, M.: *Is gender part of your mobility lens?*. 2023. <https://marketplace.eiturbanmobility.eu/insights/is-gender-part-of-your-mobility-lens>

WESTERGAARD, N., GEHRING, U., SLAMA, R. y PEDERSEN, M.: *Ambient air pollution and low birth weight – Are some women more vulnerable than others?*, *Environment International*, 104, 2017, pp. 146–154 <https://doi.org/10.1016/j.envint.2017.03.026>

8. AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se desarrolla en el marco del proyecto “Realización de metodología que oriente la elaboración de planes municipales para su adaptación al cambio climático” (ref. 8.06/5.83.7375) que ha sido financiado por la Fundación Renovables.

IGUALDAD EN CLAVE INTERSECCIONAL: UNIVERSIDAD INCLUSIVA FRENTE AL RETO GÉNERO-DISCAPACIDAD

Ana Cristina Ruiz Mosquera

*Profesora Ayudante Doctora del área de Trabajo Social y Servicios Sociales
Área de Trabajo Social y Servicios Sociales
Universidad de Málaga*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1920-5834>

Laura Domínguez de la Rosa

*Profesora Titular del área de Trabajo Social y Servicios Sociales
Área de Trabajo Social y Servicios Sociales
Universidad de Málaga*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2172-6383>

Sumario: 1. LA DOBLE DESIGUALDAD DE GÉNERO Y DISCAPACIDAD. 2. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVA. 3. MANIFESTACIONES DE LA DOBLE DESIGUALDAD EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO. 4. LA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA COMO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y AGENTE DE CAMBIO. 5. LA NECESIDAD DE RESPUESTAS TRANSVERSALES. 6. CONCLUSIONES. 7. REFERENCIAS.

Resumen: Se realiza una aproximación a la doble desigualdad que enfrentan las mujeres con discapacidad en el ámbito universitario. Desde un enfoque interseccional, se examina cómo la interacción entre género y discapacidad genera formas específicas de exclusión que trascienden las categorías tradicionales de análisis. El estudio identifica las manifestaciones de esta discriminación múltiple en el acceso, la participación y el

desarrollo académico, y evalúa el alcance de las políticas y programas institucionales dirigidos a promover la inclusión. Los resultados de este acercamiento evidencian avances en materia de accesibilidad física y tecnológica, aunque siguen existiendo limitaciones derivadas de la carencia de una perspectiva interseccional en el diseño de las políticas universitarias. Estas suelen abordar la discapacidad de manera general, sin considerar las desigualdades de género ni las dinámicas de poder que afectan a las mujeres con discapacidad. Se concluye que reconocer la doble desigualdad constituye un reto estructural que exige acciones institucionales claras y sostenidas en el tiempo, orientadas a transformar no solo las barreras materiales, sino también las culturales y simbólicas. Promover una universidad inclusiva implica incorporar la diversidad como principio y fortalecer la igualdad real de oportunidades desde una perspectiva de justicia social.

1. LA DOBLE DESIGUALDAD DE GÉNERO Y DISCAPACIDAD

1.1. Justificación

1.1.1. *Contextualización del problema: qué significa la doble desigualdad de género y discapacidad*

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), en su artículo 6 señala que las mujeres y niñas con discapacidad “están sujetas a múltiples formas de discriminación” y exige a los Estados medidas específicas para garantizar igualdad plena (ONU, 2006). Este es un hecho que se sigue perpetuando, pues las diferencias según sexo y discapacidad continúan existiendo. En 2021, el 30,6% de las mujeres de 16 años o mayores, con discapacidad, de la Unión Europea estaba en riesgo de pobreza o exclusión social, dato que permite afirmar que las mujeres con discapacidad presentan porcentajes de riesgo de pobreza o exclusión más elevados que los varones que tienen alguna discapacidad.

De acuerdo con datos del CERMI (Comité Español de Representantes de las Personas con Discapacidad), “la tasa de inactividad de las mujeres con discapacidad en España es actualmente del 76,20%”.

El término brecha de género se utiliza en los documentos para referirse a la “distancia existente en el acceso, el disfrute, la participación y el control de los recursos, servicios, oportunidades o beneficios sociales entre mujeres y hombres”.

Según numerosos tratados internacionales, la discriminación por discapacidad se entiende como “toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad,

antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad de sus derechos humanos y libertades fundamentales”.

La discriminación interseccional, también definida en ocasiones como discriminación múltiple o doble vulnerabilidad, se refiere a situaciones en que una persona está en la intersección de dos (o incluso más) categorías sociales (por ejemplo, género y discapacidad) y sufre formas de exclusión u opresión que no pueden explicarse teniendo en cuenta una sola dimensión por separado. No se debiera entender como el simple hecho de la suma de discriminaciones, sino que influye la interacción de esas dimensiones entre sí, alterando mutuamente su impacto y generando nuevas formas específicas de desventaja.

Este enfoque interseccional traslada la mirada hacia cómo factores estructurales (normas sociales, sistemas institucionales), institucionales (leyes, políticas públicas) e individuales (actitudes, prejuicios) se entrelazan para producir discriminaciones aún más complejas. Tener en cuenta la mirada desde este prisma permite visibilizar colectivos o grupos que pueden quedar invisibilizados en políticas de género o discapacidad puras, por ejemplo, mujeres víctimas de violencia con discapacidad, mujeres migrantes con discapacidad, etc.

El uso del enfoque interseccional en el ámbito jurídico plantea importantes desafíos metodológicos y probatorios. En primer lugar, surge la cuestión de cómo demostrar en los procesos judiciales la existencia y los efectos de la intersección de múltiples factores de discriminación, dado que las categorías tradicionales del derecho suelen abordar las desigualdades de manera aislada. De igual forma, la distribución de la carga de la prueba se convierte en un problema central, ya que las personas que enfrentan discriminaciones múltiples pueden tener mayores dificultades para aportar evidencias que acrediten la complejidad de su situación. Es por eso que se requiere que los tribunales, las políticas públicas y las instituciones adopten una perspectiva sensible a la multidimensionalidad del daño, teniendo en cuenta que esta experiencia de discriminación no se reduce a la suma de sus partes. Esto implica también diseñar e implementar acciones afirmativas específicas que respondan de manera diferenciada a las necesidades de los grupos afectados por múltiples ejes de opresión.

1.1.2. Marco internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) constituye el principal marco internacional que reconoce el derecho de todas las personas con discapacidad a gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, resaltando mediante su artículo 6 la necesidad de adoptar medidas específicas para garantizar la igualdad de las mujeres y niñas con discapacidad, quienes enfrentan múltiples formas de

discriminación. De igual forma, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015) vino para reforzar estos compromisos mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el ODS 5, que busca lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas, y el ODS 10, que promueve la reducción de las desigualdades dentro y entre los países. Ambos instrumentos internacionales reconocen la urgencia de eliminar las brechas estructurales que afectan de forma interseccional a las mujeres con discapacidad, promoviendo sociedades más inclusivas y equitativas (ONU, 2015; ONU Mujeres, 2021).

1.1.3. Necesidad de abordaje desde las universidades públicas

El abordaje de la intersección entre género y discapacidad desde el contexto universitario, más concretamente desde la universidad pública, resulta una necesidad ya que estas instituciones tienen papel esencial en la formación de ciudadanía tanto a nivel académico como de valores, atendiendo a una perspectiva crítica, produciendo conocimiento comprometido para con la promoción de los derechos humanos.

Las instituciones de educación superior tienen el deber y la responsabilidad social de visibilizar y analizar las desigualdades estructurales que afectan a grupos históricamente excluidos, generando evidencia y propuestas de transformación social (Cabello, 2024).

1.1.4. Objetivos del capítulo

Por tanto, el objetivo de este capítulo es analizar cómo la intersección entre género y discapacidad genera formas específicas de desigualdad y exclusión en el ámbito universitario.

De manera específica, este capítulo busca, en primer lugar, identificar y describir las principales manifestaciones de la doble discriminación que enfrentan las mujeres con discapacidad en el ámbito universitario, analizando cómo las desigualdades de género y discapacidad se entrelazan y configuran experiencias diferenciadas en el acceso, la participación y el desarrollo académico.

En segundo lugar, se realiza un breve acercamiento a las políticas sociales, normativas y programas de inclusión implementados en la Universidad de Málaga, con el fin de valorar su alcance, sus limitaciones y su capacidad para incorporar una perspectiva interseccional que responda a las necesidades reales de las mujeres con discapacidad.

Finalmente, se pretende formular conclusiones que motiven propuestas de acción y estrategias educativas e institucionales, contribuyendo a transformar las estructuras y prácticas universitarias, al mismo tiempo que promueven una cultura inclusiva y equitativa que garantice la igualdad de oportunidades y la plena participación de este colectivo en la vida universitaria.

2. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

2.1. Justificación

2.1.1. *Definición de brecha de género y discriminación por discapacidad*

Se define como brecha de género la existencia de desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso, participación y disfrute de los recursos económicos, sociales y políticos, así como en las oportunidades de desarrollo personal y profesional (ONU Mujeres, 2021). Estas diferencias estructurales se vienen evidenciando a lo largo de la historia en ámbitos como el empleo, la educación, la salud y la participación pública. Por otra parte, la discapacidad se asocia con barreras físicas, sociales y culturales que limitan la plena inclusión de las personas en la sociedad (ONU, 2006). Cuando ambas condiciones confluyen, ser mujer y tener discapacidad, se produce una situación de doble discriminación o discriminación interseccional, en la que las desigualdades de género y las derivadas de la discapacidad se potencian mutuamente. Según Tøssebro et al. (2023), las mujeres con discapacidad presentan una “penalización adicional” en el mercado laboral, lo que amplía las brechas salariales y reduce sus posibilidades de promoción profesional.

El enfoque de la interseccionalidad permite comprender estas dinámicas de exclusión múltiples, reconociendo que las identidades sociales (como el género, la discapacidad, la clase social o la etnia) no actúan de manera aislada, sino que se entrecruzan generando experiencias únicas de discriminación (Crenshaw, 1991).

En el contexto educativo, según León- Larios (2024), se evidencia que las mujeres con discapacidad enfrentan mayores barreras para acceder y permanecer en la educación superior, derivadas de estereotipos, falta de apoyos y entornos poco accesibles). Estas limitaciones no solo afectan su desempeño académico, sino que repercuten posteriormente en su empleabilidad y autonomía económica, profundizando las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres con y sin discapacidad.

De hecho, en el ámbito laboral, la literatura reciente subraya que las mujeres con discapacidad sufren mayores tasas de desempleo y empleos de menor calidad, incluso cuando poseen cualificaciones equivalentes a las de sus pares sin discapacidad (Arrazola et al., 2023).

Este fenómeno se debe a una dualidad: la falta de accesibilidad física o tecnológica, además de la persistencia de prejuicios sociales y estereotipos de género que asocian la discapacidad con dependencia o falta de productividad. En España, Domínguez-Vila y Alén-González (2023) destacan que el género, el nivel educativo y el tipo de discapacidad influyen significativamente en la probabilidad de inactividad laboral, confirmando la

necesidad de políticas públicas que contemplen la interseccionalidad en la inclusión social y laboral.

Es por todo ello que analizar la existencia de brecha de género en el marco de la discapacidad exige un enfoque integral basado en derechos humanos e igualdad de oportunidades. Por su parte, La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015) subrayan la obligación de los Estados de eliminar las barreras estructurales que perpetúan la exclusión, en particular a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 5 (igualdad de género) y ODS 10 (reducción de desigualdades). Estas directrices internacionales refuerzan la necesidad de que las instituciones educativas y laborales incorporen la perspectiva interseccional en sus políticas, garantizando que las mujeres con discapacidad no sean invisibilizadas en los programas de igualdad ni en las medidas de inclusión.

2.1.2. El concepto de discriminación interseccional o doble vulnerabilidad

El concepto de discriminación interseccional fue desarrollado por la jurista Kimberlé Crenshaw (1989) teniendo en cuenta los elementos género femenino y etnia negra. No obstante, en la actualidad este concepto resulta aplicable a cualesquiera dos o más identidades sociales discriminadas que se interrelacionan intrínsecamente en un individuo o grupo de individuos, como es el caso de mujer y discapacidad. La expresión de discriminación interseccional reconoce que los individuos poseen múltiples identidades sociales (como género, discapacidad, raza, edad, entre otras) y que estas no actúan independientemente, sino que se entrelazan, generando formas únicas de vulnerabilidad que no pueden entenderse si se considerara cada identidad aisladamente (Crenshaw, 1991, citado en investigaciones recientes; Bixby, 2024).

Platero (2014) define la discriminación interseccional como la interacción entre distintos ejes estructurales de desigualdad o “organizadores sociales” que se influyen mutuamente, generando relaciones de poder complejas. Este enfoque supera la idea tradicional de una mera suma de discriminaciones, como la doble o múltiple discriminación, al entender que las identidades son construcciones dinámicas que se entrecruzan y producen nuevas formas de desigualdad social. En este sentido, las mujeres con discapacidad experimentan un tipo de discriminación que no puede explicarse simplemente por la adición de las desventajas asociadas al género y la discapacidad, sino que constituye una forma particular y más profunda de exclusión social.

Como señala González (2011), las barreras sociales y los prejuicios que enfrentan se intensifican en esta intersección, dando lugar a una discriminación específica que amplifica la vulnerabilidad y limita sus oportunidades de participación plena. Esta doble (o múltiple) vulnerabilidad se hace explícita cuando una mujer con discapacidad, por ejemplo, enfrenta barreras que no serían previstas si solo se mirara su género o solo su discapacidad, pues

ciertos obstáculos (actitudinales, estructurales, culturales) emergen precisamente por la intersección de ambos factores. Estudios recientes sobre desigualdades socioeconómicas muestran que personas con discapacidad que también pertenecen a otros grupos marginados sufren un riesgo mucho mayor de pobreza, desempleo y exclusión social que las que tienen una sola de esas identidades (Bixby, 2024; Chan & Hutchings, 2023).

De igual forma se pueden analizar los distintos impactos que esta doble vulnerabilidad tiene en áreas como la salud mental, el bienestar psicológico y autonomía personal. Por ejemplo, estudios recientes en salud pública muestran que la intersección de discapacidad, género, raza/etnia o identidad sexual está asociada con mayores niveles de ansiedad, depresión, baja autoestima, estigmatización y experiencias de discriminación anticipada (Tinner & Alonso Curbelo, 2024). Esta evidencia demuestra que la discriminación interseccional no sólo agrava desigualdades concretas (como económica o laboral), sino que también afecta la capacidad de las personas para participar activamente en la sociedad con dignidad y plena agencia.

Además, la interseccionalidad permite capturar cómo los sistemas de poder estructurales, como el patriarcado o el sexismo, se refuerzan mutuamente para producir efectos acumulativos adversos. Por ejemplo, Chan y Hutchings (2023) señalan que las mujeres con discapacidad enfrentan desde la infancia estigmas que limitan su acceso a recursos educativos, apoyos de salud, reconocimiento legal y oportunidades laborales, obstáculos que van incrementándose a lo largo de la vida. Estos autores advierten también que la simple adición de discriminaciones bajo distintos ejes (género y discapacidad) no basta: la cualidad de la discriminación cambia cuando se considera la intersección, pues emergen barreras específicas, invisibles en modelos que solo consideran un eje de desigualdad.

Si no existen respuestas políticas, institucionales y legales diseñadas con perspectiva interseccional, las intervenciones tienden a beneficiar mayormente a quienes tienen menos intersecciones de discriminación, dejando invisibilizadas a quienes están en posiciones más vulnerables. Por ejemplo, políticas centradas en discapacidad sin perspectiva de género pueden no reconocer que mujeres con discapacidad tienen mayores obligaciones de cuidado, menos recursos económicos, menores redes de apoyo; de la otra parte, políticas de género sin considerar discapacidad pueden olvidar las barreras físicas, de accesibilidad, los prejuicios específicos que sufren las mujeres con discapacidad (Chan & Hutchings, 2023; Bixby, 2024). Por tanto, la interseccionalidad exige no solo reconocer la doble vulnerabilidad, sino estructurar las políticas para que atiendan esa especificidad.

Finalmente, para usar el enfoque interseccional resultaría también coherente y necesario hacerlo con estándares internacionales de derechos humanos, con compromisos legales y con principios de justicia social. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como marcos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible,

demandan que se “deje a nadie atrás” (“leave no one behind”) y se adopten medidas afirmativas para quienes enfrentan barreras múltiples. Incorporar interseccionalidad en normativa, programas institucionales y evaluaciones implica mayor equidad, mayor legitimidad de las instituciones, y resultados más efectivos en la reducción de desigualdades acumuladas.

2.1.3. Normativa europea, nacional y autonómica en materia de igualdad y discapacidad

Debido al interés por la inclusión y a la evolución de la sociedad, la protección de los derechos de las personas con discapacidad y la promoción de la igualdad de oportunidades han sido objeto de una evolución normativa constante tanto a nivel europeo como nacional y autonómico.

En el marco de la Unión Europea, la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, estableció un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, realizando una prohibición explícita de la discriminación por motivos de discapacidad y reconociendo la obligación de realizar ajustes razonables en el entorno laboral. A esta se suma la Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030, que busca garantizar la plena participación de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida y promover su autonomía personal, igualdad de oportunidades y no discriminación (Comisión Europea, 2021). Asimismo, la Directiva (UE) 2024/1499, relativa a los organismos de igualdad, refuerza el compromiso europeo con la accesibilidad universal y la protección efectiva de los derechos de las personas con discapacidad frente a cualquier forma de exclusión o trato desigual.

En el ámbito estatal español, la Constitución Española de 1978 sienta las bases de la igualdad en su artículo 14 y establece en el artículo 49 la obligación de los poderes públicos de garantizar la plena integración de las personas con discapacidad. Este mandato constitucional se desarrolla a través de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, que introdujo el principio de accesibilidad universal y las medidas de acción positiva como herramientas esenciales para lograr la igualdad real y efectiva. Posteriormente, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, aprobó el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que unificó la normativa existente y reforzó la transversalidad de la discapacidad en las políticas públicas.

Más recientemente, el Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, actualizó las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en el acceso a bienes y servicios, y en 2025 se introdujo una reforma al Estatuto de los Trabajadores para fortalecer la protección laboral de las personas con discapacidad (Gobierno de España, 2023).

En el ámbito autonómico andaluz, la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, constituye el

principal instrumento jurídico para la garantía de los derechos de este colectivo. Esta ley promueve la igualdad de oportunidades, la accesibilidad universal y la no discriminación, integrando además la perspectiva de género como principio transversal en la atención y políticas públicas dirigidas a las personas con discapacidad. A su vez, de forma complementaria, la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, reconoce a las personas con discapacidad como grupo de atención prioritaria dentro del sistema público de servicios sociales, y el Decreto 93/2006, de 9 de mayo, regula el acceso al empleo público en condiciones de igualdad para personas con discapacidad. En la actualidad, como norma más reciente se encuentra la Ley 11/2021, de 28 de diciembre, sobre perros de asistencia, o el Decreto 150/2021, de 27 de abril, sobre los Consejos de Atención a las Personas con Discapacidad, reflejan el compromiso continuado de la Junta de Andalucía con una inclusión plena y efectiva (Junta de Andalucía, 2017, 2021).

2.1.4. Políticas universitarias en España en materia de igualdad y diversidad

Las políticas de igualdad de género en las universidades españolas tienen una base normativa asentada que ha impulsado su institucionalización. Leyes como la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, la Ley de Universidades de 2007, y la Ley de Ciencia e Innovación (Ley 14/2011) establecen obligaciones explícitas para las instituciones universitarias: creación de Unidades de Igualdad, desarrollo de planes de igualdad, incorporación de perspectiva de género en docencia e investigación, entre otras medidas (Proyecto UNIGUAL, 2018-2021). Además, en 2023 se reguló el Distintivo de Igualdad de Género en I+D+I mediante el Real Decreto 669/2023, lo que refuerza el compromiso estatal con la equidad en los ámbitos de ciencia, tecnología e innovación (BOE, 2023).

En cuanto a diversidad e inclusión, la normativa reciente incorpora también políticas de antidiscriminación más amplias. Por ejemplo, los estatutos que regulan las universidades deben reflejar la obligación de contar con unidades de igualdad y diversidad, así como planes que incluyan servicios de atención a la discapacidad y esquemas de diversidad funcional y social. Asimismo, algunas universidades han elaborado planes integrales de diversidad e inclusión, como el I Plan de Equidad, Diversidad e Inclusión de la Universidad Miguel Hernández (2020-2024), que aborda discapacidad, igualdad de género y diseño universal de aprendizaje como ejes interseccionales o el reciente Reglamento 05/2025, de 22 de julio de 2025, de la Universidad de Málaga para la Equidad y No discriminación en el ámbito universitario.

Pese al avance normativo y la proliferación de buenas prácticas como las mencionadas con anterioridad, aún existe gran diversidad de estudios que señalan limitaciones persistentes en la implementación efectiva de estas políticas. Una investigación sobre los “Planes de igualdad en las universidades españolas” documenta que muchas medidas siguen siendo simbólicas, que hay variabilidad considerable entre universidades en cuanto a recursos y

capacidad técnica, y que la perspectiva de género no siempre se traslada adecuadamente a la investigación ni a la docencia (Pastor et al., 2023). A su vez, García-Cano et al. (2022) trataron de analizar la innovación docente en igualdad y diversidad, encontrando en sus resultados que, aunque hay interés institucional, el profesorado muchas veces ve las iniciativas como añadidos secundarios más que como parte del currículo central.

3. MANIFESTACIONES DE LA DOBLE DESIGUALDAD EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO

Cuando se pone de manifiesto la doble desigualdad no es sólo durante la participación de las mujeres con discapacidad durante su etapa universitaria. Se percibe que en la entrada o acceso de mujeres con discapacidad a los estudios superiores existen ya indicios de desigualdad interseccional. Según un estudio de España, en las universidades la proporción de mujeres con discapacidad va disminuyendo a medida que se avanza en los niveles de estudios: si bien casi la mitad de los estudiantes de grado con discapacidad son mujeres, su presencia baja en posgrado y doctorado (CRUE, citado en el congreso CIUD, 2023). Además, investigaciones como *The Twisting Road to Access to Higher Education for People with Disabilities in Spain* ponen de relevancia que hay diferencias significativas entre personas con discapacidad y sin discapacidad en variables que se relacionan con el aprendizaje, y que estas diferencias se agravan cuando se cruza con el género, lo que puede implicar que mujeres con discapacidad enfrenen más barreras ya en el momento de elegir carrera universitaria o de ser admitidas (García-González et al., 2023).

Otro estudio sobre estudiantes con discapacidad en España identifica la disparidad entre lo que la normativa garantiza y lo que realmente ocurre en cuanto a accesibilidad física, de tecnologías y ajustes razonables en la docencia, lo que afecta más a las mujeres por la intersección de roles de cuidado, invisibilidad y falta de referentes (García-González et al., 2023; Sandoval et al., 2021). Por tanto, se puede afirmar que, durante la trayectoria académica, los retos que enfrentan las mujeres con discapacidad se manifiestan en barreras físicas, tecnológicas y actitudinales. El reciente estudio llevado a cabo por León-Larios et al. (2024) *Bridging Gaps, Fostering Inclusion: A Gendered Look at Disability Support for Women in Higher Education* realizado en la Universidad de Sevilla recoge que estas mujeres tienen necesidades de adaptación institucional (recursos, condiciones académicas) que no siempre se ven satisfechos, y denuncian estereotipos y actitudes que minimizan su capacidad por el hecho de ser mujeres y tener discapacidad.

Por último, la inserción laboral y el desarrollo de la carrera investigadora representan otro espacio crítico donde la doble desigualdad se traduce en menores oportunidades de avance para mujeres con discapacidad. A nivel internacional, investigaciones muestran que las mujeres en carreras STEM con discapacidad tienen menos probabilidades de mantenerse en puestos académicos permanentes, se encuentran con dificultades para acceder a becas u

otros apoyos institucionales, resultando recursos inadecuados, así como expectativas laborales rígidas que no consideran sus necesidades específicas (University of Washington, 2021). También, aunque en menor medida documentado, hay evidencia de que las responsabilidades de cuidado, los prejuicios de productividad y la invisibilidad institucional suponen barreras para que mujeres con discapacidad lleguen a roles de liderazgo investigativo, publicaciones destacadas o reconocimiento equivalente al de colegas sin discapacidad o hombres (Franz-Castro et al., 2024).

Respecto al papel de la universidad pública se reconocen esfuerzos importantes en la detección de necesidades específicas y el diseño de adaptaciones. El estudio de Almendros-Caballero et al. (2024) resalta que la universidad en la que llevaron a cabo su investigación, a lo largo de su trayectoria ha puesto en marcha medidas de apoyo, espacios de diálogo con las mujeres con discapacidad, y algunas adaptaciones tecnológicas, pero apunta que esa respuesta institucional todavía está lejos de incorporar plenamente un enfoque interseccional que reconozca cómo género y discapacidad se combinan para generar desigualdades particulares. Además, en España las instituciones enfrentan retos pendientes como la carencia actual de recursos económicos, apoyos formales permanentes, falta de formación del profesorado en discapacidad/género, y deficiencias en la evaluación continua de si las adaptaciones realmente reducen las barreras para todas las estudiantes, incluidas las que están en situaciones múltiples de vulnerabilidad (Sandoval et al., 2021).

4. LA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA COMO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y AGENTE DE CAMBIO

En el marco de la función transformadora que caracteriza a las Administraciones públicas, Rando-Burgos (2023) analiza el papel del derecho administrativo en la consecución de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. La autora destaca cómo la igualdad de género se ha convertido en un eje transversal de las políticas públicas, impulsado tanto desde la normativa internacional y europea como desde el propio ordenamiento jurídico español, especialmente a través de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

Las Administraciones públicas tienen la responsabilidad de integrar la perspectiva de género en todas sus actuaciones, desde la planificación estratégica hasta la gestión cotidiana, incorporando mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas que garanticen la eficacia de las políticas de igualdad. Además, plantea la necesidad de avanzar hacia un modelo de gobernanza que combine la legalidad con la sensibilidad social, situando la igualdad como principio estructural de la acción administrativa y como condición indispensable para la calidad democrática (Rando-Burgos, 2023).

Bajo esta óptica, la Universidad de Málaga (UMA), como Administración pública, se configura también como agente de cambio social, llamada a aplicar estos principios en su organización, docencia e investigación, y a liderar procesos que promuevan una cultura institucional basada en la equidad y la inclusión.

La Universidad de Málaga (UMA) ha implementado diversas estrategias para promover la igualdad de género y la inclusión de personas con discapacidad. Entre ellas, destaca la creación de la Unidad de Igualdad, encargada de coordinar acciones para garantizar la equidad entre mujeres y hombres en la comunidad universitaria. Esta unidad ha desarrollado varios Planes de Igualdad, siendo el IV Plan de Igualdad (2023-2026) el más reciente, aprobado en el Consejo de Gobierno de la UMA en marzo de 2023.

Este plan establece objetivos y acciones concretas para fomentar la igualdad de género en el ámbito universitario, incluyendo medidas para prevenir la violencia de género, promover la conciliación de la vida personal, laboral y académica, y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso y progresión en la carrera académica y profesional de mujeres y hombres en la UMA.

En cuanto a la atención a la diversidad, la UMA cuenta con la Oficina de Atención a la Discapacidad, cuyo objetivo es orientar y atender a la comunidad universitaria con necesidades específicas de apoyo educativo o por causa de discapacidad. Esta oficina lleva a cabo programas dirigidos a fomentar la igualdad de oportunidades y la inclusión en el ámbito universitario, proporcionando servicios de adaptación curricular, apoyo en el acceso a recursos tecnológicos, y asesoramiento personalizado. Además, de forma más reciente está pendiente de concluir la creación de la Unidad de Diversidad, en la que un equipo de profesionales del Trabajo Social vela por dar respuesta específicas a colectivos vulnerables durante su etapa universitaria.

Además, la universidad ha promovido iniciativas como otorgar premios a investigaciones en materia de igualdad y diversidad en convocatorias anuales o espacios de divulgación como la exposición "Diversas Capacidades (in)Visibles", que busca sensibilizar a la comunidad universitaria sobre la importancia de valorar a las personas con capacidades diferentes y visibilizar la diversidad funcional en el entorno académico.

Aunque existen protocolos y acciones orientadas a la igualdad de género y a la atención a la discapacidad, la integración de un enfoque interseccional que aborde simultáneamente ambas dimensiones sigue siendo un reto. Es cierto que, persisten limitaciones así como aspectos a mejorar en la atención a la doble discriminación que enfrentan las mujeres con discapacidad.

La falta de una estrategia específica que contemple las necesidades particulares de este colectivo puede dificultar la implementación de medidas efectivas que garanticen su plena inclusión y participación en la vida universitaria. Además, se requiere una mayor

sensibilización y formación del personal académico y administrativo en torno a la intersección de género y discapacidad, para asegurar una atención más inclusiva y equitativa.

5. LA NECESIDAD DE RESPUESTAS TRANSVERSALES

Legalmente, Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario dispone que las universidades deben adoptar medidas de acción positiva para que el estudiantado con discapacidad disfrute de una educación inclusiva, accesible y adaptable, y promover estructuras curriculares inclusivas, lo que ya exige integrar género y discapacidad de manera simultánea (Junta de Andalucía, 2024).

En términos de justicia social, este enfoque ayuda a reducir desigualdades acumuladas, garantiza que las políticas universitarias no reproduzcan exclusiones y contribuye a generar ambientes académicos más equitativos y cohesionados, en correspondencia con los principios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible centrados en igualdad y reducción de desigualdades.

La interseccionalidad permite comprender los ejes de género y discapacidad interactúan para generar barreras únicas y por tanto demandan soluciones holísticas. Una primera razón para adoptar un enfoque interseccional en las universidades es que la atención fragmentada. Es decir, tratar la discapacidad por un lado y el género por otro, suele invisibilizar las experiencias específicas de quienes se encuentran en ambas situaciones. Por ejemplo, leyes o políticas que promueven igualdad de género pueden no prever obstáculos físicos, tecnológicos o sociales que afectan particularmente a las mujeres con discapacidad; al mismo tiempo, normativas sobre discapacidad pueden no abordar estereotipos de género ni roles sociales que agravan su discriminación.

Otra dimensión esencial es la formación en igualdad para el estudiantado, personal docente e investigador, así como el personal técnico de gestión, administración y servicios, así como aquellas personas que prestan otros servicios universitarios. Si las personas que desarrollan su labor diaria al frente de los servicios en el contexto universitario no tienen sensibilización ni formación acerca de cuestiones de género y discapacidad, de prejuicios invisibles, de accesibilidad universal o de necesidades específicas, las medidas riesgo que queden en declaraciones formales sin verdadera implementación. La capacitación doctrinal, metodológica y práctica permite que se identifiquen barreras que en ocasiones resultan invisibles, se desarrollen adaptaciones pertinentes y se mejore la respuesta institucional hacia quienes enfrentan desigualdades dobles.

Asimismo, los vicerrectorados, los grupos de orientación estudiantil y los servicios de empleabilidad resultan eslabones clave para articular respuestas transversales. Estos servicios tienen contacto directo con el estudiantado en sus diferentes etapas universitarias, pueden detectar barreras en la admisión, la permanencia, el rendimiento académico y la

transición al empleo. Si estos servicios trabajan coordinadamente entre sí con el resto de servicios, se podrían diseñar rutas de acompañamiento que integren ajustes razonables, tutorías, mentorizaciones, becas específicas, formación en competencias digitales adaptadas, atención plena con recursos específicos, etc. Esa colaboración entre distintos servicios permite que las medidas sean coherentes, sistemáticas y que se sostengan en el tiempo.

Las Unidades de Diversidad, así como las oficinas de atención a la discapacidad en coordinación con las Unidad de Igualdad (como la Unidad de Igualdad de la UMA en casos similares) podría asegurar que las políticas no quedasen aisladas: que las iniciativas de igualdad de género incorporen discapacidad y que los servicios de discapacidad consideren la perspectiva de género. Esta coordinación institucional también facilita la visibilidad de las personas con doble vulnerabilidad dentro de los órganos de decisión, lo que favorece que las decisiones políticas universitarias tengan en cuenta las necesidades específicas de mujeres con discapacidad.

Existen ejemplos de buenas prácticas que demuestran que la integración de género y discapacidad conjunta es viable y produce beneficios reales. Un ejemplo reciente es la Universidad de Jaén, que ha aprobado el primer Plan Interseccional de Inclusión y No Discriminación en Andalucía, abordando simultáneamente discapacidad, etnicidad, identidad de género u orientación sexual, lo que permite una mirada más compleja e inclusiva de la diversidad universitaria (Universidad de Jaén, 2025). Otro ejemplo, en Andalucía, es el convenio firmado entre la Junta y las universidades públicas andaluzas para coordinar la atención a la discapacidad y a las necesidades específicas de apoyo educativo, encargando a la Universidad Pablo de Olavide la coordinación, lo que facilita una homologación de criterios y recursos en todo el sistema universitario autonómico (Junta de Andalucía, 2024).

Finalmente, mantener que dar respuestas transversales contribuye a cumplir marcos legales y compromisos internacionales, nacionales y autonómicos, además de responder a la justicia social por la que se debiera luchar en el contexto universitario.

6. CONCLUSIONES

El análisis realizado permite afirmar que la intersección entre género y discapacidad constituye un eje de desigualdad de creciente complejidad en el contexto universitario, donde las mujeres con discapacidad continúan enfrentando barreras estructurales, culturales y actitudinales que limitan su participación plena pese a los esfuerzos que se están realizando en línea de prevenirlos.

En la actualidad, estas barreras se manifiestan en el acceso a los estudios así como en el pleno disfrute de la vida académica y profesional, evidenciando una exclusión que se

reproduce a través de estereotipos de género, falta de accesibilidad y escasa visibilización institucional de sus necesidades específicas.

Reconocer la doble desigualdad que enfrentan las mujeres con discapacidad implica asumir que no resulta solo un cuestión individual ni meramente asistencial. Se debe identificar como una prioridad, un reto estructural que exige respuestas institucionales claras, sostenidas y transformadoras. Las universidades, como espacios de transmisión de valores ciudadanos, así como de producción y transmisión del conocimiento, tienen la responsabilidad de revisar críticamente sus propias prácticas, detectar los mecanismos que reproducen la exclusión y generar políticas inclusivas que combinen accesibilidad, perspectiva de género e interseccionalidad.

Solo a través de una acción institucional consciente y comprometida será posible avanzar hacia una verdadera igualdad de oportunidades, en la que las mujeres con discapacidad ejerzan y sientan reconocidos plenamente sus derechos, participar activamente y de forma plena en la vida académica y contribuir desde su experiencia a una universidad más igualitaria, diversa, justa e inclusiva.

Las políticas universitarias en España en materia de igualdad y diversidad se han desarrollado sobre un marco normativo cada vez más robusto y un reconocimiento institucional claro de la necesidad de inclusión. Sin embargo, para que esos marcos normativos se sigan viendo reflejados en realidades efectivas, es necesario superar los obstáculos en los recursos, la formación del personal, el seguimiento con datos desagregados y la incorporación de la interseccionalidad como principio fundamental en este tipo de políticas. Pues solo así se podrá materializar una universidad que promueva valores como la igualdad formal, además de igualdad sustantiva y diversidad como base para construir su misión académica.

La aproximación al caso de la Universidad de Málaga revela avances significativos en materia de políticas inclusivas, especialmente en relación con la accesibilidad física y tecnológica, así como en la existencia de servicios de apoyo a estudiantes con discapacidad, se trata de un ejemplo de innovación inclusiva en el ámbito universitario español. La Oficina de Atención a la Discapacidad y el equipo de Trabajo Social realizan un seguimiento diario y cercano a todas y cada una de las personas de distintos colectivos en situación de vulnerabilidad que así lo demandan para hacer de su experiencia universitaria una vivencia inclusiva. Sin embargo, continúan existiendo limitaciones importantes derivadas de la ausencia de una perspectiva interseccional en el diseño y la aplicación de dichas políticas. En numerosas ocasiones, las políticas sociales que se traducen en medidas inclusivas abordan la discapacidad de manera genérica, sin contemplar las desigualdades de género que atraviesan las experiencias de las mujeres, ni las dinámicas de poder que en la actualidad siguen condicionando su participación y representación en el espacio universitario.

Es por ello que, resulta imprescindible avanzar hacia una institucionalidad universitaria que reconozca la multidimensionalidad de las discriminaciones y que incorpore la interseccionalidad como principio rector de sus políticas de igualdad. Ello implica fortalecer los mecanismos de diagnóstico y evaluación con datos desagregados por sexo y discapacidad, promover la formación del personal docente e investigador, así como del personal técnico de gestión, de administración y servicio en materia de igualdad inclusiva, y fomentar la participación activa de las mujeres con discapacidad en la definición de las estrategias que las afectan.

Finalmente, poner el foco en que la construcción de una universidad completamente inclusiva tiene que llevar consigo una transformación cultural y pedagógica más profunda, por tanto, no depende solo de la eliminación de barreras físicas o normativas. Una universidad comprometida con la justicia social y la igualdad real debe reconocer las identidades múltiples de su comunidad y garantizar que la diversidad sea una fuente de enriquecimiento colectivo y no una forme de exclusión.

Agradecimientos

Este capítulo ha sido elaborado en el marco de la Red Temática Interuniversitaria “*Juventud y diversidad familiar: discursos, experiencias y retos en torno a la conciliación y la corresponsabilidad*”, coordinada desde la Universidad de Málaga. Asimismo, se vincula a las líneas de trabajo del Instituto de Investigación sobre Juventud, Mercado de Trabajo Inclusivo y Protección Jurídico-Social y Económica (JUVUMA). Se agradece el apoyo de estos espacios, así como de los proyectos de innovación docente que impulsan la reflexión crítica sobre los cuidados, la corresponsabilidad y la equidad en el ámbito universitario.

7. BIBLIOGRAFÍA

ALEGRÍA, A. L. C.: El examen de la discriminación de género e interseccional en tribunales supranacionales. *Eunomia, Revista en Cultura de la Legalidad*, 24, 2023, pp. 209-235. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2023.7662>

ARRAZOLA, M., DE HEVIA, J., PERROTE, I., & SÁNCHEZ-LARRIÓN, R.: Discrimination in access to employment for graduates with disabilities: Proposals for improvement. *Disability & Society*, 39(11), 2023, pp. 2857–2877. <https://doi.org/10.1080/09687599.2023.2227332>

BIXBY, L. E.: Intersectional inequalities: How socioeconomic well-being varies at the intersection of disability, gender, race-ethnicity, and age. *Research in Social Stratification and Mobility*, 91, 2024, Article 100938. <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2024.100938>

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: Real Decreto 669/2023, de 18 de julio, por el que se regula el Distintivo de Igualdad de Género en I+D+I. BOE-A-2023-16729, 2023.

CABELLO ROLDÁN, A.: *La doble brecha en el mercado de trabajo: la discriminación laboral de la mujer con discapacidad*, Revista Latinoamericana de Derecho Social y Laboral, 2024 https://ejcls.adapt.it/index.php/rldc_adapt/article/view/1480

CHAN, X. W., & HUTCHINGS, K.: Inequalities, barriers, intersectionality, and facilitators of careers of women with disabilities: Themes and future research agenda from a scoping review. *Frontiers in Psychology*, 14, 2023, 1104784. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1104784>

COMISIÓN EUROPEA: *Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030*, 2021. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/disability/union-equality-strategy-rights-persons-disabilities-2021-2030_en

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 303, 2020. <https://eur-lex.europa.eu>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Directiva (UE) 2024/1499 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, relativa a los organismos de igualdad*. Diario Oficial de la Unión Europea, 2024. <https://eur-lex.europa.eu>

CRENSHAW, K.: Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1991, 1241–1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>

DOMÍNGUEZ VILA, T., & ALÉN GONZÁLEZ, E.: Disability and the labour market: Conditioning factors for the inactive population with intellectual disabilities. *International Journal of Developmental Disabilities*, 2023. <https://doi.org/10.1080/20473869.2023.2237541>

FRANZ-CASTRO, C., CERILLI, C., HU, L., IEZZONI, L. I., VARADARAJ, V., & SWENOR, B. K.: Experiences of faculty and scientists with disabilities at academic

institutions in the United States, 2024. *preprint*.
<https://doi.org/10.1101/2024.02.12.24302692>

GARCÍA-GONZÁLEZ, J. M., GUTIÉRREZ-GÓMEZ-CALCERRADA, S., SOLERA HERNÁNDEZ, E., & RÍOS-AGUILAR, S.: The twisting road to access to higher education for people with disabilities in Spain. *International Journal of Disability, Development and Education*, 70(5), 2023 829-842.
<https://doi.org/10.1080/1034912X.2021.1910932>

GARCÍA-CANO TORRICO, M., BUENESTADO FERNÁNDEZ, M., HINOJOSA PAREJA, E. F., & JIMÉNEZ MILLÁN, A.: *Innovación docente para la igualdad y para la diversidad en las políticas universitarias de España*. Aula Abierta, 51(1), 2022, 75-84.

GESSER, M.: *Interseccionalidad, anticapacitismo y emancipación social*, Revista científica mexicana, 2022.

GOBIERNO DE ESPAÑA: *Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*. Boletín Oficial del Estado, 289, 2003. <https://www.boe.es>

GOBIERNO DE ESPAÑA: *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*. Boletín Oficial del Estado, 289, 2013. <https://www.boe.es>

GOBIERNO DE ESPAÑA: *Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de bienes y servicios a disposición del público*. Boletín Oficial del Estado, 70, 2023. <https://www.boe.es>

GONZÁLEZ, P.: *Las mujeres con discapacidad y sus múltiples desigualdades; un colectivo todavía invisibilizado en los Estados latinoamericanos y en las agencias de cooperación internacional*. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, 2011, pp. 2737-2756.

JUNTA DE ANDALUCÍA: *Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 191, 2017. <https://www.juntadeandalucia.es>

JUNTA DE ANDALUCÍA: *Decreto 150/2021, de 27 de abril, por el que se regulan el Consejo Andaluz y los Consejos Provinciales de Atención a las Personas con Discapacidad*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 82, 2021. <https://www.juntadeandalucia.es>

JUNTA DE ANDALUCÍA: *Junta y universidades firman un convenio para la coordinación de la atención a la discapacidad*. Universidad Pablo de Olavide como coordinadora. Junta de Andalucía, 2024. <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/universidadinvestigacioneinnovacion/servicios/actualidad/noticias/detalle/530767.html>

JUNTA DE ANDALUCÍA: *Resolución de la Secretaría General de Universidades, por la que se hace público el Convenio entre la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación, la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Junta de Andalucía, y las Universidades Públicas de Andalucía para la coordinación de los trabajos de atención a la discapacidad y a las necesidades específicas de apoyo educativo*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 2024, 19 de septiembre.

LEON-LARIOS, F., BENÍTEZ-LUGO, M.-L., ALMENDROS-CABALLERO, C., MEYER, L. S., CORRALES-GUTIERREZ, I., & CASADO-MEJÍA, R.: Bridging Gaps, Fostering Inclusion: A Gendered Look at Disability Support for Women in Higher Education. *Women*, 4(3), 2024, pp. 241-253. <https://doi.org/10.3390/women4030018>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU): *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, 2006. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2015. <https://sdgs.un.org/es/2030agenda>

ONU MUJERES: *Género y discapacidad en clave de derechos*, 2021. <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2021/09/guia-genero-discapacidad>

PASTOR GOSÁLBEZ, I., ACOSTA SARMIENTO, A., TORRES CORONAS, T., & CALVO MERINO, M.: *Los planes de igualdad en las universidades españolas. Situación actual y retos de futuro*. Educación XX1, 2023. DOI:10.5944/educxx1.23873

PLATERO, L.: Metáforas y articulaciones para una pedagogía crítica sobre la interseccionalidad. *Quaderns de Psicologia*. Vol. 16, núm. 1, 2014, pp. 55-72.

Proyecto UNIGUAL (2018-2021): *Políticas de igualdad en la universidad española* [Proyecto UNIGUAL FEM2017-84004-R]. Ministerio de Ciencia e Innovación, España.

RANDO BURGOS, E.: *Mujer y administración pública: Políticas públicas e igualdad de género*. Atelier, 2023.

Reglamento 05/2025, de 22 de julio de 2025, de la Universidad de Málaga para la Equidad y No discriminación en el ámbito universitario.

SÁNCHEZ, C. L.: *Interseccionalidad: la discriminación múltiple desde una perspectiva feminista*. Revista, 2022 (acceso por Dialnet).

SANDOVAL, M., MORGADO, B., & DOMÉNECH, A.: University students with disabilities in Spain: Faculty beliefs, practices and support in providing reasonable adjustments. *Disability & Society*, 36(5), 2021, pp. 730-749. <https://doi.org/10.1080/09687599.2020.1751078>

TINNER, L., & ALONSO CURBELO, A.: Intersectional discrimination and mental health inequalities: A qualitative study of young women's experiences in Scotland. *International Journal for Equity in Health*, 23 (45), 2024. <https://doi.org/10.1186/s12939-024-02133-3>

TØSSEBRO, J., HALVORSEN, R., & OLSEN, T.: Is the disability wage gap a gendered inequality? Evidence from a 13-year full population study from Norway. *Social Science & Medicine*, 335, 2023, 116223. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2023.116223>

UNIVERSIDAD DE JAÉN: *La Universidad de Jaén aprueba dos planes pioneros en igualdad, inclusión y diversidad*, 30 de septiembre de 2025.

UNIVERSITY OF WASHINGTON.: Increasing the Participation of Women with Disabilities in Academic STEM Careers. *DO-IT*, 2021.

CONCILIACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO ANDALUZ: DESAFÍOS DESDE UNA PERSPECTIVA INTERSECCIONAL

Laura Domínguez de la Rosa

*Profesora Titular del área de Trabajo Social y Servicios Sociales
Universidad de Málaga*

ORCID:

<https://orcid.org/0000-0002-2172-6383>

Ana Cristina Ruiz Mosquera

*Profesora Ayudante Doctora del área de Trabajo Social y Servicios Sociales
Universidad de Málaga*

ORCID:

<https://orcid.org/0000-0003-1920-5834>

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO TEÓRICO: 2.1. Conciliación y corresponsabilidad: enfoques complementarios. 2.2. Ética del cuidado y justicia de género. 2.3. Interseccionalidad y condiciones desiguales de acceso a la conciliación. 2.4. La universidad como actor corresponsable. 2.5. Impactos desiguales de la falta de conciliación en la comunidad universitaria. 3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA. 3.1. Materiales. 3.2. Procedimiento de análisis. 4. RESULTADOS. 4.1. Definición del problema. 4.2. Colectivos destinatarios. 4.3. Medidas y acciones propuestas. 4.4. Principios generales sin estrategias definidas. 4.5. Silencios estructurales: Reconocimiento insuficiente del estudiantado. 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES: Agradecimientos. 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS.

Resumen: Este capítulo analiza los discursos institucionales sobre conciliación y corresponsabilidad en las universidades públicas andaluzas desde una perspectiva feminista e interseccional. A partir de un análisis temático cualitativo de documentos institucionales de distintas universidades, se examinan los enfoques, medidas y tensiones que atraviesan las políticas actuales, identificando tanto los avances como los vacíos estructurales. Los resultados muestran que, aunque se han incorporado progresivamente referencias a la conciliación en la agenda universitaria, estas suelen formularse desde un enfoque individualista, centrado en la flexibilización de horarios o permisos personales, sin cuestionar las estructuras organizativas que reproducen las desigualdades de género. Se observa, además, una limitada institucionalización del cuidado y una débil articulación entre los principios de igualdad y las estrategias concretas de corresponsabilidad. Entre los resultados más relevantes destaca la invisibilización del estudiantado como sujeto legítimo de conciliación, así como la escasa consideración de factores interseccionales vinculados a la clase social, la edad, la etnicidad o la situación laboral. El estudio concluye que avanzar hacia una universidad corresponsable requiere transformar el modelo institucional, integrando los cuidados como eje estructural de su organización y diseñando políticas transversales que garanticen la equidad de género y el bienestar colectivo. Se plantea, en consecuencia, la necesidad de elaborar un Plan de Conciliación y Corresponsabilidad propio para la Universidad de Málaga, que articule medidas integrales, dotación presupuestaria y mecanismos de evaluación, consolidando un marco de actuación comprometido con la sostenibilidad de la vida y la justicia social.

1. INTRODUCCIÓN

La conciliación y la corresponsabilidad siguen siendo uno de los grandes desafíos pendientes en las políticas universitarias, no solo por su limitada implementación, sino también por el enfoque individualista con el que tradicionalmente se han abordado. En el contexto actual, marcado por una creciente precarización de los tiempos y una sobrecarga de cuidados, especialmente sobre las mujeres, urge repensar las políticas universitarias desde una perspectiva feminista e interseccional que sitúe los cuidados en el eje central de la acción institucional. Por ello, este capítulo propone un análisis de los discursos presentes en los documentos institucionales sobre conciliación en el ámbito universitario andaluz, con el fin de identificar qué enfoques y prioridades se visibilizan. Asimismo, se pretende conocer qué dimensiones han quedado al margen y qué colectivos aparecen insuficientemente considerados en dichas estrategias.

La perspectiva interseccional permite ampliar la mirada más allá del género, visibilizando cómo múltiples desigualdades, relacionadas con la clase social, la edad, la etnicidad, la discapacidad, la orientación sexual o la posición dentro de la estructura universitaria, condicionan de forma diferenciada las posibilidades reales de acceso a medidas de conciliación. Esta aproximación resulta relevante en el ámbito académico, donde conviven realidades muy diversas entre el personal docente e investigador (PDI), el personal técnico de gestión, administración y servicios (PTGAS) y el estudiantado. De hecho, si no se reconoce esta heterogeneidad, se corre el riesgo de reproducir políticas que beneficien principalmente a quienes ya ocupan posiciones más ventajosas, mientras se desatienden las necesidades de aquellos colectivos que enfrentan mayores obstáculos para compatibilizar sus trayectorias vitales, académicas y profesionales con las exigencias institucionales.

A partir de la experiencia acumulada en el diagnóstico y diseño de políticas en el contexto de la Universidad de Málaga, y en diálogo con otros documentos universitarios andaluces, este análisis pretende ejemplificar los principales avances, resistencias y aspectos no abordados en esta materia. Particularmente, se pone el foco en la invisibilización del estudiantado como sujeto con necesidades de conciliación, así como en el impacto desigual de las medidas actuales en función del colectivo universitario al que se dirigen.

Como señala Rando Burgos (2023), las políticas públicas de igualdad exigen una transformación estructural de las administraciones para que la perspectiva de género impregne de forma transversal todas sus esferas de actuación, superando la mera incorporación formal del principio de igualdad. Esta mirada refuerza la necesidad de entender la conciliación y la corresponsabilidad como derechos colectivos y como criterios organizativos del funcionamiento universitario, y no solo como ajustes individuales.

El capítulo se estructura en cinco apartados. En primer lugar, se introduce el objeto de estudio, la relevancia social del tema y los objetivos del análisis. En segundo lugar, se presenta el marco teórico que sustenta el enfoque adoptado, con especial atención a los conceptos de conciliación, corresponsabilidad, ética del cuidado e interseccionalidad. En tercer lugar, se describe la estrategia metodológica utilizada y los materiales documentales analizados. A continuación, se desarrollan los principales resultados del análisis temático de los discursos institucionales sobre conciliación en el ámbito universitario andaluz. Por último, se recoge una discusión crítica de los hallazgos y se formulan algunas conclusiones y recomendaciones orientadas a promover políticas universitarias más inclusivas, estructurales y comprometidas con la equidad de género.

2. MARCO TEÓRICO

En las últimas décadas, la agenda de igualdad de género ha promovido la inclusión de políticas de conciliación y corresponsabilidad como herramientas clave para reducir las

brechas entre hombres y mujeres en el acceso, permanencia y desarrollo dentro del ámbito laboral y académico. Sin embargo, su implementación sigue enfrentando importantes límites estructurales y culturales, especialmente en contextos institucionales como la universidad, donde persisten modelos organizativos rígidos y una cultura productivista poco sensible a los tiempos y responsabilidades de cuidado (Arenas Ramiro, 2017).

2.1. Conciliación y corresponsabilidad: enfoques complementarios

La conciliación ha sido tradicionalmente concebida como un conjunto de medidas orientadas a facilitar la compatibilidad entre la vida laboral, familiar y personal. Sin embargo, este planteamiento ha estado frecuentemente asociado a un enfoque individualista, dirigido de manera prioritaria a las mujeres, lo que ha contribuido a reforzar los estereotipos de género y a reproducir la división sexual del trabajo (Arenas Ramiro, 2017). Y, como consecuencia, muchas políticas sociales se han limitado solo a ofrecer soluciones parciales a este enfoque sin modificar las estructuras que realmente generan dicha desigualdad.

En este sentido, la corresponsabilidad emerge como una categoría que intenta ser capaz de superar este enfoque. De este modo, la corresponsabilidad introduce una dimensión colectiva y, la redistribución real de los tiempos y las tareas entre los hombres y las mujeres, las familias, el Estado y las instituciones (Iglesias Onofrio & Pérez de Guzmán, 2024). En el ámbito universitario, este cambio de paradigma implica pasar de políticas que favorecen la flexibilidad individual a estrategias institucionales integrales que reconozcan los cuidados como una dimensión estructural del funcionamiento académico.

Desde este modelo, el objetivo no está en que las mujeres puedan conciliar mejor, sino en transformar el modelo institucional y social que sigue colocando, en la mayoría de las situaciones, a las mujeres como las responsables del cuidado. Como señala Arenas Ramiro (2017) para lograr una igualdad de oportunidades real, la conciliación debe ir acompañada de medidas estructurales de corresponsabilidad que alteren las relaciones de poder en la esfera pública y privada. Por tanto, esta transformación requiere de medidas sostenidas en el tiempo, que apunten a despatriarcalizar las instituciones educativas y a transversalizar el cuidado como derecho colectivo y bien común. En consecuencia, se hace imprescindible diseñar políticas universitarias que asuman la corresponsabilidad como principio organizativo, en línea con lo defendido por las investigaciones más recientes sobre igualdad y cuidados (González, 2024).

2.2. Ética del cuidado y justicia de género

La ética del cuidado se ha consolidado como un enfoque teórico y político fundamental para pensar la organización social, económica e institucional desde una lógica centrada en la interdependencia, la sostenibilidad de la vida y la justicia relacional (Tronto, 1993, 2013). Desde esta perspectiva, el cuidado no se concibe como una tarea privada ni como una

responsabilidad exclusivamente femenina, sino como un elemento constitutivo de la ciudadanía y un derecho que debe ser garantizado colectivamente.

Tal como plantea Joan Tronto (1993), una sociedad democrática debe asegurar que todas las personas puedan participar en el proceso de cuidar y ser cuidadas en condiciones de equidad, lo cual exige una redistribución estructural de los tiempos, recursos y responsabilidades. En este sentido, los cuidados no pueden seguir relegados a los márgenes de las instituciones, sino que deben ocupar un lugar central en su diseño, planificación y evaluación.

En el ámbito universitario, asumir la ética del cuidado implica cuestionar la dicotomía tradicional entre trabajo intelectual y vida personal, así como los modelos organizativos productivistas que invisibilizan las necesidades humanas y las condiciones materiales que permiten sostener los procesos de enseñanza, aprendizaje e investigación. Este enfoque promueve, por tanto, una lectura crítica de las estructuras universitarias, orientada a su transformación desde una lógica que ponga la vida en el centro.

Distintas autoras iberoamericanas han señalado que la ausencia de una institucionalización sólida del cuidado en las universidades contribuye a profundizar las desigualdades de género, particularmente entre quienes no disponen del capital social, económico o simbólico suficiente para delegar o externalizar estas tareas (Iglesias Onofrio & Pérez de Guzmán, 2024). Esta desigualdad se expresa, por ejemplo, en la menor participación de las mujeres (fundamentalmente aquellas con responsabilidades familiares) en actividades de proyección académica, en cargos de gestión o en redes de colaboración científica.

En este contexto, la ética del cuidado, por un lado, interpela a las políticas de conciliación, y por otro, define los principios sobre los que se construye la equidad en el entorno universitario. El hecho de incorporar esta perspectiva implica diseñar marcos institucionales sensibles a las condiciones concretas de vida de toda la comunidad universitaria, y que permitan garantizar una justicia de género real, más allá de los indicadores formales de igualdad.

2.3. Interseccionalidad y condiciones desiguales de acceso a la conciliación

El enfoque interseccional permite superar una visión homogénea de las personas que conforman la comunidad universitaria y reconoce que las desigualdades no operan únicamente a través del género, sino que se entrecruzan con otras dimensiones como la clase social, la etnicidad, la edad, la discapacidad, la orientación sexual o el lugar que se ocupa dentro de la estructura académica (estudiantado, PDI o PTGAS). Estas intersecciones no solo generan experiencias diferenciadas de conciliación, sino también grados desiguales de acceso a los derechos y recursos institucionales.

Diversos estudios han evidenciado cómo las políticas de conciliación diseñadas desde una lógica universalista tienden a privilegiar a quienes ya cuentan con mayores capitales (económicos, sociales y simbólicos), excluyendo a quienes enfrentan condiciones de mayor precariedad o marginalización (Arenas Ramiro, 2017; Martínez-Buján & Vega Solís, 2021).

En el contexto universitario andaluz, esto se traduce en la escasa consideración de colectivos como el estudiantado con personas a cargo, el personal de investigación y técnico en situaciones laborales inestables o las mujeres migrantes que compaginan estudios y empleos precarizados (Selma Penalva, 2019; Millán-Franco et al., 2020).

Como señala Verloo (2006), la mayoría de las políticas públicas sobre conciliación en el ámbito europeo y estatal tienden a centrarse en un enfoque monocategorial que atiende de forma casi exclusiva al eje género, obviando otros sistemas de desigualdad que configuran las trayectorias vitales (clase, etnia, edad, discapacidad, diversidad sexual). Este reduccionismo normativo puede generar efectos excluyentes, especialmente en entornos universitarios donde conviven estudiantes migrantes, madres jóvenes, personas con empleos precarios o familiares dependientes, que no se ajustan al perfil tradicional de la persona académica. De esta manera, es de suma importancia la aplicabilidad de una perspectiva interseccional con el objetivo de no invisibilizar las experiencias de quienes más necesitan medidas de conciliación reales y sostenidas.

2.4. La universidad como actor corresponsable

El reconocimiento de la universidad como actor corresponsable implica asumir que no basta con promover medidas aisladas o centradas en la buena voluntad individual: se requiere una transformación estructural y cultural que sitúe los cuidados como eje vertebrador de la organización universitaria. En otras palabras, no se trata solo de permitir la conciliación, sino de construir condiciones institucionales que la hagan posible para toda la comunidad universitaria, en igualdad de condiciones y sin que ello suponga consecuencias negativas en términos de reconocimiento o desarrollo profesional.

A pesar de los avances normativos en materia de igualdad, los estudios recientes sobre universidades señalan que, aunque sí existen avances en la inclusión de políticas de igualdad, estas siguen siendo puntuales y fragmentadas, sin una estrategia transversal que articule los cuidados y la corresponsabilidad como principios institucionales (Martín et al., 2025). Las respuestas suelen quedar relegadas a acciones de nivel micro (como la flexibilización de horarios o permisos individuales), sin incidir suficientemente en dimensiones estructurales u organizativas más amplias. Por ello, se vuelve urgente actualizar el papel de la universidad como institución corresponsable, no solo a través de medidas puntuales, sino incorporando los cuidados como un principio transversal que oriente su funcionamiento, tanto en la planificación estratégica, como en los marcos organizativos, los modelos formativos, las prácticas docentes y de investigación, e incluso en los espacios de liderazgo.

Una universidad corresponsable es aquella que reconoce la diversidad de trayectorias vitales de su comunidad y genera condiciones equitativas para el acceso, la permanencia y el desarrollo. Para lograrlo, resulta indispensable superar el paradigma de la productividad académica como único indicador de excelencia, e incorporar indicadores de bienestar, sostenibilidad de la vida y justicia social. Como defienden Iglesias Onofrio y Pérez de Guzmán (2024), esto requiere ir más allá de la conciliación entendida como privilegio, y avanzar hacia un modelo institucional que garantice el derecho al cuidado, redistribuya responsabilidades y reconozca la interdependencia como base del funcionamiento académico.

2.5. Impactos desiguales de la falta de conciliación en la comunidad universitaria

A pesar de los avances normativos y de la progresiva incorporación de medidas de conciliación en algunas universidades andaluzas, la implementación real y efectiva de las políticas corresponsables sigue siendo fragmentaria y desigual. Esta situación refleja una escasa institucionalización del cuidado, así como una desconexión entre los discursos igualitarios y las prácticas cotidianas en el ámbito académico. La conciliación continúa gestionándose como una responsabilidad individual y no como un derecho colectivo. De esta forma, se traslada a las personas, principalmente a las mujeres, la carga de compatibilizar sus trayectorias vitales, académicas y profesionales con las exigencias institucionales.

Algunas investigaciones han demostrado que las medidas existentes no logran atender adecuadamente la diversidad de situaciones que atraviesan los distintos colectivos que conforman la comunidad universitaria (Iglesias Onofrio et al., 2024). En particular, el estudiantado permanece prácticamente invisibilizado como sujeto con necesidades de conciliación, quedando fuera del diseño de la mayoría de los planes institucionales o contemplado únicamente a través de medidas puntuales y poco desarrolladas (Alonso-Sanz, 2015).

Esta falta de reconocimiento resulta especialmente problemática si se considera que muchas estudiantes, especialmente mujeres jóvenes, ejercen tareas de cuidado hacia menores, personas mayores o familiares dependientes, sin contar con apoyo institucional.

Por su parte, el personal docente e investigador (PDI), en especial aquel que se encuentra en las primeras etapas de su carrera académica, experimenta importantes tensiones entre la presión por publicar, asistir a congresos o asumir cargos de gestión, y las responsabilidades vinculadas al cuidado. Estas tensiones repercuten directamente en la promoción profesional, afectando de manera desproporcionada a las mujeres, como reflejan las persistentes brechas de género en la carrera investigadora (Iglesias Onofrio et al., 2024).

Del mismo modo, el personal técnico, de gestión y de administración y servicios (PTGAS), también, está sujeto a una conciliación condicionada por la rigidez horaria y por

las escasas medidas estructurales que reconozcan los cuidados como parte de su derecho laboral. Este colectivo, que desempeña un rol esencial en el funcionamiento cotidiano de las universidades, en muchas situaciones es tratado como un grupo homogéneo, sin atender a las diferencias internas que atraviesa su experiencia.

A partir del recorrido teórico desarrollado en los apartados anteriores, se hace necesaria una aproximación empírica que explore qué líneas discursivas y temáticas son las que configuran las políticas institucionales de conciliación y corresponsabilidad en las universidades públicas andaluzas. Específicamente, se trata de identificar las medidas y estrategias de conciliación que se emplean dentro de la universidad. De la misma manera, se pretende detectar omisiones que pudiesen generar enfoques de desigualdad y, por ende, explorar la transversalización (o no) de la perspectiva de género, cuidado y corresponsabilidad en dichos documentos.

Algunas investigaciones previas (Jiménez Rodrigo et al., 2024) han señalado limitaciones importantes en el alcance y enfoque de estas políticas, apuntando a la escasa institucionalización del cuidado, al carácter fragmentado de muchas medidas y a la posible invisibilización de determinados colectivos, como el estudiantado o el personal en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Con el fin de examinar si estas limitaciones se reproducen en los documentos estratégicos actuales, se propone un análisis cualitativo de distintos planes y guías institucionales de conciliación elaborados por universidades públicas andaluzas (como la Universidad de Málaga (2023), la Universidad de Cádiz (2022), la Universidad de Granada (2018, 2025), la Universidad de Sevilla (2018) o la Universidad Internacional de Andalucía (2022)), prestando atención a sus enfoques, prioridades y posibles zonas de exclusión.

Desde una perspectiva feminista e interseccional, el análisis documental se configura como una herramienta clave para identificar patrones discursivos, tensiones estructurales y buenas prácticas emergentes. Esta aproximación permitirá no solo comprender las representaciones institucionales del cuidado y la corresponsabilidad, sino también orientar propuestas fundamentadas en los principios de la ética del cuidado, la justicia relacional y la equidad de género (Jiménez, 2020).

3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

En este capítulo se adopta un enfoque cualitativo centrado en el análisis temático (Braun & Clarke, 2006; Escudero, 2020) como herramienta metodológica para explorar los significados, prioridades y omisiones que configuran las políticas de conciliación y corresponsabilidad en el ámbito universitario andaluz. Desde una mirada situada en la ética del cuidado, la justicia de género, la interseccionalidad y la corresponsabilidad, se parte del supuesto de que los documentos estratégicos no solo contienen decisiones administrativas,

sino que también expresan visiones institucionales que influyen en cómo se conciben y se gestionan los cuidados dentro de la universidad. Por ello, el análisis temático se aplica a una selección de planes y guías elaborados por universidades públicas andaluzas, permitiendo identificar tanto las categorías explícitas como aquellos vacíos y supuestos que atraviesan los propios discursos instaurados en la institución.

3.1. Materiales

El análisis se ha centrado en una selección de documentos estratégicos elaborados por universidades públicas andaluzas en materia de conciliación y corresponsabilidad. Se han considerado planes y guías que, en el momento del estudio, se encontraban vigentes. Los criterios de inclusión de estos materiales respondió a su relevancia temática, su carácter estratégico y su disponibilidad pública o accesible en el marco de colaboraciones académicas. En concreto, se han analizado las medidas que aparecen en el IV Plan de Igualdad entre mujeres y hombres de la Universidad de Málaga (2023), la Guía de Conciliación Corresponsable de la Universidad de Cádiz (2022), el Plan de Conciliación del departamento de Edafología y Química Agrícola de la Universidad de Granada (2018), la Guía de Conciliación de la Universidad de Granada (2025), la Guía de Programas y de Medidas de Conciliación y Corresponsabilidad de la Universidad de Sevilla (2018) y el Plan Concilia de la Universidad Internacional de Andalucía (2022).

Se seleccionaron aquellos documentos que abordaban la conciliación y/o la corresponsabilidad de manera específica, ya fuese como eje principal o como apartado destacado dentro de planes más amplios de igualdad. En la Universidad de Málaga nos acogimos al IV Plan de Igualdad porque no existe aún ningún documento que recoja las medidas instauradas sobre conciliación corresponsable. En todos los casos, se trataba de documentos institucionales con vocación de planificación, diagnóstico o sensibilización, lo que permitía explorar su función como marcos normativos y simbólicos dentro de la cultura organizativa universitaria. Se excluyeron documentos que no estaban disponibles públicamente, aquellos centrados exclusivamente en normativa laboral sin referencias explícitas a la conciliación o corresponsabilidad, y los que carecían de una estructura que permitiera identificar ejes de actuación o medidas concretas.

La selección de los documentos presentaban una cierta homogeneidad al estar compuestos exclusivamente por universidades públicas andaluzas, lo que permite establecer ciertas comparaciones en relación con sus contextos normativos comunes y estructuras organizativas similares. Al mismo tiempo, la muestra incorpora criterios heterogéneos en cuanto a la tipología de los documentos, los enfoques adoptados, el grado de desarrollo de las medidas propuestas y los colectivos contemplados. Esta selección permite abordar diferentes enfoques en torno a la conciliación, así como contrastar buenas prácticas, ausencias y tensiones desde una perspectiva crítica e interseccional. A continuación, se detallan los materiales analizados:

Tabla 1 : Documentos de Universidades Públicas Andaluzas

Universidad	Documento	Web documento	Año publicación	Acceso público
Málaga	IV Plan de Igualdad entre mujeres y hombres		2023	Si
Cádiz	Guía de Conciliación Corresponsable		2022	Si
Granada	Plan de Conciliación Dpto.Edafología y Química Agrícola		2018	Si
Granada	Guía de Conciliación		2025	Si
Sevilla	Guía de Programas y de Medidas de Conciliación y Corresponsabilidad		2018	Si
Universidad Internacional de Andalucía	Plan Concilia		2022	Si

3.2. Procedimiento de análisis

El procedimiento de análisis se estructuró en tres etapas complementarias que permitieron una aproximación rigurosa y profunda a los discursos analizados. Estas etapas se desarrollaron de forma progresiva y articulada: organización, codificación e interpretación de los datos.

En primer lugar, realizamos una lectura comprensiva de todos los documentos seleccionados, prestando especial atención a las secciones explícitamente dedicadas a la conciliación, la corresponsabilidad o los cuidados. También, incluimos fragmentos en los que se abordaban cuestiones relacionadas con la igualdad de género, la diversidad, el bienestar o las condiciones laborales de la comunidad universitaria. Esta lectura inicial permitió delimitar el corpus de análisis y contextualizar cada documento en su marco institucional y temporal.

En segundo lugar, desarrollamos un proceso de codificación abierta, generando códigos a partir del contenido de los textos sin partir de categorías previamente establecidas. Posteriormente, agrupamos estos códigos en torno a cinco dimensiones analíticas construidas de forma inductiva y alineadas con el marco teórico del estudio: 1) definición del problema que justifica las necesidades de conciliación; 2) los colectivos que son reconocidos en los diferentes documentos; 3) medidas y acciones propuestas en la actualidad de conciliación corresponsable; 4) los enfoques o principios que orientan las políticas universitarias; y 5) las ausencias o tensiones identificadas en los textos.

En la tercera etapa, se realiza una revisión de las categorías codificadas para establecer una serie de patrones discursivos comunes que, finalmente darán lugar a los bloques temáticos. Para ello, se aplica diferentes técnicas como la identificación y clasificación temática, la búsqueda de palabras en contexto y la búsqueda de coherencia (Braun y Clarke, 2006). Esta fase final nos facilitó la elaboración de categorías interpretativas (bloques temáticos) que no solo describen lo presente, sino que también permiten visibilizar lo ausente o lo insuficientemente desarrollado, como por ejemplo la escasa mención al estudiantado como sujeto de conciliación.

Este procedimiento se fundamenta en una lógica de análisis inductivo y reflexivo, situada en una perspectiva feminista e interseccional, que permite comprender cómo los marcos discursivos de los documentos institucionales contribuyen a reforzar, transformar o cuestionar las estructuras tradicionales de organización del cuidado en el ámbito universitario.

Para asegurar la calidad del estudio, se aplicaron criterios de rigor propios de la investigación cualitativa (Lincoln & Guba, 1985; Korstjens & Moser, 2017), principalmente la credibilidad, transferibilidad, dependencia y confirmabilidad.

Se favoreció la credibilidad mediante la triangulación de fuentes (documentos de distintas universidades y niveles institucionales), así como por la reflexividad crítica de las personas investigadoras. La transferibilidad se cuidó a través de la descripción densa del contexto y del procedimiento, permitiendo que otras investigadoras puedan valorar la aplicabilidad de los resultados en contextos similares. Y, la dependencia se garantizó mediante una trazabilidad sistemática del proceso analítico (lectura, codificación, agrupación temática), mientras que la confirmabilidad se sostuvo a través de la coherencia entre los marcos teóricos y los hallazgos, evitando imposiciones ajenas a los datos. De este modo, se pretende que la investigación sea rigurosa, situada y alineada con los principios éticos y epistemológicos del feminismo interseccional.

4. RESULTADOS

El análisis documental realizado sobre el plan de igualdad de la Universidad de Málaga y guías institucionales de conciliación elaborados por universidades públicas andaluzas permite identificar una serie de ejes clave que atraviesan los discursos sobre la conciliación y la corresponsabilidad en el ámbito universitario. Estas dimensiones no solo permiten caracterizar los enfoques predominantes, sino también visibilizar las ausencias, ambigüedades y tensiones que se reproducen en el diseño de estas políticas.

En consonancia con los marcos teóricos desarrollados (centrados en la ética del cuidado, la justicia de género, la corresponsabilidad y la interseccionalidad), se ha optado por una categorización temática que recoge cinco ejes principales (bloques temáticos) acorde a las dimensiones establecidas en el apartadod de procedimiento de análisis: (1) la definición del problema que justifica la necesidad de políticas de conciliación; (2) los colectivos reconocidos como destinatarios; (3) las medidas y acciones propuestas; (4) los principios generales sin estrategias definidas; y (5) los silencios estructurales que pudieran limitar el alcance de estos documentos (por ejemplo el insuficiente reconocimiento del estudiantado).

Cada una de estas categorías permite abordar cómo las universidades conceptualizan la conciliación, qué personas son priorizadas en sus estrategias, qué medidas se despliegan, bajo qué marcos normativos y simbólicos, y qué realidades quedan al margen de la planificación institucional. A lo largo del análisis, se incluyen fragmentos textuales que ilustran las formulaciones y discursos presentes en los documentos, aportando así evidencia empírica del tratamiento institucional de estas cuestiones.

4.1. Definición del problema

En los documentos analizados, la conciliación aparece como una preocupación institucional creciente, aunque su formulación se enmarca mayoritariamente en términos generales, sin una delimitación clara del problema estructural que motiva su abordaje. En la mayoría de los casos, se parte del reconocimiento de las dificultades para compatibilizar la vida personal, familiar y profesional, pero sin problematizar en profundidad las causas estructurales que las originan ni su distribución desigual.

Por ejemplo, en la guía de la Universidad de Sevilla se menciona que las medidas propuestas responden a “una sociedad donde la necesidad de conciliar la vida laboral y familiar se ha convertido en un objetivo prioritario para alcanzar mayores cotas de igualdad” (US, 2018, p. 2), sin desarrollar con mayor precisión los obstáculos concretos o las desigualdades que afectan a cada colectivo. En un sentido similar, el Plan Concilia de la Universidad Internacional de Andalucía comienza señalando que “las nuevas formas de organización del trabajo, la movilidad y las cargas familiares, hacen imprescindible la

conciliación de la vida laboral, personal y familiar” (UNIA, 2021, p. 4), pero no se avanza hacia una lectura crítica del modelo institucional que reproduce tales tensiones.

Una excepción parcial se encuentra en la Universidad de Cádiz, cuyo plan señala como reto “la feminización de los cuidados, la desigualdad en la distribución de las tareas domésticas y la penalización profesional de las mujeres” (UCA, 2022, p. 5). Este enfoque permite conectar la conciliación con las brechas de género existentes en el ámbito universitario, aunque aún se trata de un diagnóstico incipiente, sin una definición explícita del problema como déficit de corresponsabilidad institucional.

En el caso del IV Plan de Igualdad de la Universidad de Málaga (2023–2026), el diagnóstico inicial visibiliza las dificultades para compatibilizar la vida laboral, familiar y personal, señalando que las responsabilidades de cuidado siguen recayendo mayoritariamente sobre las mujeres. Aunque se menciona la necesidad de “avanzar hacia una cultura universitaria que promueva la corresponsabilidad”, el documento no profundiza en los factores estructurales que perpetúan estas desigualdades ni en las condiciones específicas que afectan a colectivos diversos, como el estudiantado o el personal con vínculos contractuales más precarios.

En definitiva, los discursos institucionales tienden a presentar la conciliación como una necesidad genérica derivada de la vida moderna, sin anclarla de manera clara en las estructuras de desigualdad de género, clase o edad. Esto debilita su potencial transformador, ya que no se sitúa el problema como una cuestión de justicia estructural ni se plantean los cuidados como un derecho colectivo o un principio organizativo de la vida universitaria.

4.2. Colectivos destinatarios

Una de las dimensiones clave en el análisis de los documentos institucionales sobre conciliación y corresponsabilidad es la identificación de los colectivos destinatarios. Este bloque permite observar qué grupos son reconocidos como sujetos legítimos de conciliación, así como las desigualdades que se generan por las ausencias o menciones marginales en los textos.

En general, se constata que los principales colectivos destinatarios de las medidas de conciliación son el Personal Técnico, de Gestión, de Administración y Servicios (PTGAS) y el Personal Docente e Investigador (PDI), con una clara prevalencia del primero. Por el contrario, el estudiantado aparece de forma muy limitada o directamente ausente en la mayoría de los documentos.

Por ejemplo, el Plan Concilia de la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA) establece que el documento “pretende facilitar la conciliación personal, familiar y laboral de todo el personal que presta sus servicios en la UNIA” (p. 5) . No se hace mención al

estudiantado, ni a personal investigador en formación u otras figuras contractuales con situaciones laborales más inestables.

En el caso de la Guía de Conciliación de la Universidad de Granada (Departamento de Edafología), se parte del reconocimiento del personal como destinatario directo: “La presente Guía pretende servir como instrumento de ayuda a todo el personal del Departamento para conciliar su vida personal, familiar y laboral” (p. 2) . Aunque se valora positivamente la voluntad de institucionalizar los cuidados, se observa una focalización exclusiva en el personal, sin referencias a otras figuras del entorno universitario.

En contraste, el Plan de Conciliación y Corresponsabilidad de la Universidad de Cádiz (2022) ofrece una perspectiva más inclusiva. En el apartado dedicado a los “Principios rectores y destinatarios”, se reconoce expresamente a la comunidad universitaria en su conjunto: “El Plan tiene como destinataria a toda la comunidad universitaria: personal docente e investigador, personal técnico, de gestión y de administración y servicios, y estudiantado” (p. 5) . Además, se destaca el compromiso de atender a las diferentes realidades familiares, incorporando un enfoque de diversidad que no se encuentra en todos los documentos revisados.

Pese a estos avances, se observa una tendencia generalizada a la focalización en el personal fijo, dejando fuera a figuras como el personal investigador en formación, los contratos predoctorales o postdoctorales, el personal externo subcontratado o el estudiantado trabajador. Esta omisión invisibiliza realidades clave para entender las dificultades de conciliación en la universidad, especialmente desde una mirada interseccional.

En definitiva, los documentos analizados evidencian una jerarquización implícita en el reconocimiento de colectivos destinatarios, que reproduce estructuras de poder dentro del espacio universitario. La escasa presencia del estudiantado y de perfiles en situación de mayor vulnerabilidad (como mujeres migrantes, familias monomarentales o personas con discapacidad) refuerza una concepción restrictiva del derecho al cuidado, que se aleja de una visión integral e inclusiva de la corresponsabilidad.

4.3. Medidas y acciones propuestas

El análisis de las medidas recogidas en los documentos revela un enfoque centrado en ofrecer soluciones prácticas e inmediatas, pero sin cuestionar en profundidad las estructuras organizativas que generan la desigualdad. En la mayoría de los casos, las acciones propuestas buscan facilitar la conciliación mediante adaptaciones individuales (como flexibilización horaria, reducción de jornada o teletrabajo), sin plantear cambios estructurales en la cultura institucional ni mecanismos colectivos de corresponsabilidad.

En el caso de la Universidad de Sevilla, por ejemplo, se recogen medidas como la “flexibilización del horario de trabajo”, la “permisión del teletrabajo para atender necesidades de conciliación” o la “reducción de jornada para el cuidado de personas dependientes” (p. 7). Estas medidas se dirigen fundamentalmente al PTGAS y al PDI, y se presentan como derechos individuales que deben ser solicitados, lo cual puede generar desigualdades en su acceso y aplicación.

Esto, también, ocurre de manera similar en la Guía de Conciliación del Departamento de Edafología de la Universidad de Granada, donde se establece que “las personas responsables de la docencia deberán comunicar sus necesidades de conciliación con antelación para que se pueda organizar la planificación docente” (p. 4). Aunque se reconoce la necesidad de adaptaciones, el peso de la conciliación recae sobre la persona solicitante, sin que se propongan mecanismos colectivos o estructurales que redistribuyan las responsabilidades. En contraste con este documento departamental, la Guía de Conciliación Corresponsable de la Universidad de Granada (UGR, 2025) constituye un esfuerzo más amplio de institucionalización del derecho al cuidado. La guía ofrece una recopilación exhaustiva de los recursos, permisos y medidas de conciliación disponibles, entre los que destacan la flexibilización horaria, el teletrabajo, las ayudas del Gabinete de Acción Social y diversas acciones positivas vinculadas a la discapacidad y al bienestar del personal (UGR, 2025, pp. 7–12). Además, articula su marco de actuación con la normativa autonómica y estatal en materia de igualdad y con la I Estrategia Andaluza de Conciliación 2022–2026, reforzando así la coherencia institucional. No obstante, el documento continúa centrado principalmente en el personal docente, investigador y técnico, sin incorporar medidas específicas para el estudiantado ni para las figuras contractuales más precarias, lo que limita su potencial como política universitaria integral de corresponsabilidad.

Por su parte, el Plan Concilia de la UNIA incluye medidas como “facilitar la flexibilidad horaria, el teletrabajo y las reducciones de jornada, así como permisos retribuidos para atención a familiares” (p. 10). Sin embargo, no se especifican criterios de implementación o mecanismos de seguimiento, lo que limita su alcance y posibilidad de impacto real.

En contraste, el Plan de Conciliación y Corresponsabilidad de la Universidad de Cádiz propone un enfoque más estructurado y transversal. Además de recoger medidas habituales como la adaptación horaria, introduce acciones de carácter más colectivo, como la “promoción de jornadas de sensibilización” (p. 23), la “formación del personal en corresponsabilidad y cuidados” (p. 24) o la creación de un “registro de buenas prácticas” (p. 25). También se contempla la evaluación de las medidas implantadas, lo que refuerza su potencial como herramienta de transformación institucional.

Sin embargo, incluso en este caso, las acciones dirigidas específicamente al estudiantado son escasas. A pesar de reconocerlo como colectivo destinatario, las medidas propuestas no siempre se traducen en actuaciones concretas. Por ejemplo, no se prevén

adaptaciones curriculares, apoyos económicos o dispositivos institucionales estables que atiendan las situaciones de quienes estudian y cuidan simultáneamente.

En general, se observa una tendencia a concebir la conciliación como una cuestión de ajustes individuales más que como un derecho colectivo que interpela al conjunto de la organización. Las medidas carecen, en muchos casos, de enfoque transformador, y no se articulan con otras políticas de igualdad, bienestar o gestión del tiempo institucional.

Asimismo, la falta de dotación presupuestaria específica y la escasa presencia de indicadores de evaluación dificultan la sostenibilidad y eficacia de las medidas. Como resultado, la conciliación se mantiene en los márgenes de las estructuras universitarias, sin convertirse en un eje vertebrador de su funcionamiento.

En esta misma línea, el IV Plan de Igualdad de la Universidad de Málaga contempla en su Eje 6 un conjunto de medidas orientadas a fomentar la conciliación y la corresponsabilidad, tales como la organización de reuniones en horarios conciliadores, la flexibilización de la docencia, la promoción de estancias internacionales compatibles con cuidados o la formación en igualdad para personas con responsabilidades de gestión. Sin embargo, gran parte de estas medidas se encuentran aún en fase de diseño o sin desarrollo operativo, lo que limita su impacto real. Además, el plan carece de indicadores específicos de seguimiento y evaluación para este eje, lo que dificulta medir su grado de implementación y su alcance transformador.

4.4. Principios generales sin estrategias definidas

Los documentos analizados contienen múltiples referencias a la igualdad, la corresponsabilidad o la conciliación como principios orientadores, lo cual refleja una voluntad institucional por incorporar estas cuestiones en el discurso público universitario. Sin embargo, en muchos casos, estos principios aparecen formulados de manera general, sin una traducción clara en estrategias concretas ni una conexión coherente con el resto de las políticas universitarias.

En la Guía de Conciliación de la Universidad de Sevilla, por ejemplo, se afirma que uno de los objetivos es “conseguir una Universidad más igualitaria, solidaria y respetuosa con los derechos de las personas” (p. 2), y se insiste en la importancia de “crear condiciones para una verdadera igualdad de oportunidades” (p. 3). No obstante, estas formulaciones no siempre se articulan con un enfoque estructural que permita integrar los cuidados como eje transversal del funcionamiento universitario. De hecho, la guía incluye medidas muy concretas pero desconectadas entre sí, lo que dificulta que se consoliden como parte de un cambio institucional sostenido.

Por su parte, el Plan Concilia de la Universidad Internacional de Andalucía plantea explícitamente la necesidad de “sensibilizar a la comunidad universitaria sobre la

importancia de la corresponsabilidad” y promover “una cultura organizativa respetuosa con los tiempos personales y familiares” (p. 5). Si bien estas declaraciones apuntan hacia un horizonte transformador, no se identifican mecanismos de evaluación, presupuestos asignados o líneas de actuación claras que garanticen su implementación efectiva.

El caso más avanzado en términos de conceptualización y orientación estratégica es el Plan de Conciliación y Corresponsabilidad de la Universidad de Cádiz. En él se incorpora una definición amplia de la corresponsabilidad, entendida como “la implicación activa de todos los actores (institucionales, organizativos y personales) en la gestión y redistribución de los cuidados” (p. 14). Además, se reconoce que la conciliación debe abordarse “desde una lógica de derechos y no como una concesión puntual” (p. 17), lo que supone un giro significativo respecto a otros enfoques más asistencialistas o centrados en soluciones individuales. A pesar de ello, el plan aún enfrenta el reto de consolidar estos principios en estructuras estables de gobernanza, seguimiento y evaluación.

En general, puede afirmarse que el enfoque orientador de los documentos se sitúa en una tensión constante entre la voluntad de cambio y la falta de concreción práctica. Predomina un compromiso retórico con los valores de igualdad y conciliación, pero sin que estos se traduzcan sistemáticamente en un marco institucional transformador. Esta distancia entre discurso y práctica coincide con el diagnóstico de Rando Burgos (2023), para quien el reto central de la igualdad está en pasar de la retórica a la gestión efectiva del cambio en las estructuras administrativas. En muchos casos, la ausencia de indicadores específicos, presupuestos dedicados o órganos de seguimiento impide que los principios mencionados se conviertan en criterios operativos reales para la toma de decisiones.

4.5. Silencios estructurales: Reconocimiento insuficiente del estudiantado

Uno de los hallazgos más significativos del análisis es la escasa presencia del estudiantado como colectivo destinatario de las políticas de conciliación. Aunque todos los documentos analizados pertenecen a universidades públicas andaluzas con estructuras diversas y enfoques diferenciados, la mayoría de las medidas están dirigidas al Personal Docente e Investigador (PDI) y al Personal Técnico, de Gestión, de Administración y Servicios (PTGAS), quedando el estudiantado en una posición secundaria o directamente invisibilizada.

En el caso de la Universidad de Sevilla, por ejemplo, el documento no menciona en ningún momento al alumnado como parte de las estrategias de conciliación, focalizando exclusivamente en la plantilla universitaria. Algo similar ocurre con el Plan Concilia de la Universidad Internacional de Andalucía, donde no se hace referencia explícita a estudiantes como posibles beneficiarios de las medidas recogidas.

La Guía del Departamento de Edafología de la Universidad de Granada, aunque se circunscribe a un ámbito muy específico, tampoco contempla al estudiantado como sujeto con necesidades propias de conciliación, a pesar de tratarse de un espacio docente.

El único documento que incluye algunas referencias al alumnado es el Plan de Conciliación y Corresponsabilidad de la Universidad de Cádiz. En su apartado 3.2.2 se menciona que "entre los grupos destinatarios también se encuentran estudiantes de grado y posgrado que tengan personas a su cargo u otras necesidades de conciliación" (p. 16). Sin embargo, esta inclusión no se traduce en propuestas específicas ni en medidas adaptadas a las características de este colectivo. La mención, por tanto, permanece en un plano meramente declarativo.

Esta falta de reconocimiento es especialmente problemática si se considera que un número creciente de estudiantes (particularmente mujeres jóvenes) compatibiliza sus estudios con responsabilidades de cuidado hacia menores, personas mayores o familiares dependientes. Sin apoyos institucionales específicos, estas realidades quedan desatendidas, perpetuando desigualdades en el acceso y permanencia en el ámbito universitario.

La ausencia de medidas dirigidas al estudiantado, como adaptaciones curriculares por motivos de cuidado, ayudas económicas, reconocimiento académico del trabajo de cuidados o programas de apoyo psicológico y social, refleja una concepción limitada y adultocéntrica de la conciliación, centrada en quienes tienen una relación contractual con la universidad.

Desde una perspectiva feminista e interseccional, esta omisión refuerza las barreras estructurales que enfrentan las personas jóvenes que cuidan, especialmente aquellas que pertenecen a hogares monomarentales, migrantes o con recursos limitados. Incorporar al estudiantado como sujeto legítimo de las políticas de conciliación supone no solo un acto de justicia, sino una condición necesaria para construir universidades más inclusivas, democráticas y sensibles a las condiciones materiales de su comunidad.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El análisis realizado evidencia que, a pesar de los avances normativos y de los esfuerzos institucionales por incorporar la conciliación y la corresponsabilidad en la agenda universitaria, persisten importantes limitaciones en el modo en que estas políticas se conceptualizan, despliegan y materializan. Los documentos analizados muestran, en general, un enfoque funcionalista, centrado en ofrecer soluciones parciales a través de ajustes individuales, como la flexibilización horaria o el teletrabajo, sin cuestionar las estructuras que reproducen la desigualdad de género y la organización jerárquica del tiempo universitario. La conciliación se mantiene, así, como un asunto secundario, tratada como un recurso quizás extraordinario y no integrada en su totalidad de forma estructural en el modelo académico ni en el funcionamiento institucional en su totalidad.

En consonancia con los marcos teóricos adoptados, la revisión documental permite afirmar que la institucionalización del cuidado en el ámbito universitario sigue siendo limitada, con escasa articulación entre los principios rectores y las estrategias concretas. A pesar de que algunos planes, como el de la Universidad de Cádiz, avanzan hacia un enfoque más transversal e inclusivo, lo cierto es que la mayoría de los documentos presentan carencias importantes en cuanto a gobernanza, evaluación y sostenibilidad de las medidas propuestas.

Este diagnóstico coincide con investigaciones previas que advierten sobre los límites estructurales de las políticas de igualdad en las universidades, señalando que, a pesar de los avances normativos, persiste una brecha entre los compromisos formales y su materialización efectiva en el día a día institucional. Como señalan Pastor y Acosta (2016), la igualdad de género se enfrenta a importantes resistencias organizacionales, mientras que Rosa et al. (2020) destacan que, en el contexto europeo, la universidad continúa funcionando como una institución androcéntrica, poco permeable a los principios de equidad y corresponsabilidad.

Uno de los aspectos más preocupantes identificados es la invisibilización del estudiantado como sujeto legítimo de las políticas de conciliación. Aunque algunas universidades lo mencionan entre los colectivos destinatarios, esta inclusión rara vez se traduce en medidas específicas que reconozcan sus necesidades diferenciales. Esto es especialmente relevante si se considera que muchas personas jóvenes compatibilizan sus estudios con responsabilidades de cuidado no reconocidas institucionalmente, lo cual impacta directamente en su trayectoria académica y en su derecho a la permanencia.

En este sentido, es necesario transitar hacia un modelo de universidad que integre la corresponsabilidad como eje estructural de su funcionamiento, desde el diseño de los planes de estudio hasta la gestión del personal, pasando por la planificación de servicios de apoyo al cuidado. Este enfoque debería quedar recogido en un plan estratégico institucional sobre conciliación y corresponsabilidad, que sirva como marco de actuación transversal y garantice la incorporación de los cuidados desde una perspectiva feminista e interseccional en todas las dimensiones universitarias. Solo así se podrá garantizar una participación equitativa de toda la comunidad universitaria y avanzar hacia una transformación institucional que ponga la vida en el centro.

El análisis de los documentos evidencia, además, que aunque algunos planes hacen referencia genérica a la diversidad, pocas veces se concretan acciones específicas que atiendan a las necesidades diferenciales derivadas de dicha diversidad. En muchos casos, el sujeto implícito de las políticas de conciliación sigue siendo una mujer trabajadora asalariada, cisheterosexual, con hijos menores y capacidad de reorganizar sus tiempos laborales, invisibilizando a quienes no encajan en ese perfil. Por tanto, aplicar una perspectiva interseccional no se reduce a mencionar colectivos diversos, sino que implica revisar

críticamente qué supuestos sustentan las políticas diseñadas y a qué tipo de sujeto están dirigidas. De esta forma, se puede avanzar hacia estrategias institucionales más inclusivas, capaces de responder a las desigualdades complejas que atraviesan la vida universitaria y de garantizar una equidad real en el derecho al cuidado y al tiempo propio.

Entre las limitaciones del estudio se encuentra la naturaleza exclusivamente documental del análisis, que si bien permite identificar discursos y omisiones institucionales, no da cuenta de las experiencias concretas de quienes transitan por la universidad conciliando. Sería relevante, en futuras investigaciones, incorporar metodologías participativas y enfoques biográficos que den voz a estudiantes, personal docente e investigador y PTGAS en situación de cuidado, especialmente desde una mirada interseccional. Asimismo, ampliar la muestra a otras universidades nacionales permitiría establecer comparaciones territoriales y avanzar hacia el diseño de políticas públicas de conciliación más equitativas y contextualizadas. En definitiva, pensar la conciliación y la corresponsabilidad en el ámbito universitario no solo implica garantizar ciertos derechos laborales o académicos, sino replantear las bases organizativas y simbólicas de la institución. Hacerlo desde una ética del cuidado y la justicia de género supone un reto ineludible para construir universidades más democráticas, humanas e inclusivas, capaces de reconocer la interdependencia como un valor y no como una carga invisible.

En este contexto, resulta especialmente pertinente que la Universidad de Málaga impulse la elaboración de su propio Plan de Conciliación y Corresponsabilidad, como herramienta estratégica para garantizar el derecho al cuidado de toda la comunidad universitaria. La ausencia de un marco específico en esta materia limita no solo la capacidad de respuesta institucional ante las desigualdades detectadas, sino también el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de igualdad y bienestar universitario. De este modo, el hecho de diseñar un plan integral, con medidas específicas para todos los colectivos, con dotación presupuestaria y mecanismos de evaluación, permitiría no solo avanzar hacia una mayor equidad interna, sino también posicionar a la UMA como referente en la construcción de modelos universitarios comprometidos con la vida, los cuidados y la justicia social. Esta apuesta debe estar guiada por un enfoque feminista e interseccional que supere los abordajes asistencialistas, reconozca la diversidad de trayectorias y situaciones vitales, y promueva transformaciones estructurales en la organización académica y laboral.

Agradecimientos

Este capítulo ha sido elaborado en el marco de la Red Temática Interuniversitaria *“Juventud y diversidad familiar: discursos, experiencias y retos en torno a la conciliación y la corresponsabilidad”*, coordinada desde la Universidad de Málaga. Asimismo, se vincula a las líneas de trabajo del Instituto de Investigación sobre Juventud, Mercado de Trabajo Inclusivo y Protección Jurídico-Social y Económica (JUVUMA) y al grupo de investigación

ETNOMEDIA-CD. Se agradece el apoyo de estos espacios, así como de los proyectos de innovación docente que impulsan la reflexión crítica sobre los cuidados, la corresponsabilidad y la equidad en el ámbito universitario. Este trabajo se enmarca, además, en el Proyecto I+D PPRO-B2-2023-15, “Brecha de género y discapacidad. La urgente necesidad de respuestas en perspectiva transversal desde las Administraciones Públicas a una doble desigualdad”, cuya línea de investigación converge en el análisis de las desigualdades estructurales y las políticas públicas con enfoque interseccional.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS

ALONSO-SANZ, A.: La conciliación estudiantil-familiar y el proceso de enseñanza-aprendizaje en Educación Superior: un estudio cualitativo. *Revista EDUCATIO*, 23(1), 2016.

ARENAS RAMIRO, J.: La igualdad de oportunidades en la carrera universitaria: conciliación y corresponsabilidad como medios para conseguirla. *Feminismo/s*, (29), 2017, pp. 107–127. <https://doi.org/10.14198/fem.2017.29.06>

ESCUADERO, C.: El análisis temático como herramienta de investigación en el área de la Comunicación Social: contribuciones y limitaciones. *La Trama De La Comunicación*, 24(2), 2020, pp. 089–100. <https://doi.org/10.35305/lt.v24i2.746>

GONZÁLEZ, S. R.: Trabajos de cuidado y corresponsabilidad: la función del Estado y la universidad. *Revista Legal de Derecho Laboral y Seguridad Social*, 34(4), 2024, pp. 789-815.

GUÍA DE PROGRAMAS Y MEDIDAS DE CONCILIACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD: Universidad de Sevilla, 2018.

IGLESIAS ONOFRIO, M., & PÉREZ DE GUZMÁN PUYA, S. (Coords.): *Corresponsabilidad, espacios de cuidados y políticas públicas de igualdad de género en Iberoamérica*. Dykinson, 2024.

JIMÉNEZ RODRIGO, M. L.: Posibilidades de la investigación documental para el análisis interseccional de las políticas de igualdad. *Investigaciones Feministas*, 11(2), 2020, pp. 319-331. <https://doi.org/10.5209/INFE.6608>

JIMÉNEZ RODRIGO, M. L., SÁNCHEZ-MUROS LOZANO, P. S., GARCÍA DE DIEGO, J. M., & BURGUÉS, A.: Trabajo académico, desigualdades de género y conciliación: problematización en los planes de igualdad universitarios. En M. Iglesias Onofrio & E. S. Pérez de Guzmán Padrón (Coords.), *Corresponsabilidad, espacios de cuidados y políticas públicas de igualdad de género en Iberoamérica*, 2024, (pp. XX–XX). Dykinson.

KORSTJENS, I., & MOSER, A.: Series: Practical guidance to qualitative research. Part 4: Trustworthiness and publishing. *European Journal of General Practice*, 24(1), 2017, 120-124. <https://doi.org/10.1080/13814788.2017.1375092>

LINCOLN, Y. S., & GUBA, E. G.: *Naturalistic Inquiry*. SAGE, 1985.

MARTÍN, G., BURGUERA, L., FASCIOLI, A., & VARGAS, M.: *Presentación al dossier: Transformación hacia la igualdad: acciones y políticas con perspectiva de género en universidades iberoamericanas / Presentation to the dossier: Transformation towards equality: actions and policies with a gender perspective in Ibero-American universities*. Universidad de Chile, 2025.

MARTÍNEZ-BUJÁN, R., & VEGA SOLÍS, C.: El ámbito comunitario en la organización social del cuidado. *Revista Española de Sociología*, 30(2), 2021, pp. 1–11. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.25>

MILLÁN-FRANCO, M., DOMÍNGUEZ DE LA ROSA, L., MARTÍNEZ-MARTÍNEZ, S.L. & ORGAMBÍDEZ-RAMOS, A.: Jóvenes, inserción sociolaboral y competencias profesionales: Trabajo Social, en AA.VV. (RUIZ-REY, F.J., QUERO-TORRES, N., CEBRIÁN-DE-LA-SERNA, M. Y HERNÁNDEZ-HERNÁNDEZ, P. Coords.): *Tecnologías emergentes y estilos de aprendizaje para la enseñanza*, Junta de Andalucía, España, 2020.

PLAN CONCILIA: PLAN DE MEDIDAS PARA LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA PERSONAL, FAMILIAR Y LABORAL: UNIA, 2021.

PLAN DE CONCILIACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD DE LA UNIVERSIDAD DE CÁDIZ: Universidad de Cádiz, 2022.

PASTOR, I., & ACOSTA, A.: La institucionalización de las políticas de igualdad de género en la Universidad española. *Investigaciones Feministas*, 7(2), 2016, pp. 247–271. <https://doi.org/10.5209/INFE.52966>

RANDO BURGOS, E.: *Mujer y administración pública. Políticas públicas e igualdad de género*. Atelier, 2023.

ROSA, R., DREW, E., & CANAVAN, S.: An overview of gender inequality in EU universities, en ROSA, R. & CANAVAN, S. (Eds.): *The gender-sensitive university: A contradiction in terms?*, 2020, pp. 1–15. Routledge.

SELMA PENALVA, A.: *La conciliación en la Universidad, ¿un asunto solo de mujeres?*. Revista de Educación y Derecho, (20), 2019. <https://doi.org/10.1344/REYD2019.20.30031>

TRONTO, J. C.: *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*. Routledge, 1993.

TRONTO, J. C.: *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*. New York University Press, 2013.

VERLOO, M.: Multiple inequalities, intersectionality and the European Union. *European Journal of Women's Studies*, 13(3), 2006, pp. 211–228. <https://doi.org/10.1177/1350506806065753>

Departamento de Edafología y Química Agrícola - Universidad de Granada (UGR) (s.f). *Guía para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral*. Universidad de Granada.

SEGUNDA PARTE:

**DOBLE BRECHA DE GÉNERO DE LAS MUJERES CON
DISCAPACIDAD**

LA DOBLE BRECHA A LA QUE SE ENFRENTA LA MUJER CON DISCAPACIDAD: UN REPASO NORMATIVO SOBRE LA CUESTIÓN Y ALGUNAS PROPUESTAS

Esther Rando Burgos

*Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4832-3610>

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. APROXIMACIÓN AL CONTEXTO INTERNACIONAL. 3. LA ESTRATEGIA EUROPEA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. 4. MARCO NORMATIVO ESTATAL DE REFERENCIA. 4.1. **Mujer y discapacidad en la Ley para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.** 4.2. **Mujer y discapacidad en la Ley de Derechos de las Personas con Discapacidad.** 5. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE DISCAPACIDAD. 5.1. **Andalucía: Ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía.** 5.2. **Cantabria: Ley de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad.** 5.3. **Comunidad Valenciana: Ley sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad.** 5.4. **Aragón: Ley de Derechos y Garantías de las Personas con Discapacidad en Aragón.** 5.5. **Castilla-La Mancha: Ley de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad.** 5.6. **Navarra: Ley Foral de Atención a las Personas con Discapacidad y Garantía de sus Derechos.** 5.7. **Castilla y León: Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.** 6. REFLEXIONES FINALES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen: La denominada doble brecha a la que se enfrenta la mujer cuando sufre algún tipo de discapacidad, precisa de una muy particular atención por parte de nuestro ordenamiento jurídico y, en particular, de los poderes públicos que han de fomentar e

implementar políticas públicas orientadas a mitigar o reducir la desigualdad existente en las mismas. Se está ante una cuestión de trascendental importancia y muy precisada de investigación, por lo que es preciso poner sobre la mesa las diferentes soluciones que el ordenamiento jurídico se ofrece a esta situación. A mayor abundamiento, la materia precisa de la actuación conjunta y coordinada de todos los niveles, desde el internacional, el europeo, hasta el nacional, el autonómico y el local. Solo de esta forma, se conseguirá avanzar hacia un efectivo (y muy necesario) logro del derecho a la igualdad de todas las personas, todas, en su conjunto y en su expresión más amplia. Con dicha finalidad, en el presente trabajo se abordan las principales previsiones que, en los citados niveles, se recogen a fin de avanzar y poder hacer realidad el logro de la tan ansiada igualdad frente a la doble brecha presente cuando en una persona concurren circunstancias como ser mujer y sufrir algún tipo de discapacidad.

1. INTRODUCCIÓN

La necesidad y relevancia de abordar en esta investigación la igualdad de género centrada en un colectivo presico: las mujeres con discapacidad, se entiende una cuestión clave desde el punto y hora en que nos encontramos ante lo que se ha denominado «doble brecha de género».

Los datos son muy ejemplificativos, más de 500 millones de niñas y mujeres en el mundo sufren algún tipo de discapacidad. Solo en España representan en torno al 60% de la población con discapacidad¹³⁴. Uno de los ámbitos en los que mayor incidencia tiene es en laboral ya que el empleo se instituye en un elemento clave para garantizar la igualdad de oportunidades, el desarrollo personal y la plena participación, aspectos que, en general, en el caso de las personas con discapacidad cobra particular importancia y por el que deben abogar de manera decidida y firme los poderes públicos.

Solo en el ámbito laboral, sin perjuicio como se tendrá ocasión de analizar de otros tantos ámbitos concretos, las diferencias según sexo y discapacidad son bastante ilustrativas de la cuestión que se aborda: las mujeres con discapacidad presentan porcentajes

¹³⁴ Según la información ofrecida por la Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia 2020 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), de los 4,38 millones de personas que declaran tener alguna discapacidad, el 58,6 son mujeres. Además, las tasas de discapacidad por edades son ligeramente superiores en los hombres hasta los 34 años, invirtiéndose la situación a partir de los 35 años, en los que crece esta diferencia conforme aumenta la edad. De esta forma, las mujeres presentan una tasa de discapacidad por mil habitantes (112,1= significativamente más alta que los hombres (81,2). La encuesta también ofrece datos por grupos de discapacidad, en la que se muestra que las tasas más altas en mujeres corresponden a: en primer lugar, movilidad (68,5%); en segundo lugar, vida doméstica (57,8%); y, en tercer lugar, autocuidado (38%). Frente a los hombres en los que los porcentajes disminuyen significativamente: movilidad (38,9%); vida doméstica (31,8%); y audición (24,2%). INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Mujeres y hombres en España*. Centro de Publicaciones de la Administración General del Estado. Ministerio de Igualdad, 2020.

de pobreza o exclusión más altos que los hombres con discapacidad. De esta forma, sólo en 2021, el 30,6% de las mujeres de la Unión Europea de 16 años o más con discapacidad se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social.

Como se apunta, la brecha de género presenta un acusado papel en las mujeres con discapacidad. Valga otro dato aportado por el Informe de Mercado de Trabajo de las personas con discapacidad de 2024¹³⁵, según el cual la diferencia en la ocupación de mujeres y hombres es más acusada en el trabajo autónomo y en el sector agrícola, siendo menor en el régimen general donde además, ha habido un incremento de la afiliación y en 2023 es superior al de las mujeres. El propio documento dedica una particular atención al análisis de la brecha de género de las personas con discapacidad, en el que pone de manifiesto que las mujeres con discapacidad se enfrentan a una doble desigualdad: la provocada por su condición de mujeres y por su discapacidad.

Y, precisamente, esta doble desigualdad es el objeto del presente trabajo puesto que, desafortunadamente, la misma no solo está presente en el empleo, sino que se manifiesta y, en ocasiones de manera muy acusada, en otros tantos ámbitos. Ello justifica y hace muy necesario que la perspectiva de género esté particularmente presente en diferentes ámbitos públicos, puesto que la ausencia de la misma consolida situaciones nada deseadas como las que se vienen produciendo de doble desigualdad en la mujer.

Abogar por políticas públicas y, de manera más precisa, por medidas específicas que garanticen la igualdad de oportunidades, la no discriminación o la accesibilidad universal, se convierte de esta forma en una cuestión clave y determinante como medio para erradicar o, al menos, mitigar, esta doble desigualdad que se viene denunciando. Así no se puede olvidar que son múltiples los ámbitos en los que incide y que, en consecuencia, deben adoptar medidas que garanticen una efectiva igualdad que, no debe olvidarse, es un derecho fundamental constitucionalmente reconocido por nuestra Constitución Española.

De esta forma, nos referimos al empleo, un sector particularmente afectado y en el que se manifiesta de manera exponencial la doble brecha de género, pero también, y de igual forma, deben estar muy presentes en las políticas públicas otros tantos como, sin carácter exhaustivo pues la enumeración superaría con creces el objeto del presente: los transportes; los espacios urbanizados, las infraestructuras y las edificaciones; las telecomunicaciones y la sociedad de la información; los bienes y servicios a disposición del público; el patrimonio cultural; las propias relaciones con las Administraciones públicas o con la Administración de justicia.

¹³⁵ OBSERVATORIO DE LAS OCUPACIONES DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad estatal – datos 2023*. Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2024.

2. APROXIMACIÓN AL CONTEXTO INTERNACIONAL

Antes de centrarnos propiamente en el marco normativa de referencia en nuestro país, es relevante conocer las principales aportaciones que desde el contexto internacional se vienen dando ya que han supuesto un relevante punto de inflexión para avanzar en la apuesta de los diferentes países por una efectiva igualdad de las mujeres con discapacidad¹³⁶.

La Declaración de Derechos Humanos de 1948 establece que toda persona tiene la capacidad de participar en igualdad de condiciones para ejercer sus derechos humanos. De manera genérica en su artículo 2, proclama que:

“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”.

Cierto es que no se pronuncia expresamente sobre la discapacidad, si bien en cada uno de sus artículos reitera la referencia a “toda persona”, cuestión que no es baladí, toda persona es toda persona, como bien precisa en el citado artículo 2. No puede obviarse el contexto histórico en el que tiene lugar, mitad del siglo pasado, momento en el que lo prioritario era la igualdad entre mujeres y hombres pero ello no obsta a que haga referencia, como se indice, y lo haga extensivo a todas las personas, sin particularizar en colectivos concretos particularmente vulnerables como lo son las mujeres con discapacidad.

La Declaración de Derechos Humanos supuso un punto de inflexión pues a partir de ese momento otras tantas organizaciones internacionales abogaron, de análoga forma, por actuar de manera similar. Es el caso del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y cuyo objetivo fundamental es proteger los derechos humanos en Europa. Ya con carácter introductorio, reafirma el compromiso con las libertades fundamentales, en tanto esenciales para la justicia y la paz mundial, lo que requiere, como recoge el documento, un régimen político democrático y un entendimiento común y respeto hacia los derechos humanos. En este camino emprendido por el Consejo de Europa, una década más tarde, en 1961, firmaría la Carta Social Europea¹³⁷, tratado del Consejo de Europa que garantiza los derechos sociales y económicos fundamentales como trabajo,

¹³⁶ Sobre el marco internacional en igualdad de género nos hemos referido con detalle, en nuestro trabajo RANDO BURGOS, E.: *Mujer y Administración pública: políticas públicas e igualdad de género*, Atelier, 2023.

¹³⁷ Revisada en Estrasburgo en 1996 y ratificada por España en 2021 (BOE núm. 139, de 11 de junio de 2021).

salud, educación o protección social, entre otros, y que complementan al Convenio Europeo de Derechos Humanos, asegurando un marco para el bienestar del conjunto de los ciudadanos europeos y promoviendo políticas públicas equivalentes. La Carta Social Europea, sí recoge aspectos concretos para las personas con discapacidad y dedica su artículo 15 a lo que viene a denominar “Derecho de las personas discapacitadas a la autonomía, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad”, predicando que:

“Para garantizar a las personas discapacitadas, con independencia de su edad y de la naturaleza y el origen de su discapacidad, el ejercicio efectivo del derecho a la autonomía, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad, las Partes se comprometen, en particular:

1. a tomar las medidas adecuadas para procurar a las personas discapacitadas orientación, educación y formación profesional en el marco del régimen general, siempre que sea posible, o, en caso contrario, a través de instituciones especializadas, ya sean públicas o privadas;

2. a promover su acceso al empleo mediante todas las medidas encaminadas a estimular a los empleadores para que contraten y mantengan empleadas a las personas discapacitadas en el entorno habitual de trabajo y a adaptar las condiciones de trabajo a sus necesidades o, cuando ello no sea posible por razón de la discapacidad, mediante el establecimiento o la creación de empleos protegidos en función del grado de incapacidad. Estas medidas pueden exigir, en determinados casos, el recurso a servicios especializados de colocación y de apoyo;

3. a promover su plena integración y participación social, en particular, mediante la aplicación de medidas, incluidas las ayudas técnicas, dirigidas a superar las barreras a la comunicación y a la movilidad y a permitirles acceder a los transportes, a la vivienda, y a las actividades culturales y de ocio”.

Sin perjuicio de otros tantos instrumentos que se podrían citar, requiere particular atención la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 y ratificada por España en 2008¹³⁸ y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), adoptada en 1979¹³⁹.

La CEDAW es un referente en la protección de los derechos de las mujeres con el que los Estados adquieren el compromiso de tomar medidas para garantizar los derechos de las mujeres y eliminar la discriminación, incorporando los principios de la Convención a su marco normativo. En lo que ocupa, insta a los Estados a fortalecer la protección de las mujeres con discapacidad, particularmente en temas de violencia y acceso a la justicia.

¹³⁸ Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 (BOE núm. 96, de 21 de abril de 2004).

¹³⁹ Aprobada en Nueva York el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/1980, si bien de conformidad con su artículo 27, entró en vigor el 3 de septiembre de 1981. Fue ratificada por España el 16 de diciembre de 1983 (BOE núm. 69, de 21 de marzo de 1984). Solo como dato, en 2025 ya ha sido ratificada por 189 países.

De conformidad con el artículo 1 de la CEDAW, por “discriminación contra la mujer”, se entiende:

“Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente a su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

En dicho instrumento los Estados partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, a la vez que conviene adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, y tal objeto se comprometen a una serie de principios esenciales, como:

- Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
- Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
- Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
- Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
- Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Si bien, se trata de un instrumento centrado en la igualdad y no discriminación de la mujer, constituye el punto de inflexión en el marco de las Naciones Unidas para establecer un patrón común a seguir por los Estados para la consecución de los objetivos señalados¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Sobre el derecho a la igualdad de todas las personas y la prohibición de discriminación reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como los organismos y los procedimientos instaurados a nivel universal bajo el mandato genérico de Naciones Unidas y en el Sistema de Tratados, y en particular, en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer,

En la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York, los Estados parte reconocen que “las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación”¹⁴¹.

De hecho, entre los principios generales que la Convención enumera se encuentran, entre otros, la igualdad de oportunidades y la igualdad entre el hombre y la mujer. Pero abunda en ello y en la relevancia que otorga a la mujer con discapacidad, dedicando a la misma el artículo 6 que dispone:

“1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención”.

Mientras que el artículo 7 está dedicado a las niñas con discapacidad, abogando porque los Estados partes tomen todas las medidas necesarias orientadas a asegurar que todas las niñas con discapacidad gocen plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás niñas y niños. De igual forma, es tajante al indicar que en todas las actividades relacionadas con los niños y niñas con discapacidad, una consideración primordial será la protección del interés superior del niño. Por último, la Convención dirige un claro mandato a los Estados partes para garantizar que los niños y niñas con discapacidad tengan derecho a expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que les afecten, opinión que recibirá la debida consideración teniendo

véase LOUSADA AROCHENA, J. F.: “Protección universal del derecho a la igualdad”, *Femeris: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, Vol. 5, núm. 2, 2020, pp. 100-120.

¹⁴¹ Ya los datos eran bastante ejemplificativos en la primera década del presente siglo, así siguiendo a URMENETA, quien señalaba que, según las Naciones Unidas, se calcula que un 10% de la población mundial (casi 700 millones de personas) son personas con discapacidad, lo que justificaba en palabras del autor que los organismos internacionales se hubiesen preocupado por este colectivo y la existencia de declaraciones y convenciones internacionales que protejan sus derechos. Así, el autor trata la evolución del concepto de discapacidad, y cómo fruto de la misma, se llega a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en 2006. En URMENETA, X.: “Discapacidad y derechos humanos”, *Norte de salud mental*, Vol. VIII, núm. 38, 2010, pp. 65-74. Sobre la Convención pueden verse, entre otros, los trabajos de JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, E.: “Evolución del régimen jurídico de los derechos de las personas con discapacidad”, *Revista Ratio Juris*, Vol. 17, núm. 35, 2022, pp. 523-552; CHAMORRO, M. F. y SILVERO ARÉVALOS, J. M.: “Enfoque de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: las Tecnologías de la Información y Comunicación como elemento de inclusión social”, *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, Vol.10, núm. 2, 2014, pp. 239-262; MORENO MOLINA, J. A.: “Derechos humanos y protección de las personas con discapacidad”, *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vol. 14, núm. 2, 2013, pp. 353-366; MORENO MOLINA, J. A.: *La inclusión de las personas con discapacidad en nuevo marco jurídico-administrativo internacional, Europeo, Estatal y Autonómico*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016.

en cuenta su edad y madurez, en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas, así como a recibir asistencia apropiada con arreglo a su discapacidad y edad para poder ejercer ese derecho.

Pero, a su vez, se refiere propiamente al marco normativo de los Estados instando a los mismos a adoptar legislaciones y políticas efectivas, incluidas legislación y políticas centradas en la mujer y en la infancia, para asegurar que “los casos de explotación, violencia o abuso contra personas con discapacidad sean detectados, investigados, y en su caso, juzgados”. En coherencia con ello, los Estados reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de dicho derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, adoptando las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre otras, asegurando el acceso de las personas con discapacidad, y en particular las mujeres, las niñas y las personas mayores, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza.

Ciertamente, el interés de la Convención radica en el cambio de paradigma con el que se concibe la discapacidad, pasando de su perspectiva médico-sanitaria a una perspectiva sustentada en los derechos de las personas con discapacidad y la necesidad de garantizar la igualdad de las mismas en condiciones igualitarias al resto de la sociedad. Sobre ello se pronuncia el profesor MORENO MOLINA indicando que “Las primeras actuaciones internacionales de protección de las personas con discapacidad fueron reflejo del modelo médico o rehabilitador, que consideraba la discapacidad como un problema de la persona. La Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006 ha supuesto un salto cualitativo en estas políticas sociales, al plantear como objetivo principal la necesidad de garantizar que las personas con discapacidad gocen de los derechos humanos en igualdad de condiciones con los demás. Se trata de un avance decisivo para el fomento, protección y plena realización de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad”¹⁴².

Siquiera someramente es muy adecuado hacer referencia al papel que, en este contexto internacional que se analiza, viene desarrollando ONU Mujeres, formalmente, la Secretaría de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas.

ONU Mujeres, surge formalmente en el año 2011, fruto de la fusión de cuatro secciones del sistema de Naciones Unidas (la División para el Adelanto de la Mujer, el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer)¹⁴³.

¹⁴² MORENO MOLINA, J. A.: “Derechos humanos y protección de las personas con discapacidad... op. cit. (p. 353).

¹⁴³ La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer se reunió por primera vez en Nueva York en 1947, poco después de la creación de las Naciones Unidas, constituida por aquel entonces por 15

Las mujeres y niñas con discapacidad ha sido uno de los ejes centrales en el que ONU Mujeres ha desarrollado su labor. Consciente de que los enfoques neutrales de género para la inclusión de la discapacidad perpetúan la discriminación y la vulnerabilidad, ONU Mujeres ha centrado sus esfuerzos concertados para promover la inclusión de la discapacidad y la igualdad de género, incluso mediante el establecimiento y fortalecimiento de asociaciones, y contribuyendo a amplificar las voces de las mujeres y las niñas con discapacidad. A modo de ejemplo de la labor que viene desarrollando, en el año 2017, y al objeto de fortalecer la institucionalización de su trabajo en esta área, estableció un equipo de trabajo mundial sobre discapacidad e inclusión interno así como una comunidad de práctica dedicada a la inclusión de la discapacidad, para apoyar el desarrollo y la implementación de la Estrategia Corporativa de ONU Mujeres en la materia, denominada “El empoderamiento de las mujeres y las niñas con discapacidad: hacia una participación plena y efectiva y la igualdad de género”.

representantes gubernamentales, todas ellas mujeres. Desde su creación, la Comisión contó con el apoyo de una dependencia de las Naciones Unidas que más tarde se convertiría en la División para el Adelanto de la Mujer, dependiente de la Secretaría de las Naciones Unidas. En su primer período, entre 1947 y 1962, la Comisión se centró en establecer normas y formular convenciones internacionales que cambiaran las leyes discriminatorias y aumentarían la sensibilización mundial sobre las cuestiones de la mujer, entre otras tantas cuestiones, la Comisión se encargó de elaborar las primeras convenciones internacionales sobre los derechos de la mujer, como la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1953, que fue el primer instrumento de derecho internacional en reconocer y proteger los derechos políticos de las mujeres, así como se encargó de redactar los primeros acuerdos internacionales sobre los derechos de la mujer en el matrimonio, dando lugar a la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada de 1957 y la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios del año 1962. En el año 1963, los esfuerzos para consolidar las normas relativas a los derechos de la mujer condujeron a la Asamblea General de las Naciones Unidas a solicitar a la Comisión que elaborara una Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, que la Asamblea aprobó en 1967, a la que seguiría, en 1979, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Sería en el año 1972, coincidiendo con el 25º aniversario de su creación, cuando la Comisión recomendó que 1975 fuera declarado “Año Internacional de la Mujer”, una idea que contó con la adhesión de la Asamblea General y cuyo objetivo era llamar la atención sobre la igualdad entre mujeres y hombres y sobre la contribución de las mujeres al desarrollo y la paz. En ese mismo año, 1975, tendría lugar la celebración de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en la Ciudad de México, a la que seguiría en el período 1976-1985 el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz. Con posterioridad tuvieron lugar las conferencias mundiales celebradas en Copenhague en 1980 y en Nairobi en 1985, también se crearon nuevas oficinas de las Naciones Unidas dedicadas a las mujeres, en particular el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). Además de otros tantos hitos realizados por la Comisión, la misma tuvo un papel fundamental en la preparación de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en el año 1995, en la que sería aprobada la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Tras dicha Conferencia, la Asamblea General dio a la Comisión el mandato de desempeñar un papel central en la supervisión de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y de asesorar al Consejo Económico y Social, además, y tal y como solicitaba la Plataforma de Acción, fue creada una nueva oficina de las Naciones Unidas para la promoción de la igualdad de género: la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer. Información disponible en ONU Mujeres <https://www.unwomen.org/es/csw/brief-history> (última consulta: 23 de septiembre de 2025).

La Estrategia de ONU Mujeres: El empoderamiento de las mujeres y las niñas con discapacidad: hacia la participación plena y efectiva y la igualdad de género, parte de una realidad, la estimación de que más de mil millones de personas en el mundo padece algún tipo de discapacidad, con una tasa de prevalencia promedio en la población femenina de 18 años o más del 19,2% en comparación con el 12% en los hombres, lo que representa aproximadamente que una de cada cinco mujeres presenta algún tipo de discapacidad. Con esta realidad, el objetivo general del documento es apoyar la plena inclusión y la participación significativa de las mujeres y niñas con discapacidad en todas las áreas prioritarias de ONU Mujeres mediante la implementación de su mandato y la revisión de su accesibilidad como organización, a cuyo fin se centra en tres áreas complementarias: marcos normativos, políticas y programas; alianzas estratégicas; y, gestión inclusiva para mejorar la accesibilidad y las respuestas operativas¹⁴⁴.

En este repaso con los principales hitos en el contexto internacional, siquiera someramente es fundamental referirse a la Agenda 2030¹⁴⁵. Estructurada, como se sabe, en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan diferentes esferas, desde la económica, la social y la ambiental. Pues bien, la Agenda 2030, dedica su ODS 5 a la igualdad de género, bajo el título “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, fijando un conjunto de metas en aras a su logro¹⁴⁶. Pese a este ODS concreto dedicado a la igualdad de género, se ha de

¹⁴⁴ ONU MUJERES: *El empoderamiento de mujeres y niñas con discapacidades: hacia una participación plena y efectiva y la igualdad de género*, Nueva York, 2018.

¹⁴⁵ Con fecha 25 de septiembre de 2015, fue aprobada la Agenda para el Desarrollo Sostenible, con el título “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptada por los 193 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

¹⁴⁶ Las metas del ODS 5, son las siguientes:

- 5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- 5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.
- 5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- 5.5 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.
- 5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.
- 5.a Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
- 5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.
- 5.c 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.

señalar que tanto la igualdad como la discapacidad son cuestiones que presentan un aspecto transversal en la Agenda 2030, encontrándose presentes en otros tantos de sus ODS¹⁴⁷.

3. LA ESTRATEGIA EUROPEA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Una aproximación lo más completa posible a la realidad jurídica que presenta el binomio mujer-discapacidad, obliga, siquiera someramente a referirse al contexto europeo de referencia. Como se indicaba, las diferentes actuaciones y acciones llevadas a cabo en el contexto internacional y, en particular, en el europeo, han servido como base para buena parte de la regulación contenida en la actualidad en nuestro ordenamiento jurídico¹⁴⁸.

Si bien, abordar toda la labor desarrollada por Europa¹⁴⁹ sobre esta materia excedería con creces el objeto del presente trabajo, sí nos vamos a centrar, siquiera extractando sus cuestiones fundamentales, en un documento relativamente reciente como lo es la Comunicación de la Comisión: Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030¹⁵⁰.

Precisamente, la Estrategia Europea de las personas con discapacidad tiene como objetivo apoyar tanto a los Estados miembros como a las instituciones de la Unión Europea en su empeño por implementar la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, documento que se plantea con el firme propósito de mejorar la vida de las personas con discapacidad en el decenio 2021-2030. No en vano, como recuerda la misma, la Unión Europea se asienta en valores de igualdad de oportunidades, equidad social, libertad, democracia y derechos humanos. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales sientan las

¹⁴⁷ Sobre el particular se refiere con magisterio, la profesora GONZÁLEZ BUSTOS, M. A.: “La agenda 2030 con perspectiva de género y discapacidad”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M. A. (dir.): *Agenda 2030, desarrollo sostenible e igualdad*, Aranzadi, 2021, pp. 199-237.

¹⁴⁸ Sin lugar a dudas, como destaca MORA RUIZ, los impulsos del Consejo de Europa y del Derecho comunitario, además del análisis de la jurisprudencia generada en este nivel, han resultado esenciales en la configuración que han realizado los Estados y la conformación que presenta la igualdad de género en el ámbito jurídico. En MORA RUIZ, M.: *Formación y objeto del Derecho antidiscriminatorio de género: perspectiva sistemática de la igualdad desde el Derecho público*, Atelier, 2010.

¹⁴⁹ Para una perspectiva de conjunto del régimen jurídico de la discapacidad en Europa, tiene particular interés la obra colectiva MOLINA FERNÁNDEZ, C., ALCAÍN MARTÍNEZ, E. ALAMEDA CASTILLO, M. T. y GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA, J. (coords.): *Régimen jurídico de las personas con discapacidad en España y en la Unión Europea*, Comares, 2006.

¹⁵⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030. COM/2021/101 final. Bruselas, 3 de marzo de 2021.

bases para combatir todas las formas de discriminación, fijando la igualdad como piedra angular de las políticas de la Unión Europea¹⁵¹.

La Estrategia atiende a la diversidad en materia de discapacidad, consecuencia, como la misma señala, de la interacción entre las deficiencias físicas, psíquicas, intelectuales o sensoriales a largo plazo, que suelen ser invisibles, con los obstáculos presentes en el entorno, así como del aumento de la prevalencia de la discapacidad con la edad. De esta forma, aborda los obstáculos específicos que afrontan las personas con discapacidad que se encuentran en la intersección de identidades (género, raza, etnia, religión), o en una situación socioeconómica compleja así como en cualquier otra situación vulnerable. Y dentro del colectivo de las personas con discapacidad, aboga por la atención especial que requieren las mujeres, los niños, las personas mayores, las personas sin hogar, los refugiados, los migrantes, los gitanos o cualquier otra minoría étnica. Además, se instaura en el contexto del Plan de Acción para la aplicación del pilar europeo de Derechos Sociales, apoyando las transiciones verde y digital y una Europa saludable, que contribuyan a una Unión Europea sostenible, resiliente, innovadora y justa. Se diseña para reforzar el papel de Europa como socio global en la lucha contra las desigualdades, la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la promoción de los derechos humanos.

La Estrategia con la mirada puesta en el decenio 2021-2030, se encarga de establecer un conjunto de iniciativas fundamentales que giran en torno a diversos temas conexos con la discapacidad, esto es: accesibilidad como herramienta para ejercer los derechos, la autonomía y la igualdad; disfrutar de los derechos de la Unión Europea; nivel de vida digno y vida independiente; igualdad de acceso y no discriminación;

En relación con la accesibilidad como herramienta para ejercer los derechos, la autonomía y la igualdad, la Estrategia parte de una premisa fundamentales: la accesibilidad es una condición esencial para participar en la sociedad y en la economía en igualdad de condiciones con los demás. De esta forma, a nivel europeo, la Comisión prestará especial atención a la correcta aplicación y evaluación de todas las normas comunitarias que regulan la accesibilidad, y determinará las lagunas y la necesidad de nuevas medidas legislativas.

¹⁵¹ Sobre la Estrategia Europea sobre los derechos de las personas con discapacidad, véase, entre otros, los trabajos de GARCÍA VALVERDE, M. D.: “Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ¿se están percibiendo los cambios?”, *Temas Laborales*, núm. 168, 2023, pp. 495-519; CABEZA PEREIRO, J.: “Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, núm. 158, 2024, pp. 95-114. Sobre los antecedentes y la evolución de la discapacidad en el marco de la Unión Europea, entre otros trabajos, pueden verse FERNÁNDEZ ALLES, M. T. y FERNÁNDEZ ALLES, J. J.: “El derecho europeo de la discapacidad: base jurídica y configuración jurisprudencial”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 32, 2014; LÓPEZ-VERAZA PÉREZ, C.: “La discapacidad en la Unión Europea, concepto, regulación y estrategia: especial referencia a la convención de naciones unidas sobre derechos de personas con discapacidad así como a la situación de ciudadanos de terceros países”, *Diario La Ley*, núm. 9122, 2018; o DOMÍNGUEZ ALONSO, A. P.: “La incorporación en el Derecho de la Unión Europea de la Convención de la ONU sobre los Derechos de las personas con discapacidad”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 29, 2012.

Como iniciativa emblemática, la Estrategia recoge la puesta en marcha de un centro europeo de recursos denominado “Accesibilidad UE” para aumentar la coherencia de las políticas de accesibilidad y facilitar el acceso a los conocimientos pertinentes. Con esta iniciativa se propone una serie de fines tales como compartir buenas prácticas en todos los sectores, inspirar el desarrollo de políticas a nivel nacional y de la Unión Europea y desarrollar herramientas y normas orientadas a facilitar la implementación del Derecho de la propia Unión Europea.

El segundo tema clave que recoge es disfrutar de los derechos de la Unión Europea, en tanto las personas con discapacidad deberían poder disfrutar de todos y cada uno de los derechos en las mismas condiciones que las demás, en particular cuando se trasladan a otro Estado miembro o participan en la vida política. La iniciativa emblemática que recoge para ello es la denominada Tarjeta Europea de Discapacidad, con vistas a que sea reconocida en todos los Estados miembros.

En tercer lugar, y en lo concerniente al nivel de vida digno y vida independiente, la Estrategia aboga por la independencia, los servicios sociales y de empleo de calidad, la vivienda accesible e inclusiva, la participación en el aprendizaje permanente, la protección social adecuada y el refuerzo de la economía social como elementos indispensables para que todas las personas con discapacidad disfruten de una vida digna. En este contexto, y al objeto de lograr el desarrollo de la vida independiente y reforzar los servicios basados en la comunidad, la Estrategia recoge dos iniciativas emblemáticas: la publicación de una directrices en las que recomendará a los Estados miembros mejoras para la vida independiente y la inclusión en la comunicación, con el fin de permitir que las personas con discapacidad residan en viviendas accesibles y asistidas en la comunidad, o que continúen viviendo en sus hogares (contando con regímenes de asistencia personal), junto a la presentación de un marco europeo de calidad para unos servicios sociales de excelencia para las personas con discapacidad, con el objetivo puesto en mejorar la prestación de servicios para las personas con discapacidad y mejorar el atractivo de los empleos de este ámbito, en particular mediante el perfeccionamiento y el reciclaje profesional de los prestadores de servicios. De igual forma, y en el marco de la dignidad y la independencia de la persona, apuesta por desarrollar nuevas capacidades para nuevos puestos de trabajo; por el fomento del acceso a empleos de calidad y sostenibles (con una iniciativa emblemática como es la presentación de un paquete para mejorar los resultados en el mercado laboral de las personas con discapacidad, buscando la cooperación de la Red de Servicios Públicos de Empleo, los interlocutores sociales y las organizaciones de personas con discapacidad); o consolidar los sistemas de protección social.

En cuarto lugar, otro de los ámbitos en los que se centra la Estrategia, como se indicaba, es la igualdad de acceso y no discriminación, reconociendo el derecho de las personas con discapacidad a la protección frente a cualquier forma de discriminación y violencia y a la igualdad de oportunidades en materia de justicia, educación, cultura, vivienda,

actividades recreativas, ocio, deporte y turismo, así como en el acceso a los mismos y a los servicios sanitarios.

Pero además de los temas concretos en que se centra, la Estrategia tiene como firme propósito promover los derechos de las personas con discapacidad a nivel global, de forma que la Unión Europea, como declara, seguirá defendiendo los derechos humanos de las personas con discapacidad y apoyará su inclusión social en todas las relaciones internacionales, y como parte de todas las acciones exteriores, la planificación de políticas, los programas de financiación y las actividades. Como el propio documento señala, “capacitar a las personas con discapacidad para que participen plenamente en la transición hacia una economía y una sociedad inclusivas, verdes y digitales, así como en nuestra democracia, y que contribuyan a ellas, reafirmará los valores de la Unión consagrados en los Tratados. Además, realizará una importante contribución a la Unión de la Igualdad y reforzará los derechos de las personas con discapacidad a nivel mundial”.

4. MARCO NORMATIVO ESTATAL DE REFERENCIA

La Constitución Española (CE) reconoce el derecho a la igualdad en diferentes preceptos, fundamentales, en lo que aquí ocupa, el mandato establecido en los artículos 14 y 9.

El artículo 14 de la CE, es uno de los preceptos claves, al garantizar el principio de igualdad de los españoles a la vez que prohíbe cualquier tipo de discriminación sea la misma del tipo que sea, así establece que:

“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”.

Se está ante un precepto que reconoce el derecho a la igualdad que se manifiesta en un sentido no autónomo, ahora bien, el hecho de que este derecho a la igualdad, tal y como lo recoge la CE, no pueda predicarse en abstracto, tiene como una de sus primeras consecuencias la necesidad de que se encuadre en el marco de relaciones jurídicas concretas, lo que a su vez impide que estemos ante un principio del que sea posible una regulación o desarrollo normativo con carácter general. No es posible y resultaría inabarcable promulgar un desarrollo legislativo unitario y completo del artículo 14 de la CE, lo que sería una ley de igualdad, y ello porque el mandato del artículo 14 ha de desarrollarse en el contexto de las diferentes materias y actividades en las que está presente este principio.

Ahora bien, ello no imposibilita la aprobación, como bien hizo el legislador, de un marco normativo genérico en materia de igualdad pero caracterizada por la transversalidad precisamente por afectar a muy diversos sectores y materias del ordenamiento jurídico, así

como por estar presente en distintas políticas públicas¹⁵². A ello nos referiremos con ocasión del análisis más completo de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

Como ya se apuntaba, también resulta esencial cuando hablamos de la igualdad por razón de género, la previsión contenida en el artículo 9 de la CE, y muy singularmente, en su apartado 2, al fijar que:

“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”.

De esta forma, el artículo 9 parte estableciendo la vinculación a la Constitución, tanto la ciudadanía como las instituciones públicas deben respetar la Constitución así como el ordenamiento jurídico. A la vez que recoge un mandato dirigido a los poderes públicos: los poderes públicos tienen la obligación de establecer las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, eliminando los impedimentos que puedan imposibilitarla y fomentando la participación ciudadana en los diferentes ámbitos.

De esta forma, en un sentido más amplio, el artículo 9.2. contiene el reconocimiento de la igualdad material, propio de un Estado social y democrático de Derecho, como propugna el texto constitucional ya en su artículo 1, constituyendo este artículo 9.2. junto al artículo 14 de la CE, los preceptos claves en el reconocimiento de la igualdad de la ciudadanía. Así lo ha reconocido también el Tribunal Constitucional en diferentes Sentencias, en las que en síntesis viene a establecer cómo el artículo 9.2. de la CE es un precepto que compromete la acción de los poderes públicos, con la finalidad de que se pueda alcanzar una igualdad real y efectiva entre los individuos, y ello con independencia de su situación social (STC 39/1986, de 31 de marzo¹⁵³). También vino a establecer en la STC 19/1988, de 16 de febrero¹⁵⁴ que el artículo 9.2. de la CE puede imponer, como consideración de principio, la adopción de normas especiales que tiendan a corregir los efectos dispares que, en orden al disfrute de bienes garantizados por la Constitución, se sigan de la aplicación de disposiciones generales en una sociedad cuyas desigualdades

¹⁵² Sobre el papel del Derecho administrativo y de las diferentes políticas públicas en materia de discapacidad, se ocupa el trabajo de TORRES LÓPEZ, M. A.: “Derecho Administrativo. Régimen jurídico de las personas con discapacidad”, en MOLINA FERNÁNDEZ, C. M. (coord.), ALCAÍN MARTÍNEZ, E. (coord.), ALAMEDA CASTILLO, M. T. y GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA, J. (coord.): *Régimen jurídico de las personas con discapacidad en España y en la Unión Europea*, Comares, 2006. De la misma autora, en torno a las diferentes políticas públicas sobre el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, véase “Derechos a la igualdad de oportunidades y no discriminación: derechos políticos y civiles de las personas discapacitadas (accesibilidad universal, educación inclusiva, empleo público, contratación pública)”, en BELTRÁN AGUIRRE, J. L. y EZQUERRA HUERVA, A. (coords.): *Atención y protección jurídica de la discapacidad*, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, pp. 69-124.

¹⁵³ BOE núm. 85, de 9 de abril de 1986.

¹⁵⁴ BOE núm. 52, de 1 de marzo de 1988.

radicales han sido negativamente valoradas por la propia norma fundamental. Algo posterior en el tiempo, en la STC 216/1991, de 14 de noviembre¹⁵⁵, el Tribunal Constitucional destacaba la incidencia del mandato contenido en el artículo 9.2. sobre el que, en cuanto se dirige a los poderes públicos, encierra el artículo 14 supone una modulación de este último, en el sentido, por ejemplo, de que no podrá reputarse de manera discriminatoria y constitucionalmente prohibida, antes al contrario, la acción de favorecimiento, siquiera temporal de aquellos poderes que emprenden en beneficio de determinados colectivos, históricamente marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial.

Ahora bien, hablar de la doble brecha que conlleva ser mujer y tener discapacidad, en el plano jurídico, obliga a tener presentes, de partida, dos normas fundamentales: la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI) y el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (TRLGDPD).

4.1. Mujer y discapacidad en la Ley para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres

La LOI presenta particular consideración a la doble discriminación y las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres que presentan especial vulnerabilidad, señalando como ejemplo las mujeres con discapacidad.

Son diferentes los preceptos que a lo largo de su articulado, singularizan la doble desigualdad a la que se enfrenta la mujer con discapacidad. Es el caso, de la previsión contenida en el artículo 14, cuando al regular los criterios generales de actuación de los poderes públicos, aboga en su apartado 6 por:

“La consideración de las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres de colectivos de especial vulnerabilidad como son las que pertenecen a minorías, las mujeres migrantes, las niñas, las mujeres con discapacidad, las mujeres mayores, las mujeres viudas y las mujeres víctimas de violencia de género, para las cuales los poderes públicos podrán adoptar, igualmente, medidas de acción positiva”.

También en el contexto de las medidas que la LOI establece para la igualdad en el empleo de la Administración General del Estado y para los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, establece “acciones positivas en las actividades de formación” y fija que al objeto de actualizar los conocimientos de los empleados y empleadas públicas, se otorgará preferencia durante un año, en la adjudicación de plazas para participar en los cursos de formación a quienes se hayan incorporado al servicio activo procedentes del

¹⁵⁵ BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 1991.

permiso de maternidad o paternidad, o hayan reingresado desde la situación de excedencia por razones de guarda legal y atención a personas mayores dependientes o personas con discapacidad.

No obstante, no existe un precepto concreto dedicado a su regulación lo que viene justificado por el carácter transversal que la discapacidad presenta, de manera análoga a lo que ocurre cuando hablamos de igualdad, lo que lleva a la necesidad de que la misma se encuentre presente de manera intrínseca en las diferentes materias que regula, cuestión de la que se ocupa de manera más precisa la legislación en materia de discapacidad, en tanto ambas, como se ha analizado, persiguen idéntica finalidad, esto es, garantizar los mismos derechos y oportunidades para el conjunto de personas en condiciones de igualdad.

4.2. Mujer y discapacidad en la Ley de Derechos de las Personas con Discapacidad

El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (TRLGDPD) es el marco normativo de referencia cuyo objeto es garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos y ciudadanas, a través de la promoción de la autonomía personal, de la accesibilidad universal, del acceso al empleo, de la inclusión en la comunidad y la vida independiente y de la erradicación de toda forma de discriminación, de conformidad con los mandatos contenidos en los artículos 9.2., 10, 14 y 49 de la Constitución Española, de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad así como de los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España.

Entre los principios del TRLGDPD, enumerados en su artículo 3, se encuentra “la igualdad entre mujeres y hombres”, a la par que el artículo 7 está dedicada precisamente al derecho a la igualdad, señalando que:

“1. Las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que los demás ciudadanos conforme a nuestro ordenamiento jurídico.

2. Para hacer efectivo este derecho a la igualdad, las administraciones públicas promoverán las medidas necesarias para que el ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos de las personas con discapacidad sea real y efectivo en todos los ámbitos de la vida.

3. Las administraciones públicas protegerán de forma especialmente intensa los derechos de las personas con discapacidad en materia de igualdad entre mujeres y hombres, salud, empleo, protección social, educación, tutela judicial efectiva, movilidad, comunicación, información y acceso a la cultura, al deporte, al ocio así como de participación en los asuntos públicos, en los términos previstos en este Título y demás normativa que sea de aplicación.

4. Asimismo, las administraciones públicas protegerán de manera singularmente intensa a aquellas personas o grupo de personas especialmente vulnerables a la discriminación múltiple como las niñas, niños y mujeres con discapacidad, mayores con discapacidad, mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género, personas con pluridiscapacidad u otras personas con discapacidad integrantes de minorías¹⁵⁶.

Por su parte, dada la vulnerabilidad que presenta este colectivo se encarga de reconocer medidas de acción positivas¹⁵⁷ para determinados grupos de personas, entre otras, para las mujeres y las niñas a las que reconocen que precisan de mayor apoyo para el ejercicio de su autonomía o para la toma libre de decisiones¹⁵⁸.

5. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE DISCAPACIDAD

Si bien todas las Comunidades Autónomas han ido dictado paulatinamente sus marcos normativos en relación con la discapacidad, no todas las Comunidades Autónomas han promulgado, en sentido propio, normas centradas en la discapacidad, al modo en que se

¹⁵⁶ Como se observa en el precepto, y de manera similar a las previsiones de la LOI, el artículo 7.3. del TRLGDPD, enumera un buen número de materias en las que las Administraciones públicas deben atender de manera singular a la discapacidad, por concurrir en las mismas. Materias transversales como salud, empleo o deportes, entre otras tantas. Pero no tiene carácter cerrado, es más su ámbito es mucho mayor, a modo de ejemplo, piénsese en la importancia que atender a la discapacidad en el diseño de las ciudades puede tener, de forma que resulten accesibles y habitables para todos. Sobre la cuestión, véase MORA RUIZ, M.: “La realización de la igualdad de género a través del planeamiento urbanístico: última jurisprudencia”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M. A. y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.: *La transversalidad de la igualdad en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Atelier, 2023, pp. 97-110 o NAVAS CARRILLO, D., OSTOS PRIETO, F. J. y PÉREZ CANO, M. T.: “La construcción de la ciudad inclusiva desde la cultura: la igualdad de género como objetivo”, *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, núm. 97, 2019, pp. 150-152.

¹⁵⁷ Definidas en el artículo 2.g) del TRLGDPD, como “aquellas de carácter específico consistentes en evitar o compensar las desventajas derivadas de la discapacidad y destinadas a acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad y su participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social, educativa, laboral y cultural, atendiendo a los diferentes tipos y grados de discapacidad”.

¹⁵⁸ Sobre el binomio mujer y discapacidad, véase, entre otros, los trabajos de TORRES LÓPEZ, M. A.: *La discapacidad en el derecho administrativo*, Civitas, 2012; TORRES LÓPEZ, M. A.: “Capítulo VII: Régimen jurídico-administrativo de la discapacidad en Andalucía”, en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.: *El derecho de los servicios sociales en Andalucía*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2012, 527-638; VERDERA IZQUIERDO, B. (dir.) y FERRER GUARDIOLA, J. A. (coord.): *Mujer, discapacidad y derecho*, Tirant lo Blanch, 2023; SERRANO ARGÜESO, M. (coord.), GUTIÉRREZ BARRENGOA, A. (coord.) y MUGARRA ELORRIAGA, A. (coord.): *Retos jurídico-sociales para la inclusión de las personas con discapacidad*, Tirant lo Blanch, 2024; MONTOYA MEDINA, D. (coord.): *Medidas para la inserción laboral de mujeres con discapacidad*, Tirant lo Blanch, 2023; BUENO ARMIJO, A. M. y MAGALDI, N.: “Silencio administrativo: el laberinto burocrático para personas con discapacidad y en situaciones de exclusión”, *Revista de Educación y Derecho*, núm. 29, 2023; JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, E.: “Evolución del régimen jurídico de los derechos de las personas con discapacidad”, *Revista Ratio Juris*, vol. 17, núm. 35, 2022, pp. 523-552; ALCAZAR ESCRIBANO, M. A.: “Discapacidad y género, un necesario tratamiento interseccional en nuestra legislación”, *Estudios penales y criminológicos*, núm. 43, 2023, pp. 1-34; BELTRÁN AGUIRRE, J. L. y EZQUERRA HUERVA, A.: *Atención y protección jurídica de la discapacidad*, Thomson Reuters Aranzadi, 2015.

recoge en el marco estatal. Dada la amplitud de la temática, y sin perjuicio del interés y la necesidad de otra tanta normativa relacionada con la discapacidad, fundamental para configurar los correspondientes marcos normativos¹⁵⁹, nos centraremos a continuación en las legislaciones que sobre discapacidad han promulgado algunas de nuestras Comunidades Autónomas, lo contrario sería inabarcable por cuestiones obvias¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Como se indica, la opción seguida por las diferentes Comunidades Autónomas en la regulación de la discapacidad es dispar. Mientras algunas Comunidades Autónomas han optado por seguir, en lo sustancial y con particularidades, el modelo seguido por la legislación estatal centrado en los derechos de las personas con discapacidad, otras Comunidades Autónomas han promulgado normas más específicas sobre cuestiones concretas relacionadas con la misma. Es en el grupo configurado por las primeras en las que nos centraremos a continuación. Ello, sin perjuicio del interés de otras tantas materias conexas y estrechamente relacionadas con la discapacidad, sobre las que las Comunidades Autónomas han ido dictado su normativa, como en materia de servicios sociales, asistencial o de accesibilidad. A modo de ejemplo y aún sin carácter exhaustivo, dentro del segundo grupo de Comunidades Autónomas destacar como la práctica totalidad cuenta con normativa aprobada sobre los perros de asistencia para la atención a las personas con discapacidad, es el caso de País Vasco (Ley 10/2007, de 29 de junio, sobre Perros de Asistencia para la Atención a Personas con Discapacidad); Cataluña (Ley 19/2009, de 26 de noviembre, del acceso al entorno de las personas acompañadas de perros de asistencia); Galicia (Ley 10/2003, de 26 de diciembre, sobre el acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia); Andalucía (Ley 11/2021, de 28 de diciembre, por la que se regulan los perros de asistencia a personas con discapacidad en Andalucía); Asturias (Ley 2/2020, de 23 de diciembre, reguladora del derecho de acceso al entorno de las personas usuarias de perros de asistencia); Cantabria (Ley 6/2017, de 5 de julio, de acceso al entorno de personas con discapacidad que precisan el acompañamiento de perros de asistencia); La Rioja (Ley 8/2017, de 19 de septiembre, de perros de asistencia de La Rioja); Murcia (Ley 4/2015, de 3 de marzo, de perros de asistencia para personas con discapacidad); Comunidad Valenciana (Ley 12/2003, de 10 de abril, sobre perros de asistencia para personas con discapacidades); Aragón (Ley 14/2023, de 30 de marzo, de perros de asistencia en Aragón); Castilla-La Mancha (Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia); Canarias (Ley 3/2017, de 26 de abril, de perros de asistencia para personas con discapacidad en la Comunidad Autónoma de Canarias); Navarra (Ley Foral 3/2015, de 2 de febrero, reguladora de la libertad de acceso al entorno, de deambulación y permanencia en espacios abiertos y otros delimitados, de personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia); Baleares (Ley 1/2014, de 21 de febrero, de perros de asistencia); Madrid (Ley 2/2015, de 10 de marzo, de Acceso al Entorno de Personas con Discapacidad que Precisan el Acompañamiento de Perros de Asistencia); Castilla y León (Ley 11/2019, de 3 de abril, de acceso al entorno de las personas usuarias de perro de asistencia en la Comunidad de Castilla y León).

¹⁶⁰ De manera análoga, en el ámbito de la igualdad de género, también las Comunidades Autónomas han promulgado sus propios cuerpos legales, si bien, aquí debe resaltarse que la práctica totalidad de las mismas cuentan con leyes en igualdad de género, en las que, de manera similar a lo contemplado en la LOI, han atendido al papel de las Administraciones públicas y las diferentes políticas públicas desde una perspectiva transversal. Entre otros, pueden verse el magnífico trabajo de MORA RUIZ, M. “La igualdad de género desde las Administraciones Públicas: valoración crítica de las Leyes de igualdad y su efectiva aplicación por las Administraciones”, en LAUREANO DOMÍNGUEZ, L., MALDONADO ACEVEDO, A. y MESA GONZÁLEZ, C. (coords.): *Experiencias de género*, Universidad de Huelva, 2015, pp. 267-278.

5.1. Andalucía: Ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía

La Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía (LDA)¹⁶¹, ya justifica en su exposición de motivos la necesidad de promulgar una normativa autonómica, entre otros aspectos, por la prevalencia de mujeres con discapacidad, así como su mayor presencia entre las personas que se encuentran en situación de dependencia, y entre quienes les prestan cuidados, lo que precisa, según la Ley, la adopción de políticas públicas dirigidas a reducir las desigualdades específicas asociadas al sexo y la discapacidad, para lo que la LDA introduce la perspectiva de género como un principio fundamental de la misma que impregna todo su desarrollo^{162/163}.

Como herramientas para garantizar la transversalidad, como se indicaba líneas atrás, desde la perspectiva de género, la inclusión, la accesibilidad y la coordinación de las políticas públicas, la LDA afianza instrumentos de gestión pública como el Plan de Acción Integral, el Plan de Empleo de las Personas con Discapacidad en Andalucía y el Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad de Andalucía, a la vez que mantiene la existencia de órganos ya previstos con anterioridad, como el Consejo Andaluz de Atención a las Personas con Discapacidad como órgano de participación social y asesoramiento.

Esta firme apuesta por reducir la desigualdad existente en la mujer con discapacidad queda ya concretada en el artículo 1 de la LDA al precisar su objeto, así en el apartado b), establece “Impulsar el desarrollo de una sociedad inclusiva y accesible que permita a las

¹⁶¹ La LDA vino a sustituir a la anterior Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía. Sobre la Ley 1/999, de 31 de marzo, y en general el marco normativo anterior a la promulgación de la LDA, puede verse el trabajo de PÉREZ MONGUIÓ, J.M. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (coords.): *Legislación de Personas con Discapacidad en Andalucía*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2014.

¹⁶² Como antecedentes, la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía que estableció el marco de actuación de las políticas públicas andaluzas dirigidas a la población con discapacidad recogiendo medidas en el ámbito sanitario, laboral, educativo, de servicios sociales, de ocio, de cultura y deporte, así como en lo referente a la accesibilidad urbanística, arquitectónica, del transporte y la comunicación. Con posterioridad, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, se encarga de impulsar los derechos de las mujeres con discapacidad. Sin ánimo de exhaustividad, también la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, avanza en materia de igualdad de oportunidades y accesibilidad universal en el ámbito educativo recogiendo que la Administración educativa establecerá las medidas de acceso, adaptaciones y exenciones que sean necesarias en el currículo, dirigidas al alumnado con discapacidad que lo precise, o la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, encargada de garantizar el enfoque de la discapacidad en el desarrollo de políticas de equidad en salud, la adecuación de la información, el derecho a programas de salud pública específicos o adaptados a necesidades especiales, en su caso, la adecuación de los mecanismos de participación, así como actuaciones específicas de prevención y promoción de la autonomía personal, entre otras.

¹⁶³ Sobre el marco normativo de la discapacidad en Andalucía, tiene particular interés, entre otros, el trabajo de FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (coords.): *Legislación de los derechos y la atención a las personas con discapacidad en Andalucía*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2020.

personas con discapacidad, poniendo un énfasis especial en la situación de mujeres y niñas, el pleno desarrollo de sus capacidades en igualdad de oportunidades con el resto de la ciudadanía”. En coherencia con lo anterior, al enumerar los fines esenciales de la LDA, en su artículo 5, señala “Garantizar la igualdad de oportunidades y el pleno ejercicio de derechos de las personas con discapacidad, así como prevenir y erradicar cualquier causa de discriminación por razón de discapacidad, haciendo especial hincapié en la doble discriminación que sufren las mujeres con discapacidad” (letra a)); “Fomentar la visibilidad, capacitación, empoderamiento y liderazgo de las personas con discapacidad, en especial de mujeres y niñas! (letra c)); o “Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género y garantizar acciones positivas que contribuyan a compensar las desigualdades de género que se suman a las que devienen por razón de discapacidad”.

Ya en el ámbito más concretos de las políticas públicas dirigidas a las personas con discapacidad, el artículo 6 de la LDA fija un conjunto de principios de actuación de las Administraciones públicas, entre las que establece “la igualdad entre mujeres y hombres”.

Además del conjunto de principios recogidos en las disposiciones generales de la LDA, la norma en su firme apuesta por la plena y efectiva igualdad de la mujer, con independencia de su condición o situación, dedica diversas cuestiones concretas orientadas a tal fin. Fundamental en su articulado es el artículo 11 dedicado a las “Mujeres y niñas con discapacidad” y que fija:

“1. Las Administraciones Públicas andaluzas tendrán en consideración las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad en todas sus actuaciones a fin de asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

2. Las políticas y programas de prevención y atención de la violencia de género recogerán medidas específicas dirigidas a las mujeres y niñas con discapacidad que serán acordes a su situación de especial vulnerabilidad frente a la violencia, que comprenderán al menos las siguientes:

a) Accesibilidad a centros de información a las mujeres dependientes de la Administración local.

b) Accesibilidad del servicio integral de atención y acogida: centros de emergencia, casas de acogida y pisos tutelados.

c) Accesibilidad a mujeres con discapacidad auditiva del teléfono de información a la mujer.

d) Recoger estadísticamente datos relativos a la violencia de género contra las mujeres con discapacidad y sobre los hijos e hijas nacidos con discapacidad o trastornos en el desarrollo como consecuencia de la violencia sufrida por sus madres durante el embarazo”.

En el plano instrumental, La LDA recoge un conjunto de instrumentos de gestión con la finalidad de poder materializar las diferentes acciones y actuaciones que el texto legal

recoge para favorecer la igualdad y la plena inclusión de las personas con discapacidad, en general, y de las mujeres discapacitadas, en particular.

En relación con el segundo y justificado en el objeto del presente trabajo, destacar el Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad en Andalucía, regulado sucintamente en el artículo 12 de la LDA, que se limita prácticamente a definirlo como el instrumento de la Junta de Andalucía para coordinar las políticas y medidas recogidas en esta ley dirigidas a solventar las necesidades de mujeres y niñas con discapacidad en todas sus actuaciones. En coherencia con ello, el artículo 71 de la LDA desarrolla su contenido, formas de aprobación y vigencia, atribuyendo su formulación y aprobación al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de servicios sociales. Entre las cuestiones a destacar de la regulación del citado precepto, las previstas en su apartado 1 que concretan el contenido del Plan que debe incluir “las estrategias de intervención orientadas a generar los cambios necesarios para que las mujeres con discapacidad puedan acceder, en condiciones de igualdad a los hombres, a los derechos, bienes y recursos sociales que hagan posible el avance progresivo en la consecución de una mayor autonomía en todos los ámbitos de su vida”¹⁶⁴.

Consecuencia de esta previsión, Andalucía viene en la actualidad tramitando el Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad de Andalucía 2024-2027¹⁶⁵, cuyo acuerdo de formulación ya determina su finalidad: promover la inclusión social de las mujeres y niñas con discapacidad de forma que puedan acceder, en condiciones de igualdad, no discriminación y accesibilidad universal a los derechos, bienes y recursos sociales. Para ello, le atribuye un conjunto de objetivos principales, a saber:

¹⁶⁴ Sobre los servicios sociales y su papel en el logro de la igualdad, véase MORA RUIZ, M.: “El tratamiento jurídico del género en los servicios sociales: evolución del marco normativo y nueva posición de la mujer ante la demanda y prestación de los servicios sociales”, *Aequalitas: Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, núm. 25, 2009, pp. 28-39.

¹⁶⁵ Acuerdo de 26 de septiembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad de Andalucía 2024-2027 (BOJA núm. 189, de 2/10/2023). Los últimos datos publicados de este instrumento datan de octubre de 2025 en el que ha sido publicado el Informe ejecutivo-diagnóstico del Plan de Acción Integral para mujeres con discapacidad de Andalucía 2024-2027 (PAIMDA 2024-2027). Disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/inclusion-social-juventud-familia-e-igualdad/areas/discapacidad/planes-y-normativa/paginas/planes-de-accion.html> (última consulta: 25 de octubre de 2025). Como antecedente, el I Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad de Andalucía, 2008-2013, aprobado por Acuerdo de 14 de octubre de 2008, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Acción Integral para las Mujeres con Discapacidad en Andalucía 2008-2013 (BOJA núm. 224, de 11 de noviembre de 2008). El I Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad de Andalucía, 2008-2013, como el propio documento establece “pivota sobre la necesaria transversalidad de las actuaciones de las instituciones públicas, así como sobre la necesidad de un plan específicamente dirigido a las niñas y mujeres con discapacidad, un plan que no sólo obliga a la Administración, sino también al tejido asociativo, y que tiene como destinataria a la sociedad en su conjunto”. CONSEJERÍA PARA LA IGUALDAD Y BIENESTAR SOCIAL: *I Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad de Andalucía 2008-2013*, Junta de Andalucía, 2008.

- Prevenir y atender situaciones de violencia de género.
- Empoderar a las mujeres con discapacidad.
- Transformar la imagen social de las mujeres con discapacidad eliminando actitudes, prejuicios y estereotipos negativos.
- Reducir las desigualdades en la participación de las mujeres y niñas con discapacidad en los diferentes ámbitos sociales.

De igual forma, la resolución de formulación precisa el contenido mínimo que habrá de incluir el Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad:

- Descripción de los antecedentes y diagnóstico, normativo y conceptual, de las mujeres y niñas con discapacidad en Andalucía.
- Definición de las líneas estratégicas y acciones del plan.
- Descripción del procedimiento de ejecución, seguimiento, evaluación y mejora continua de las acciones.
- Dotación presupuestaria destinada a su realización.
- Los criterios de coordinación con otros instrumentos de planificación que incluyan medidas transversales destinadas a mujeres y niñas con discapacidad.

Junto al anterior, también la LDA prevé otros instrumentos orientados a atajar la discapacidad en general, el principal el Plan de Acción Integral para las personas con discapacidad en Andalucía, definido en el artículo 70 de la LDA como “el instrumento de la Administración de la Junta de Andalucía para coordinar las políticas y medidas recogidas en esta ley, a excepción de las relativas a la materia de empleo, que se regularán por el Plan de empleo correspondiente”.

En la práctica, se encuentra vigente el III Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía (III PAIPDA)¹⁶⁶, cuya finalidad es “la articulación de una estrategia integral de intervención orientada a generar los cambios necesarios para que las personas con discapacidad, hombres y mujeres, puedan acceder en igualdad de oportunidades a los derechos, bienes y recursos existentes para toda la ciudadanía y hagan posible el avance progresivo en la consecución de una mayor autonomía en todos los ámbitos de su vida”.

¹⁶⁶ Aprobado mediante Acuerdo de 22 de marzo de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el III Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía (BOJA núm. 58, de 25 de marzo de 2022). Disponible: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes/detalle/334960.html> (última consulta 18 de septiembre de 2025). Como antecedentes a este III PAIPDA, el I Plan de Acción Integral para Personas con Discapacidad en Andalucía 2003-2006, aprobado mediante Acuerdo de 2 de diciembre de 2003, del Consejo de Gobierno (BOJA núm. 3, de 7 de enero de 2004) y el II Plan de Acción Integral para Personas con Discapacidad en Andalucía 2011-2013, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 10 de mayo de 2011 (BOJA núm. 106, de 1 de junio de 2011).

El III PAIPDA, parte de unos objetivos concretos y que quedan precisados en el documento y para cada uno de los cuales se fijan unos indicadores de contexto¹⁶⁷:

- OE1. Reducir el tiempo medio de los principales procesos de los centros de valoración de las personas con discapacidad.
- OE2. Reducir los trámites innecesarios para el acceso de las personas con discapacidad a los servicios sociales y sanitarios ofrecidos por la Junta de Andalucía que sean debidas de acuerdo a lo establecido en el esquema nacional de interoperabilidad.
- OE3. Reducir el agravamiento de las situaciones de discapacidad y de dependencia derivada de la discapacidad y su impacto sobre la calidad de vida de las personas con discapacidad y sus cuidadoras.
- OE4. Incrementar el número de personas con discapacidad que se gradúa en las diferentes enseñanzas.
- OE5. Aumentar la tasa de personas con discapacidad en educación secundaria obligatoria y educación no obligatoria.
- OE6. Incrementar la participación en la comunidad universitaria de las personas con discapacidad (estudiantado, personal docente investigador, personal de administración y servicios).
- OE7. Incrementar la actividad socio-laboral de las personas con discapacidad.
- OE8. Incrementar la accesibilidad universal en los edificios públicos utilizados por la Junta de Andalucía y por las entidades locales y en los edificios de viviendas, así como en los espacios y servicios públicos que se prestan a la ciudadanía.

Ahora bien, junto a los anteriores, en Andalucía se han venido aprobando otros tantos instrumentos en relación con la discapacidad, es el caso del Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020, el I Plan Andaluz de Promoción de la Autonomía y Prevención de la Dependencia 2016-2020 o el I Plan Andaluz de Atención Integral para Menores de seis años en situación de dependencia o en riesgo de desarrollarla 2017-2020.

Por su parte, la LDA también recoge otros instrumentos centrados en materias concretas, es el caso del Plan de empleo de las personas con discapacidad, cuya propuesta encomienda a las consejerías competentes en materia de empleo, función pública y formación con la finalidad de recoger objetivos sobre el empleo ordinario público y privado, empleo de apoyo, empleo protegido en centros especiales de empleo y enclaves laborales, formación para el empleo, y empleo autónomo¹⁶⁸; la Estrategia para la Educación Inclusiva

¹⁶⁷ Objetivos que surgen tras analizar el III PAIPDA, los problemas, necesidades, retos y objetivos estratégicos y que se centran en las siguientes temáticas: reducción de tiempos y simplificación de trámites; autonomía y salud; educación y formación; inclusión social y laboral; y accesibilidad.

¹⁶⁸ Sobre las previsiones de la LDA en materia de empleo y protección social, véase MONEREO PÉREZ, J. L. (dir.), MORENO VIDA, M. N. (dir.), MALDONADO MOLINA, J. A. (dir.), CABALLERO

en Andalucía, fijando así un mandato destinado a la consejería que ostente las competencias en materia de educación para elaborar una estrategia para la educación inclusiva en Andalucía como instrumento para coordinar las políticas y medidas dirigidas a conseguir la plena inclusión en el ámbito educativo; o los Planes de Accesibilidad con el objetivo de adecuar los entornos susceptibles de ajustes razonables a las exigencias normativas de accesibilidad para los que establece, un periodo de revisión y actualización de cinco años.

Por otra parte, en el plano organizativo, también la LDA se encarga de establecer un conjunto de órganos destinados a velar por la implementación y seguimiento de las diferentes políticas públicas.

Destacar el papel del Consejo Andaluz de Atención a las Personas con Discapacidad, órgano colegiado de participación social y asesoramiento que tiene por objeto promover el impulso y la coordinación de las actuaciones previstas en la LDA, velar por su cumplimiento y hacer un seguimiento de las actuaciones de los poderes públicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Este órgano se integra por representantes de la Administración de la Junta de Andalucía y las entidades locales, del movimiento asociativo de personas con discapacidad y, en su caso, de sus familiares o representantes legales, así como de las organizaciones empresariales, sindicales y de personas consumidoras y usuarias más representativas.

Es mediante el Decreto 150/2021, de 27 de abril, por el que se regula el Consejo Andaluz y los Consejos Provinciales de Atención a las Personas con Discapacidad¹⁶⁹, encargado de desarrollar la previsión del artículo 74 de la LDA, en particular, lo referente a la composición y funcionamiento de este órgano. El artículo 1 del Decreto 150/2021, lo conceptúa como el órgano colegiado de participación social y asesoramiento cuyo objeto es promover el impulso y la coordinación de las actuaciones en materia de discapacidad, velar por su cumplimiento y hacer un seguimiento de las actuaciones de los poderes públicos en Andalucía, inspiradas en la promoción de la igualdad de oportunidades, no discriminación, transversalidad y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Por su parte, el artículo 13 de la LDA regula la Junta arbitral de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de Andalucía, órgano que tiene encomendado la gestión y administración autonómica del sistema arbitral regulado en el artículo 74 del TRLGDPD. Es competente para resolver, con carácter ejecutivo y vinculante para ambas partes, las quejas o reclamaciones de las personas con discapacidad en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación que afecten al ámbito territorial de Andalucía y no sean competencia de la Junta Arbitral Central de ámbito estatal, siempre que

PÉREZ, M. J. (coord.) y MUROS POLO, A. (coord.): *Empleo y protección social de las personas con discapacidad en Andalucía*, Comares, 2023.

¹⁶⁹ BOJA núm. 81, de 30 de abril de 2021.

existan indicios racionales de delito y sin perjuicio de la protección administrativa y judicial que proceda en cada caso.

5.2. Cantabria: Ley de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad

En Cantabria la norma encargada de regular los derechos de las personas con discapacidad es la Ley 9/2018, de 21 de diciembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad (LDC).

Contiene algunas referencias específicas dirigidas a la mujer con discapacidad, en concreto se refiere a la misma en el marco de sus disposiciones generales y con alguna referencia concreta en materias sectoriales como salud y empleo¹⁷⁰.

En el marco de los principios inspiradores de la LDC, en tanto principios generales que sustentan las políticas públicas, formulados por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, a la que se remite, se recoge, entre otros, la igualdad entre mujeres y hombres. También, con ocasión de la regulación de la promoción del derecho a la igualdad de oportunidades y no discriminación en el artículo 10 de la LDC, se apuesta porque en la adopción de medidas se tenga especial consideración a la situación de mayor vulnerabilidad de las mujeres y niñas con discapacidad que pueden encontrarse en situaciones de discriminación o violencia.

Por su parte, la LDC sigue en lo esencial la adopción de medidas concretas para las personas con discapacidad en las materias contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 30 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LOI). Y aquí recoge entre las medidas en el ámbito de la salud que regula en el artículo 13, “La prevención de la discapacidad, a través de actuaciones de prevención prenatal en mujeres embarazadas, programas y campañas de vacunación, aplicación de programas de detección precoz y diagnóstico neonatal y atención en el desarrollo saludable durante la infancia con respecto a alteraciones que puedan producir discapacidad. Por su parte, y en relación al empleo, al regular en el artículo 17 la protección del derecho al trabajo apuesta porque “El Gobierno de Cantabria, en el ámbito de sus competencias, velará por el cumplimiento de la igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad en el empleo, en la formación y promoción profesionales y en las condiciones de trabajo. A tales efectos, llevará a cabo políticas de formación profesional y de empleo, y adoptará medidas de acción positiva destinadas a impulsar su acceso al mercado laboral, teniendo en cuenta la situación específica de las mujeres”.

¹⁷⁰ Sobre el particular, véase, entre otros, SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. O. y SOLAR CAYÓN, J. I.: *La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su impacto en la legislación autonómica de Cantabria: propuestas de reforma legislativa*, Dykinson, 2015.

5.3. Comunidad Valenciana: Ley sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad

La Comunidad Valenciana optó por aprobar la todavía vigente Ley 11/2003, de 10 de abril, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad (EPDCV).

Se trata de un texto legal que sigue en lo sustancial el esquema indicado en otras normas reguladoras de la materia, esto es, un conjunto de disposiciones generales y actuaciones concretas de la Administración autonómica en diferentes materias sectoriales en las que las personas con discapacidad requieren particular atención¹⁷¹.

En lo relativo a la mujer con discapacidad son escasas las referencias concretas que el EPDCV contiene. De esta forma, al regular sus principios generales, en el artículo 4, establece que “la Administración de la Generalitat, sus entidades autónomas y empresas, adoptarán las medidas tendentes a promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad y velará por el respeto de su dignidad inherente rigiéndose en sus actuaciones, de acuerdo con la Convención de la ONU de derechos de las personas con discapacidad, por los principios siguientes”, entre los cuales, se refiere a la igualdad entre mujer y hombre, sin perjuicio del impulso de medidas de discriminación positiva para mujeres y niñas con discapacidad, sujetas a múltiples formas de discriminación.

También en el marco de las medidas de sensibilización social, al regular las campañas de sensibilización, en el artículo 44, aboga por que en dichas campañas se preste especial atención al fomento del voluntariado social en la realización de actividades contempladas en la propia Ley y al refuerzo de la presencia de la mujer con discapacidad en el seno de la sociedad.

¹⁷¹ Sobre el marco jurídico de las personas con discapacidad en la Comunidad Valenciana, véase, entre otros, los trabajos de BLÁZQUEZ PEINADO, M. D. y BIEL PORTERO, I. (coords.): *La perspectiva de derechos humanos de la discapacidad: incidencia en la Comunidad Valenciana*, Tirant lo Blanch, 2012; GASCÓN-CUENCA, A., GRAU BENEDICTO, A., PALOMINO ROCHINA, A., PUCHADES GARCÍA, D., FOUVO OYONO, J., ROMERO MOYA, P., GARCÍA JULIÁN, P. ORERO DÍAZ-BENÍTO, S. y MOLINA HAO, V.: “Implementación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Comunitat Valenciana”, *Clinica Jurídica per la Justicia Social: Informes*, núm. 11, 2024; y LIDÓN HERAS, L.: “Evolución del marco de derechos y de la accesibilidad en el acceso a la justicia de las personas con discapacidad en la Comunitat Valenciana desde un enfoque crítico de los derechos humanos”, *Anales de Derecho y Discapacidad*, núm. 7, 2022, pp. 61-95.

5.4. Aragón: Ley de Derechos y Garantías de las Personas con Discapacidad en Aragón

La Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón (LDGDA), con carácter general establece un conjunto de disposiciones orientadas a la mujer con discapacidad¹⁷².

De esta forma, al fijar los fines esenciales de la LDGDA, ya en su artículo 4, señala, entre otros, el relativo a “Garantizar la igualdad de oportunidades y el pleno ejercicio de derechos de las personas con discapacidad, así como prevenir y erradicar cualquier causa de discriminación por razón de la discapacidad, haciendo especial hincapié en la doble discriminación que sufren las mujeres con discapacidad”, así como “Garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género y garantizar acciones positivas que contribuyan a compensar las desigualdades de género que se suman a las que devienen por razón de discapacidad”. En coherencia con tal previsión, en el artículo 5 encargado de regular los principios de actuación de la Administración pública de Aragón en el establecimiento de las políticas públicas dirigidas a la población con discapacidad, señala una serie de mandatos de actuación, entre los cuales se encuentra la igualdad entre mujeres y hombres.

De manera específica es el artículo 9 de la LDGDA, el que bajo la rúbrica “Mujeres y niñas con discapacidad”, dispone literalmente:

“1. Las Administraciones públicas aragonesas tendrán especial sensibilidad y consideración respecto a las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad en todas sus actuaciones, a fin de asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos sus derechos y libertades fundamentales.

2. Las políticas y los programas de prevención y atención de la violencia de género y cualquier otra forma de violencia contra la mujer recogerán medidas específicas dirigidas a las mujeres y niñas con discapacidad que serán acordes a su situación de especial vulnerabilidad frente a la violencia, que comprenderán, al menos, las siguientes:

a) Accesibilidad de las mujeres a centros de información de la Administración local.

b) Accesibilidad del servicio integral de atención y acogida: centros de emergencia, casas de acogida y pisos tutelados.

¹⁷² Sobre el régimen jurídico de la discapacidad en Aragón, pueden verse, entre otros, los trabajos de LÓPEZ AZCONA, M. A.: “El sistema de apoyos a las personas con discapacidad en Derecho aragonés”, *Actualidad jurídica iberoamericana*, núm. 17, 2022, pp. 48-79; BAYOD LÓPEZ, M. C.: “La situación jurídica de la persona con discapacidad en Aragón (Ley 3/2024, de 13 de junio de modificación del Código del Derecho foral de Aragón en materia de discapacidad)”, *Actualidad jurídica iberoamericana*, núm. 22, 2025, pp. 58-103.

c) *Accesibilidad de mujeres con discapacidad auditiva al teléfono de información a la mujer.*

d) *Garantizar el uso accesible de los dispositivos de emergencia a las mujeres con discapacidad.*

e) *Recoger estadísticamente datos relativos a la violencia contra mujeres con discapacidad y sobre los hijos e hijas nacidos con discapacidad o trastornos en el desarrollo como consecuencia de la violencia sufrida por sus madres durante el embarazo.*

f) *Realizar campañas de formación específicas y adaptadas a las distintas formas de discapacidad.*

3. *Las medidas a las que se refiere el párrafo anterior se extenderán de manera específica a las mujeres y niñas del ámbito rural, facilitando el acceso de las mismas en igualdad de condiciones”.*

Pero además la LDGDA recoge medidas específicas en los diferentes ámbitos sectoriales¹⁷³. Así, en el marco de la salud, con ocasión de la regulación de las medidas del sistema sanitario público de Aragón, aboga por “desarrollar programas específicos de atención sexual y reproductiva para hombres y mujeres con discapacidad”.

También en relación al empleo se contienen previsiones concretas. De esta forma, en lo concerniente a la protección del derecho al trabajo, el artículo 21 de la LDGDA señala, con carácter general para las personas con discapacidad, que “Las Administraciones públicas de Aragón, en el ámbito de sus competencias, velarán por el cumplimiento de la igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad en el empleo, en la formación, cualificación y promoción profesionales, o en las condiciones de trabajo y salud laborales y en las condiciones de seguridad. A tales efectos, llevarán a cabo políticas de formación profesional y empleo y adoptarán medidas de acción positiva destinadas a impulsar su acceso y permanencia en el mercado laboral, incluyendo, entre otras modalidades, el empleo por cuenta propia y mediante empresas cooperativas”, enfatizando en que dichas medidas tendrán en cuenta la situación específica de las mujeres¹⁷⁴. En relación con las políticas de empleo se apuesta, en el artículo 23, por potenciar la inserción laboral de las personas con discapacidad en el medio rural, con especial atención a las mujeres, favoreciendo su autonomía personal y facilitando de esta forma su permanencia en su entorno. Por su parte,

¹⁷³ Son múltiples los ámbitos sobre los que incide la discapacidad, pero se ha de tener presente cómo en determinadas zonas se enfatiza esta doble desigualdad que sufre la mujer con discapacidad, es el caso, sin carácter exhaustivo, de las zonas rurales, donde la dificultad de acceso a determinados servicios, agrava, si cabe, la situación. Véase sobre el particular, GONZÁLEZ BUSTOS, M. A.: “La perspectiva de género y discapacidad en el ámbito rural”, en FERNANDO PABLO, M. M. (dir.) y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (dir.): *Rural renaissance: acción, promoción y resiliencia*, Thomson Reuters Aranzadi, 2022.

¹⁷⁴ Son múltiples los ámbitos en los que se vienen aplicando medidas de acción positiva. Y dentro de los mismos, como se expone aquí en el ámbito laboral, también son numerosas las cuestiones a abordar para una efectiva igualdad de la mujer. Sobre el particular, véase el minucioso trabajo de CASADO CASADO, L.: *Acción positiva para la igualdad de mujeres y hombres en el régimen jurídico del personal docente e investigador de las universidades públicas: Aplicación en la dotación de plazas y en los concursos de acceso para la provisión de plazas de profesorato*, Atelier, 2025.

al regular en el artículo 24 el Plan de empleo de las personas con discapacidad, se aboga por “Las medidas recogidas en el plan incluirán objetivos sobre el empleo ordinario público y privado, empleo con apoyo, empleo protegido en centros especiales de empleo y enclaves laborales, formación para el empleo y empleo autónomo. Todos estos objetivos tendrán presente la diferente situación de hombres y mujeres con discapacidad e incluirán medidas para las personas con mayores dificultades de inserción laboral, así como una memoria económica para su implementación. El plan tendrá la periodicidad que se determine en el mismo, si bien deberá ser sometido a revisión, al menos, cada cuatro años, sin perjuicio de su posible prórroga”.

La firme apuesta de la legislación aragonesa por los derechos y garantías de las personas con discapacidad y, en particular, por las mujeres con discapacidad, tiene una referencia fundamental en el artículo 70 de la LDGDA cuando se encarga de establecer lo que denomina “Medidas de atención a mujeres con discapacidad”, en la que señala concretas previsiones para las mujeres en el Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad de Aragón, instrumento cuya finalidad es coordinar las políticas y medidas recogidas en la propia Ley dirigidas a solventar las necesidades particulares que presentan las mujeres y las niñas con discapacidad. En concreto, el precepto señala:

“1. El Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad de Aragón es el instrumento del Gobierno de Aragón para coordinar las políticas y medidas recogidas en esta Ley dirigidas a solventar las necesidades de mujeres y niñas con discapacidad en todas sus actuaciones y garantizar sus derechos y plena ciudadanía. Será elaborado por el Instituto Aragonés de la Mujer con carácter transversal y contará con dotación presupuestaria suficiente.

2. El Plan incluirá los criterios que definan su relación con otros instrumentos de planificación que puedan regir o estar previstos en la normativa sectorial correspondiente.

3. El Plan tendrá la periodicidad que se determine en el mismo, si bien deberá ser sometido a revisión, al menos, cada cuatro años, sin perjuicio de su posible prórroga, y su evaluación será publicada en la página web del Gobierno de Aragón.

4. Asimismo, el Plan de Acción Integral para las Mujeres con Discapacidad de Aragón incluirá estrategias de intervención orientadas a generar los cambios necesarios para que las mujeres con discapacidad puedan acceder, en condiciones de igualdad con los hombres, a los derechos, bienes y recursos sociales que hagan posible el avance progresivo en la consecución de una mayor autonomía en todos los ámbitos de su vida”.

Junto al Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad de Aragón, la Comunidad Autónoma también cuenta, de manera análoga al caso andaluz, con el Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad de Aragón, previsto en el artículo 68 de la LDGDA, y que se instituye en el instrumento de la Administración autonómica aragonesa para coordinar las políticas y medidas recogidas en la LDGDA, a excepción de las medidas

recogidas en el ámbito laboral, las cuales la Ley remite al Plan de empleabilidad correspondiente.

En la práctica, y atendiendo al mandato legal, Aragón ya contó con su I Plan de Acción Integral para las personas con Discapacidad de Aragón 2021-2024, articulado en torno a cuatro líneas estratégicas: gobernanza y participación; accesibilidad universal, igualdad de oportunidades y no discriminación; sanidad, servicios sociales y protección jurídica; educación, formación y empleo. El presupuesto estimado para sufragar las actuaciones previstas en el Plan era de 344 millones de euros.

El II Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad de Aragón 2025-2028¹⁷⁵, se compone de 174 actuaciones articuladas en cuatro líneas estrategias y engloba otros dos instrumentos: el Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad y el Plan de Empleo de las Personas con Discapacidad. Este II Plan se estructura, como se indicaba, sobre la base de cuatro líneas estratégicas: disfrute de derechos, autonomía y calidad de vida; accesibilidad universal; salud y servicios sociales; educación y formación. Por su parte, el Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad, se diseña para abordar de manera específica, según el propio documento, las necesidades y desafíos de las mujeres y niñas con discapacidad, garantizando un enfoque interseccional en las políticas públicas.

5.5. Castilla-La Mancha: Ley de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad

La Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha (LDCM), ya se hace eco en su exposición de motivos de la doble discriminación que concurre en la mujer con discapacidad, cuestión a la que presta particular atención.

De esta forma, al enumerar los principios informadores de la LDCM ya señala en su artículo 4, entre otros tantos, la “Igualdad de oportunidades entre la mujer y hombre, facilitando el desarrollo personal y la participación activa de la mujer discapacitada”.

Por su parte, la LDCM se encarga de fijar unas medidas de acción positiva concretas dirigidas al sector público entre las que prevé “Fomentar la ocupación laboral de las mujeres con discapacidad” y “Valorar la situación de discapacidad, con especial consideración de la mujer con discapacidad o de aquellas personas con discapacidad con especiales dificultades de inclusión laboral, en las convocatorias de subvenciones promovidas por la Consejería competente en materia de empleo”.

¹⁷⁵ Aprobado de manera muy reciente, en septiembre de 2025. Disponible <https://gobiernoabierto.aragon.es/agoab/participacion/procesos/232479361050> (última consulta: 15 de octubre de 2025).

En materia de servicios sociales, el artículo 35 de la LDCM regula la atención a las necesidades propias del ciclo vital, fijando que tanto en la planificación, como desarrollo y puesta en funcionamiento de recursos y servicios del sistema de servicios sociales se tendrán en consideración las necesidades derivadas de cada etapa del ciclo vital de las personas con discapacidad, en especial, la atención, entre otros colectivos, a las mujeres con discapacidad.

También en el marco de la reserva de viviendas, se prevé que en los proyectos de viviendas de promoción pública se podrá establecer una garantía adicional del incremento del porcentaje de reserva de viviendas por promoción, siendo las viviendas reservadas en aplicación del porcentaje adicional de reserva asignadas con carácter preferente a mujeres con discapacidad, víctimas de violencia de género o personas con discapacidad en situación de urgencia social.

Por último, la LDCM se ocupa de lo que denomina “Información sobre discapacidad”, encomendando a la Administración autonómica a recopilar y ordenar la información en materia de discapacidad de que disponga en las bases de datos de las Consejerías, especialmente en las áreas laboral, social, educativa, sanitaria y las relacionadas con la mujer.

5.6. Navarra: Ley Foral de Atención a las Personas con Discapacidad y Garantía de sus Derechos

La Comunidad Foral de Navarra se encarga de regular los derechos y garantías de las personas con discapacidad en la Ley Foral 31/2022, de 28 de noviembre, de atención a las personas con discapacidad en Navarra y garantía de sus derechos (LFDN).

La LFDN sigue la sistemática de buena parte de los textos legales autonómicos promulgados, dedicando diversos preceptos de sus disposiciones generales a salvaguardar los derechos y la igualdad de la mujer con discapacidad y desarrollando cuestiones concretas sobre el particular a lo largo de su artículo.

De esta forma, ya en el artículo de la LFDN dedicado a los principios informadores de la misma, en el artículo 2, se conoce como tal “La igualdad entre mujeres y hombres, que implique la ausencia de cualquier discriminación directa o indirecta por razón de sexo y que suponga un cambio de valores y una garantía para alcanzar la igualdad sustantiva en todos los ámbitos de la vida” y junto a ello el principio de corresponsabilidad, entendido como aquel cuya finalidad es “garantizar los derechos de las personas con discapacidad y los cuidados son una tarea que implica a la sociedad en su conjunto, además de a los poderes públicos, familias y entidades que trabajan por ello, y en igualdad medida a hombres que a mujeres”. Seguidamente, en el artículo 3 de la LFDN se ofrecen un conjunto de definiciones, entre las cuales que encuentra el “enfoque o perspectiva de género” que es conceptualizada como la “metodología de análisis y trabajo necesaria para visibilizar y abordar las desigualdades entre mujeres y hombres, ya que reconoce sus diferencias de situación y posición”.

El título II de la LFDN, dedicado a la no discriminación y a la autonomía, después de reconocer el respeto a la autonomía de las personas, el derecho a la igualdad y a la vida independiente, desarrolla en su capítulo I las medidas para garantizar la igualdad formal, evitando toda discriminación, y la real, a través de medidas de acción positiva, destacando, como la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las medidas en relación con las mujeres y niñas con discapacidad, así como la toma de conciencia

De igual forma, la LFDN hace particular énfasis en la igualdad, entre otros, en su artículo 5 bajo la denominación “Medidas encaminadas a garantizar la igualdad”, cuyo apartado 2 señala que:

“2. Para hacer efectivo el derecho a la igualdad, las Administraciones Públicas de Navarra garantizarán las medidas necesarias para que el ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos sea real y efectivo en todos los ámbitos de la vida, prestando especial atención a la protección de los derechos de las personas con discapacidad en materia de igualdad entre mujeres y hombres, salud, empleo, vivienda, protección social, educación, tutela judicial efectiva, movilidad, comunicación, información y acceso a la cultura, al deporte y al ocio, así como a la participación en los asuntos públicos, en los términos previstos en esta ley foral y demás normativa que sea de aplicación.

Asimismo, las Administraciones Públicas de Navarra prestarán especial atención a aquellas personas o grupo de personas especialmente vulnerables a la discriminación múltiple y la discriminación interseccional, como son las niñas, los niños y las mujeres con discapacidad, las personas mayores con discapacidad, las mujeres con discapacidad que son víctimas de violencia de género, las personas LGTBI+ con discapacidad, las personas con pluridiscapacidad y las personas con discapacidad víctimas de conflictos armados o las personas de minorías étnicas o de origen migrante con discapacidad”.

En el marco de las medidas de acción positiva, reguladas en el artículo 7 de la LFDN, el cuerpo legal encomiando a las Administraciones públicas de Navarra adoptar medidas de acción positiva en beneficio de las personas con discapacidad. De igual forma, prevé la implementación de medidas adicionales dirigidas a colectivos más vulnerables, susceptibles de ser objeto de un mayor grado de discriminación, incluida la discriminación múltiple y la discriminación interseccional, o de un menor grado de oportunidades, como es el caso de las mujeres con discapacidad, y muy singularmente si son víctimas de violencia de género, las personas LGTBI+ con discapacidad, los niños y las niñas con discapacidad, las personas mayores con algún tipo de discapacidad, quienes precisen de mayor apoyo para el ejercicio de su autonomía o para la toma libre de decisiones, las personas con pluridiscapacidad y las personas que padecen exclusión social, así como las personas con discapacidad que viven habitualmente en el medio rural y las víctimas de conflictos armados o las personas de minorías étnicas o de origen migrante con discapacidad. Con carácter general, la LFDN abunda en la finalidad de estas medidas de acción positiva adicionales clarificando que podrán implicar excepciones a las generales en situaciones de urgencia, como la que puede generarse por la atención a personas refugiadas con discapacidad, o valoración y

establecimiento de prestaciones para personas afectadas por enfermedades incapacitantes de evolución rápida. A su vez, en relación a las medidas de acción positiva establece que podrán consistir en apoyos complementarios y en normas, criterios y prácticas más favorables, apoyos complementarios que podrán consistir en ayudas económicas, ayudas técnicas, asistencia personal, servicios especializados y ayudas y servicios auxiliares para la comunicación.

Particular significancia tiene el artículo 8 de la LFDN que regula en sentido propio las “Mujeres con discapacidad”, en el que establece un mandato dirigido a las Administraciones públicas navarras, en el ámbito de sus correspondientes competencias, y teniendo en cuenta las situaciones de especial vulnerabilidad de las mujeres con discapacidad, para lo que habrán de velar especialmente porque las mismas:

- No sean víctimas de violencia de ningún tipo, conforme a los tratados internacionales suscritos por España sobre la materia y la normativa estatal y foral vigente, ni se prescinda en ninguna situación de su consentimiento libre e informado.
- Se respeten en todo momento su salud y derechos sexuales y reproductivos, en igualdad de condiciones con el resto de mujeres y niñas.
- No sufran discriminación por razón de sexo ni indiferencia ante sus preferencias, deseos y voluntad, ni sean objeto de represalias por ello.

Además, abunda en otras dos cuestiones para este colectivo concreto de mujeres con discapacidad. En primer lugar, fija que en los informes de impacto de género y de accesibilidad y discapacidad se analizarán los datos de que se disponga en relación con los ámbitos en que revelen desigualdad de oportunidades o resultados para mujeres o niñas con discapacidad, para fundamentar medidas y decisiones que las eliminen o reduzcan y, en segundo lugar, aboga por promover el empoderamiento de las mujeres con discapacidad para que las intervenciones contribuyan a su autonomía, autoestima y autocuidado y colaboren a su participación y protagonismo en todos los ámbitos.

Pero además de estas cuestiones más concretos, son otros tantos los preceptos de la LFDN los que atienden de manera singular a las particularidades que concurren en la mujer con discapacidad. Entre otros aspectos, aboga por que los protocolos y la atención en casos de violencia contra las mujeres sean adecuados para mujeres con discapacidad y que en ellos se tengan en cuenta que los testimonios de las mismas deben recibir el mismo crédito que los de cualquier mujer, promoviéndose la formación en este ámbito. En el marco de los cuidados, la LFDN apuesta por promover pactos por los cuidados para la consecución de un conjunto de fines, entre los cuales, señala la puesta en valor y la dignificación de la importancia de la participación e implicación en los cuidados y apoyos a las personas que precisen de ellos, tanto por parte de hombres como de mujeres, junto a un segundo fin orientado a visibilizar el coste social, económico y de salud que supone mayoritariamente

para las mujeres, y en especial para las mujeres con discapacidad, un reparto no corresponsable de los cuidados¹⁷⁶. También al regula la calidad, enfatiza en promover la incorporación a los centros residenciales de protocolos de prevención, detección y atención de los casos de violencia contra las mujeres con discapacidad.

Al igual que otras legislaciones autonómicas, también la LFDN establece medidas concretas en el marco de las materias sectoriales. De esta forma en el ámbito del empleo apuesta, con la finalidad de evitar toda discriminación ante la ley como en la adopción de medidas de acción positiva y políticas de formación profesional y empleo, por tener en cuenta, con perspectiva de género, la situación específica de las mujeres, para lo que se tomarán las medidas pertinentes tendentes a asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de las mujeres, la adecuada protección en el trabajo de las mejores que por su edad puedan trabajar, la oferta en formación que promueva su acceso en condiciones de igualdad a las formaciones en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) y la protección frente al acoso laboral, entre otras. También en este ámbito, apuesta por fomentar la ocupación laboral de las mujeres con discapacidad, tanto para conseguir su contratación, especialmente en sectores en que estén subrepresentadas, como para que sea de calidad en todos los sentidos, incluyendo medidas de conciliación y corresponsabilidad, y la realización de procesos selectivos transparentes u objetivos para el acceso a puestos directivos en condiciones de igualdad.

En el plano instrumental, La LFDN ya se hace eco en su exposición de motivos del todavía vigente Plan de Discapacidad de Navarra 2019-2025¹⁷⁷. Uno de los grandes retos del Plan es conocer y poder analizar el grado de cumplimiento de las actuaciones previstas y los resultados alcanzados, para lo que contempla un sistema de evaluación y seguimiento liderado por el Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra y, en concreto, por el Observatorio de la Realidad Social y la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas (ANADP), así como por las diferentes unidades o comisiones de coordinación y gestión de primer y segundo nivel diseñadas para el seguimiento del Plan. En el diseño de su evaluación y para analizar el alcance y el grado de ejecución del Plan se tienen en cuenta cuatro variables: perspectiva de género; perspectiva territorial; diferencias intergeneracionales; tipo de discapacidad.

La misión del Plan de Discapacidad de Navarra 2019-2025 es lograr que las personas con discapacidad de Navarra alcancen la máxima inclusión social, en igualdad de condiciones que el resto de la población, con el mayor grado de autonomía personal y de

¹⁷⁶ Sobre el sector de los cuidados en las personas con discapacidad, véase GONZÁLEZ BUSTOS, M. A.: “La discapacidad y el sector de los cuidados”, en MARCOS MATÍAS, F. P. (dir.), TERRÓN SANTOS, D. (dir.) y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (dir.): *La Administración de los cuidados*, Colex, 2025.

¹⁷⁷ Aprobado en sesión de Gobierno de 22 de mayo de 2019. Disponible en <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/gobernanza/planes-y-programas-accion-gobierno/plan-discapacidad-navarra-2019-2025> (última consulta: 3 de octubre de 2025).

calidad de vida posible. Para su cumplimiento, la visión de futuro de la Administración Foral en materia de discapacidad es la de constituirse en referencia en el desarrollo de una atención integrada y centrada en la persona, donde los servicios y recursos se organicen y desarrollen transversalmente y de forma coordinada para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas con discapacidad, respetando y promoviendo su autonomía personal y facilitando así su inclusión social y su acceso a una vida independiente, eliminando barreras y haciendo accesibles los entornos.

A partir de lo anterior y para alcanzar la misión planteada y de acuerdo con la visión de futuro del Plan, el mismo se guía por un conjunto de principios rectores que tienen en cuenta la realidad social de las personas con discapacidad a la par que el marco normativo internacional, estatal y autonómico vigente, así como las nuevas perspectivas, paradigmas y modelos sobre discapacidad. En concreto apuesta por ocho principios rectores, a saber: inclusión social; derechos humanos; vida independiente; accesibilidad universal; prevención; perspectiva de género; ciclo vital; y territorio.

Significativo es también conocer los objetivos y las líneas estratégicas del Plan, el cual se articula en seis niveles jerárquicos que definen la ejecución y el alcance previsto del Plan. Son los siguientes: objetivos generales (en tanto logros a alcanzar con la ejecución del Plan y que actúan como eje vertebrador y están inspirados en los principios rectores anteriormente señalados, definiendo las áreas de actuación prioritarias del Plan)¹⁷⁸; líneas estratégicas (en el marco de cada área de actuación representan objetivos específicos a conseguir y comprenden diferentes actuaciones que en su conjunto darían respuesta al objetivo planteado)¹⁷⁹; actuaciones (medidas operativas, de alcance eminentemente aplicado,

¹⁷⁸ Los objetivos generales del Plan de Discapacidad de Navarra 2019-2025, son:

- OG-1 Dar respuesta a las necesidades de apoyo de las personas con discapacidad para su autonomía personal e inclusión.
- OG-2 Mejorar la salud de las personas con discapacidad proporcionando una atención sanitaria adecuada y accesible y previniendo las secuelas originadas por la discapacidad.
- OG-3 Proporcionar una educación inclusiva al alumnado con discapacidad con los apoyos necesarios.
- OG-4 Aumentar la tasa de empleo de las personas con discapacidad en condiciones de trabajo dignas.
- OG-5 Promover las condiciones para que las personas con discapacidad puedan participar en la vida social y cultural de Navarra en igualdad con el resto de la población.
- OG-6 Mejorar las condiciones de accesibilidad de los entornos, bienes, productos y servicios, en particular de aquellos de competencia pública.
- OG-7 Incorporar la discapacidad de forma transversal en todas las políticas, servicios y actuaciones de la Administración Foral.

Estos objetivos generales tienen su correspondencia en siete áreas de actuación. Autonomía personal e inclusión social; salud y bienestar; educación inclusiva; trabajo y ocupación; participación social y cultural; accesibilidad universal y diseño para todas las personas, transversalidad de la discapacidad.

¹⁷⁹ En cada área de actuación se desarrollan una serie de líneas estratégicas que son las siguientes:

1. Líneas estratégicas del Área de Autonomía Personal e Inclusión Social.
 - LE-1.1 Detección temprana, valoración y orientación.
 - LE-1.2 Prestaciones, servicios y productos de apoyo para la vida independiente.

orientadas a la consecución del objetivo general dentro de la línea estratégica en que se ubiquen)¹⁸⁰; indicadores (variables empíricamente verificables que ayudarán a medir de

-
- LE-1.3 Atención integral y centrada en la persona, orientada a la permanencia en el domicilio.
 - LE-1.4 Nuevo modelo de recursos de vivienda y atención residencial.
 - 2. Líneas estratégicas del Área de Salud y Bienestar.
 - LE-2.1 Prevención de la discapacidad y sus secuelas.
 - LE-2.2 Atención sanitaria adaptada y accesible.
 - 3. Líneas estratégicas del Área de Educación Inclusiva.
 - LE-3.1 Apoyos y recursos para la educación inclusiva.
 - LE-3.2 Reducción del abandono escolar temprano.
 - LE-3.3 Acceso a las etapas postobligatorias, la Universidad y la Formación Profesional.
 - 4. Líneas estratégicas del Área de Trabajo y Ocupación.
 - LE-4.1 Fomento del empleo de las personas con discapacidad.
 - LE-4.2 Impulso de la actividad económica y la contratación pública estratégicas.
 - LE-4.3 Mejora de la empleabilidad.
 - LE-4.4 Calidad en el empleo y condiciones de trabajo.
 - 5. Líneas estratégicas del Área de Participación Social y Cultural.
 - LE-5.1 Concienciación e imagen social positiva.
 - LE-5.2 Fomento del asociacionismo y de la participación en el tejido asociativo.
 - LE-5.3 Promoción de la cultura, el deporte y el ocio inclusivo.
 - 6. Líneas estratégicas del Área de Accesibilidad Universal y Diseño para Todas las Personas.
 - LE-6.1 Accesibilidad universal en la Administración Foral.
 - LE-6.2 Accesibilidad universal a viviendas y edificios.
 - LE-6.3 Accesibilidad universal en el transporte público.
 - LE-6.4 Accesibilidad universal a las tecnologías de la información y la comunicación.
 - 7. Líneas estratégicas del Área de Transversalidad de la Discapacidad.
 - LE-7.1 Coordinación e integración intersectorial y multinivel.
 - LE-7.2 Formación en materia de discapacidad.
 - LE-7.3 Investigación y conocimiento.
 - LE-7.4 Innovación social y tecnológica.

¹⁸⁰ Las áreas de actuación previstas en el Plan son un total de siete y para cada una de ellas se plantean diferentes objetivos y las correspondientes líneas estratégicas.

- Autonomía personal e inclusión social. Su objetivo general es dar respuesta a las necesidades de apoyo de las personas con discapacidad para su autonomía personal e inclusión. Para dar respuesta a este objetivo, esta área de actuación se conforma por cuatro líneas estratégicas: detección temprana, valoración y orientación; prestaciones, servicios y productos de apoyo para la vida independiente; atención integral y centrada en la persona, orientada a la permanencia en el domicilio; nuevo modelo de recursos de vivienda y atención residencial. A su vez, y al igual con el resto de áreas de actuación, se contemplan una serie de actuaciones concretas.
- Salud y bienestar. Su objetivo general es el de mejorar la salud de las personas con discapacidad proporcionando una atención sanitaria adecuada y accesible y previniendo las secuelas originadas por la discapacidad. Esta área comprende dos líneas estratégicas: la prevención de la discapacidad y sus secuelas, así como la atención sanitaria adaptada y accesible, incluyendo aquí los servicios de rehabilitación funcional que, en algunos casos, pudieran necesitar las personas con discapacidad.
- Educación inclusiva. Su objetivo general es proporcionar una educación inclusiva al alumnado con discapacidad con los apoyos necesarios. Comprende tres líneas estratégicas: apoyos y recursos para la educación inclusiva; reducción del abandono escolar temprano; acceso a la universidad y a la formación profesional de grado superior.
- Trabajo y ocupación.
- Participación social y cultural. El objetivo general de esta área es aumentar la tasa de empleo de las personas con discapacidad en condiciones de trabajo dignas. Se línea con cuatro líneas

forma objetiva las actuaciones realizadas y a estimar si se han alcanzado los resultados esperados); resultados esperados (definición, cuantitativa o cualitativa, de lo que se pretende alcanzar con el desarrollo de las actuaciones, medidos por los indicadores de resultados que se diseñen); evaluación (proceso por el cual se analiza el grado de ejecución de las actuaciones y el cumplimiento de los resultados y objetivos esperados, con el objeto de redefinir las líneas estratégicas y las actuaciones previstas).

5.7. Castilla y León: Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad

La Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (LIODM) se encarga, como su propio nombre indica, de regular la igualdad de oportunidades en las personas con discapacidad, ofreciendo algunas previsiones concretas dirigidas a las mujeres con discapacidad.

Ciertamente aunque las previsiones concretas dirigidas a la mujer son escasas, sí contiene algunas cuestiones. Siguiendo el esquema habitual de las legislaciones autonómicas en la materia, la LIODM, en su artículo 4, al regular los principios rectores de la misma, señala como tal la “Igualdad entre la mujer y el hombre y fomento del desarrollo y participación de las mujeres con discapacidad”. También, al regular las medidas de acción positiva aboga por que, adicionalmente, a las medidas previstas, las Administraciones públicas adopten medidas de acción positiva suplementarias que supongan una mayor intensidad de apoyo para aquellas personas con discapacidad más vulnerables que objetivamente tengan un mayor riesgo de discriminación o presenten menor igualdad de oportunidades, señalando casos concretos, entre ellos el de las mujeres con discapacidad.

En el ámbito del empleo, precisamente uno en los que todas las legislaciones enfatizan en la necesaria igualdad de las mujeres discapacitadas, también la LIODM, establece un

estratégicas: fomento del empleo de las personas con discapacidad; impulso de la actividad económica y la contratación pública estratégicas; mejora de la empleabilidad; calidad en el empleo y condiciones de trabajo.

- Accesibilidad universal y diseño para todos. Como objetivo general de esta área de actuación, el Plan establece promover las condiciones para que las personas con discapacidad puedan participar en la vida social y cultural de Navarra en igualdad con el resto de la población. En coherencia con ello, comprende tres líneas estratégicas: concienciación e imagen social positiva; fomento del asociacionismo y de la participación en el tejido asociativo; promoción de la cultura, el deporte y el ocio inclusivo.
- Transversalidad de la discapacidad. El objetivo general es el de mejorar las condiciones de accesibilidad de los entornos, bienes, productos y servicios, en particular de aquellos con competencia pública. Por su parte, esta área de actuación comprende cuatro líneas estratégicas: la accesibilidad en la Administración Foral; la accesibilidad universal a viviendas y edificios; la accesibilidad universal en el transporte público; la accesibilidad universal a las tecnologías de la información y la comunicación.

conjunto específico de medidas de acción positiva, entre ellas el fomento de la ocupación laboral de las mujeres con discapacidad.

En el plano instrumental, la LIODM, prevé entre otros instrumentos, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, cuya regulación se encuentra en su artículo 68. Como cuestiones fundamentales a destacar, la previsión de su aprobación cada cuatro años o el contenido del plan, que habrá de contener en todo caso:

- El diagnóstico, los objetivos y las actuaciones relativas a personas con discapacidad.
- Los recursos, apoyos, asistencias y ayudas de toda índole que resulten necesarias para que las personas con discapacidad puedan alcanzar su máximo grado de autonomía, incluyendo medidas referidas a la comunicación y nuevas tecnologías en el ámbito de la discapacidad, así como aquellas otras actuaciones que se establezcan.
- La evaluación de las medidas que hubieran venido aplicándose, al objeto de avanzar en la eliminación de situaciones de discriminación y conseguir la plena igualdad, en función de las diferentes necesidades de las personas con discapacidad.

Además, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades de Castilla y León, conforme establece la LIODM, debe conectar integralmente todos los dispositivos y recursos disponibles, tanto los del propio sistema de servicios sociales como del resto de sistemas (preventivos, habilitadores, asistenciales, educativos, ocupacionales, formativos, laborales, sanitarios, promocionales, de supresión de barreras, de ocio y tiempo libre, culturales, de apoyo familiar, tecnológicos, de apoyo o de cualquier otra índole).

En la actualidad, se encuentra vigente el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2024-2027¹⁸¹, Plan coordinado por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León pero que se establece de manera transversal a través de los diez ejes estratégicos que contiene el instrumento.

Entre el contenido del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2024-2027, destaca: el diagnóstico (en el que se realiza un análisis detallado de diversos aspectos que determinan el propio diseño del plan y las medidas que incluye); los principios rectores, un total de ocho y que abarcan temas transversales¹⁸²; la

¹⁸¹Aprobado mediante Acuerdo 107/2024, de 14 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2024-2027 (BOCYL núm. 224, de 18 de noviembre de 2024).

¹⁸²Los ocho principios rectores del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2024-2027, son los siguientes: el modelo centrado en la persona; enfoque comunitario y desinstucionalización de los servicios; igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres;

organización del Plan en torno a diez ejes estratégicos¹⁸³; la participación; financiación y presupuesto¹⁸⁴; y evaluación y seguimiento¹⁸⁵.

Además, el propio documento del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad 2024-2027, es el que recoge los nueve objetivos generales que persigue el mismo:

1. Garantizar el derecho de acceso a la educación, cultura, salud, empleo, servicios sociales, vivienda y el resto de los derechos sociales y ciudadanos en igualdad de oportunidades, con el fin de promover su autonomía personal y calidad de vida, de conformidad con su proyecto de vida sus necesidades de accesibilidad.
2. Prestar una atención de calidad centrada en el proyecto de vida de la persona, teniendo en cuenta sus necesidades y su rol social a lo largo del ciclo vital, favoreciendo la continuidad en la atención.
3. Prestar los apoyos que resulten necesarios para las personas con discapacidad en la toma de sus propias decisiones que les permitan el desarrollo de su opción de vida, respetando su voluntad y preferencias, como garantía de la continuidad de la atención a lo largo de su vida.
4. Promover estrategias de desinstitucionalización y la participación en actividades comunitarias que sean significativas para las personas con discapacidad.

empoderamiento y participación; responsabilidad pública; cooperación multiactor; sostenibilidad financiera; innovación.

¹⁸³ Los diez ejes estratégicos del Plan, son: 1. Derechos autonomía y proyecto de vida; 2. Atención a la etapa infantil de 0 a 6 años; 3. Atención a la etapa infantil de 6 a 13 años; 4. Atención a la etapa de la adolescencia y juventud de 13 a 21 años; 5. Atención a la etapa adulta; 6. Apoyo al envejecimiento activo; 7. Desinstitucionalización de los servicios y enfoque comunitario; 8. Promoción de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y prevención de la violencia machista hacia mujeres y niñas con discapacidad; 9. Medidas de accesibilidad universal y uso de bienes y servicios a las personas con discapacidad: Plan Autonómico de Accesibilidad de Castilla y León; 10. Coordinación, innovación y fortalecimiento institucional.

¹⁸⁴ En su Acuerdo de aprobación, se dota al Plan de un presupuesto para su conjunto (2024-2027) de 1.745.885.455 €, contando con el respaldo presupuestario en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León.

¹⁸⁵ Para la evaluación y seguimiento del plan se prevén las siguientes actuaciones: con carácter anual, las distintas consejerías remitirán a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades un informe de seguimiento en relación con las materias correspondientes a cada consejería; la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades elevará los informes recibidos, así como el informe de seguimiento respectivo que desde esta consejería se elabore, al órgano interconsejerías para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad; las organizaciones de la discapacidad estarán informadas a través de la Sección de Atención a Personas con Discapacidad del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León; y, por último, se prevé que al finalizar la vigencia de este plan estratégico, se realizará por parte de las distintas consejerías un informe de evaluación sobre las actuaciones y resultados obtenidos.

5. Promover una acción administrativa integral y coordinada de los sistemas de responsabilidad pública, en colaboración con las organizaciones sociales del ámbito de la discapacidad, así como con otros agentes sociales y económicos
6. Contribuir a la inclusión social de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo y elevar las tasas de empleo, consiguiendo así incrementar la empleabilidad de las personas con discapacidad, y aumentar sus oportunidades de trabajo.
7. Garantizar la atención a las personas con discapacidad en situación de especial vulnerabilidad y de discriminación múltiple en razón de edad, sexo, etnia y medio rural.
8. Prevenir y evitar todo tipo de violencia y de abusos hacia las personas con discapacidad, y en concreto los abusos sexuales y la violencia machista contra las mujeres y niñas con discapacidad y la violencia intrafamiliar.
9. Promover el desarrollo de medidas de apoyo a las familias cuidadoras, con especial atención a las personas con grandes necesidades de apoyo facilitando así la conciliación laboral y el desarrollo del proyecto de vida familiar.

En síntesis, puede observarse como en buena parte de las Comunidades Autónomas analizadas el esquema es análogo, se recoge el derecho a la igualdad de las mujeres en las que concurre algún tipo de discapacidad pero, en lo fundamental, buena parte de ellas se centran en desarrollar sus previsiones legislativas en instrumentos en los que sí establecen actuaciones concretas, objetivos específicos a conseguir, así como mecanismos orientados a la efectiva implementación de las previsiones normativas. Esta cuestión se entiende esencial, en tanto mientras no se pase de enunciar principios a desarrollar acciones tendentes a lograr los objetivos previstos, difícilmente se podrán alcanzar aquellos.

6. REFLEXIONES

La doble brecha “mujer y discapacidad” está referida a una desigualdad agravada a la que se enfrentan las mujeres por el hecho de tener una discapacidad, sumando a todas las barreras propias del género las subyacentes a la discapacidad, y afectando a múltiples ámbitos del día a día de las personas en que concurre.

Bajo dicha premisa es esencial que nuestro ordenamiento jurídico, en todos los niveles, ofrezca soluciones y propuestas tendentes a mitigar, sino eliminar, esta doble desigualdad y vulnerabilidad extrema que, en no pocas ocasiones, concurre. Sin duda, el papel desarrollo desde el contexto internacional y europeo desde hace años, ha sido fundamental y ha servido para forjar los mimbres tendentes a consolidar un marco normativo adaptado a la realidad a la que se enfrenta este colectivo. Sin duda, el punto de partida para atajar esta problemática

encuentra su germen en las normativas dictadas. Y, en este sentido, como se ha tenido ocasión de ver, y aun con sus críticas, se puede afirmar que se cuenta con el marco de referencia para actuar reduciendo las desigualdades existentes.

Ahora bien, el carácter transversal junto a la necesaria coordinación interadministrativa para atajar una cuestión de la entidad que presenta lo que nos ocupa, hace preciso el firme compromiso de las Administraciones públicas en el desarrollo, y lo que se entiende aún más importante, la adecuada implementación, de políticas públicas centradas en la doble desigualdad a la que se enfrenta la mujer por el mero hecho de sufrir una discapacidad.

Por ello, es preciso la actuación conjunta y coordinada de todas las Administraciones públicas y atendiendo a los diversos ámbitos en los que mayores desigualdades se producen, sea empleo, salud, accesibilidad o calidad de vida. Solo de esta forma se podrá avanzar para lograr lo que no es más que un derecho fundamental reconocido por nuestra Constitución a todas las personas, sin diferencia alguna: el derecho a la igualdad.

7. BIBLIOGRAFÍA

ALCÁZAR ESCRIBANO, M. A.: “Discapacidad y género, un necesario tratamiento interseccional en nuestra legislación”, *Estudios penales y criminológicos*, núm. 43, 2023, pp. 1-34.

BAYOD LÓPEZ, M. C.: “La situación jurídica de la persona con discapacidad en Aragón (Ley 3/2024, de 13 de junio de modificación del Código del Derecho foral de Aragón en materia de discapacidad)”, *Actualidad jurídica iberoamericana*, núm. 22, 2025, pp. 58-103.

BELTRÁN AGUIRRE, J. L. y EZQUERRA HUERVA, A.: *Atención y protección jurídica de la discapacidad*, Thomson Reuters Aranzadi, 2015.

BLÁZQUEZ PEINADO, M. D. y BIEL PORTERO, I. (coords.): *La perspectiva de derechos humanos de la discapacidad: incidencia en la Comunidad Valenciana*, Tirant lo Blanch, 2012.

BUENO ARMIJO, A. M. y MAGALDI, N.: “Silencio administrativo: el laberinto burocrático para personas con discapacidad y en situaciones de exclusión”, *Revista de Educación y Derecho*, núm. 29, 2023.

CABEZA PEREIRO, J.: “Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, núm. 158, 2024, pp. 95-114.

CASADO CASADO, L.: *Acción positiva para la igualdad de mujeres y hombres en el régimen jurídico del personal docente e investigador de las universidades públicas: Aplicación en la dotación de plazas y en los concursos de acceso para la provisión de plazas de profesorado*, Atelier, 2025.

CHAMORRO, M. F. y SILVERO ARÉVALOS, J. M.: “Enfoque de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: las Tecnologías de la Información y Comunicación como elemento de inclusión social”, *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, Vol.10, núm. 2, 2014, pp. 239-262.

CONSEJERÍA PARA LA IGUALDAD Y BIENESTAR SOCIAL: *I Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad de Andalucía 2008-2013*, Junta de Andalucía, 2008.

DOMÍNGUEZ ALONSO, A. P.: “La incorporación en el Derecho de la Unión Europea de la Convención de la ONU sobre los Derechos de las personas con discapacidad”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 29, 2012.

FERNÁNDEZ ALLES, M. T. y FERNÁNDEZ ALLES, J. J.: “El derecho europeo de la discapacidad: base jurídica y configuración jurisprudencial”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 32, 2014.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (coords.): *Legislación de Personas con Discapacidad en Andalucía*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2014.

GASCÓN-CUENCIA, A., GRAU BENEDICTO, A., PALOMINO ROCHINA, A., PUCHADES GARCÍA, D., FOUVO OYONO, J., ROMERO MOYA, P., GARCÍA JULIÁN, P. ORERO DÍAZ-BENÍTO, S. y MOLINA HAO, V.: “Implementación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Comunitat Valenciana”, *Clínica Jurídica per la Justicia Social: Informes*, núm. 11, 2024.

GARCÍA VALVERDE, M. D.: “Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ¿se están percibiendo los cambios?”, *Temas Laborales*, núm. 168, 2023, pp. 495-519.

GONZÁLEZ BUSTOS, M. A.: “La discapacidad y el sector de los cuidados”, en MARCOS MATÍAS, F. P. (dir.), TERRÓN SANTOS, D. (dir.) y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (dir.): *La Administración de los cuidados*, Colex, 2025.

GONZÁLEZ BUSTOS, M. A.: “La perspectiva de género y discapacidad en el ámbito rural”, en FERNANDO PABLO, M. M. (dir.) y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (dir.): *Rural renaissance: acción, promoción y resiliencia*, Thomson Reuters Aranzadi, 2022.

GONZÁLEZ BUSTOS, M. A.: “La agenda 2030 con perspectiva de género y discapacidad”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M. A. (dir.): *Agenda 2030, desarrollo sostenible e igualdad*, Aranzadi, 2021, pp. 199-237.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Mujeres y hombres en España*. Centro de Publicaciones de la Administración General del Estado. Ministerio de Igualdad, 2020.

JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, E.: “Evolución del régimen jurídico de los derechos de las personas con discapacidad”, *Revista Ratio Juris*, Vol. 17, núm. 35, 2022, pp. 523-552.

LIDÓN HERAS, L.: “Evolución del marco de derechos y de la accesibilidad en el acceso a la justicia de las personas con discapacidad en la Comunitat Valenciana desde un enfoque crítico de los derechos humanos”, *Anales de Derecho y Discapacidad*, núm. 7, 2022, pp. 61-95.

LÓPEZ AZCONA, M. A.: “El sistema de apoyos a las personas con discapacidad en Derecho aragonés”, *Actualidad jurídica iberoamericana*, núm. 17, 2022, pp. 48-79.

LÓPEZ-VERAZA PÉREZ, C.: “La discapacidad en la Unión Europea, concepto, regulación y estrategia: especial referencia a la convención de naciones unidas sobre derechos de personas con discapacidad así como a la situación de ciudadanos de terceros países”, *Diario La Ley*, núm. 9122, 2018.

LOUSADA AROCHENA, J. F.: “Protección universal del derecho a la igualdad”, *Femeris: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, Vol. 5, núm. 2, 2020, pp. 100-120.

MOLINA FERNÁNDEZ, C., ALCAÍN MARTÍNEZ, E. ALAMEDA CASTILLO, M. T. y GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA, J. (coords.): *Régimen jurídico de las personas con discapacidad en España y en la Unión Europea*, Comares, 2006.

MONEREO PÉREZ, J. L. (dir.), MORENO VIDA, M. N. (dir.), MALDONADO MOLINA, J. A. (dir.), CABALLERO PÉREZ, m. j. (coord.) y MUROS POLO, A. (coord.): *Empleo y protección social de las personas con discapacidad en Andalucía*, Comares, 2023.

MONTOYA MEDINA, D. (coord.): *Medidas para la inserción laboral de mujeres con discapacidad*, Tirant lo Blanch, 2023.

MORA RUIZ, M.: “La realización de la igualdad de género a través del planeamiento urbanístico: última jurisprudencia”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M. A. y TOMÉ

DOMÍNGUEZ, P. M.: *La transversalidad de la igualdad en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Atelier, 2023, pp. 97-110.

MORA RUIZ, M. “La igualdad de género desde las Administraciones Públicas: valoración crítica de las Leyes de igualdad y su efectiva aplicación por las Administraciones”, en LAUREANO DOMÍNGUEZ, L., MALDONADO ACEVEDO, A. y MESA GONZÁLEZ, C. (coords.): *Experiencias de género*, Universidad de Huelva, 2015, pp. 267-278.

MORA RUIZ, M.: *Formación y objeto del Derecho antidiscriminatorio de género: perspectiva sistemática de la igualdad desde el Derecho público*, Atelier, 2010.

MORA RUIZ, M.: “El tratamiento jurídico del género en los servicios sociales: evolución del marco normativo y nueva posición de la mujer ante la demanda y prestación de los servicios sociales”, *Aequalitas: Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, núm. 25, 2009, pp. 28-39.

MORENO MOLINA, J. A.: *La inclusión de las personas con discapacidad en nuevo marco jurídico-administrativo internacional, Europeo, Estatal y Autonómico*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016.

MORENO MOLINA, J. A.: “Derechos humanos y protección de las personas con discapacidad”, *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vol. 14, núm. 2, 2013, pp. 353-366.

NAVAS CARRILLO, D., OSTOS PRIETO, F. J. y PÉREZ CANO, M. T.: “La construcción de la ciudad inclusiva desde la cultura: la igualdad de género como objetivo”, *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, núm. 97, 2019, pp. 150-152.

OBSERVATORIO DE LAS OCUPACIONES DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad estatal – datos 2023*. Ministerio de Trabajo y Economía Social. 2024.

ONU MUJERES: *El empoderamiento de mujeres y niñas con discapacidades: hacia una participación plena y efectiva y la igualdad de género*, Nueva York, 2018.

PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (coord.) y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (coord.): *Legislación de los derechos y la atención a las personas con discapacidad en Andalucía*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2020.

URMENETA, X.: “Discapacidad y derechos humanos”, *Norte de salud mental*, Vol. VIII, núm. 38, 2010, pp. 65-74.

RANDO BURGOS, E.: *Mujer y Administración pública: políticas públicas e igualdad de género*, Atelier, 2023.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. O. y SOLAR CAYÓN, J. I.: *La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su impacto en la legislación autonómica de Cantabria: propuestas de reforma legislativa*, Dykinson, 2015.

SERRANO ARGÜESO, M. (coord.), GUTIÉRREZ BARRENGOA, A. (coord.) y MUGARRA ELORRIAGA, A. (coord.): *Retos jurídico-sociales para la inclusión de las personas con discapacidad*, Tirant lo Blanch, 2024.

TORRES LÓPEZ, M. A.: “Derecho Administrativo. Régimen jurídico de las personas con discapacidad”, en MOLINA FERNÁNDEZ, C. M. (coord.), ALCAÍN MARTÍNEZ, E. (coord.), ALAMEDA CASTILLO, M. T. y GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA, J. (coord.): *Régimen jurídico de las personas con discapacidad en España y en la Unión Europea*, Comares, 2006.

TORRES LÓPEZ, M. A.: “Derechos a la igualdad de oportunidades y no discriminación: derechos políticos y civiles de las personas discapacitadas (accesibilidad universal, educación inclusiva, empleo público, contratación pública)”, en BELTRÁN AGUIRRE, J. L. y EZQUERRA HUERVA, A. (coords.): *Atención y protección jurídica de la discapacidad*, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, pp. 69-124.

TORRES LÓPEZ, M. A.: *La discapacidad en el derecho administrativo*, Civitas, 2012.

TORRES LÓPEZ, M. A.: “Capítulo VII: Régimen jurídico-administrativo de la discapacidad en Andalucía”, en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.: *El derecho de los servicios sociales en Andalucía*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2012, 527-638.

VERDERA IZQUIERDO, B. (dir.) y FERRER GUARDIOLA, J. A. (coord.): *Mujer, discapacidad y derecho*, Tirant lo Blanch, 2023.

EL INGRESO Y ACCESO DE LAS MUJERES CON DISCAPACIDAD AL EMPLEO PÚBLICO

M^a Ángeles González Bustos

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad de Salamanca

ORCID: 0000-0002-9170-7188

Sumario: **1. EMPLEO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES. 2. INGRESO Y ACCESO DE LAS MUJERES CON DISCAPACIDAD A LA FUNCIÓN PÚBLICA. 2.1. Cupos de reserva. 2.2. Adaptación y ajustes de tiempos y medios en el proceso selectivo. 2.3. Adjudicación y adaptación del puesto de trabajo. 2.4. Aplicación del criterio de preferencia de las mujeres. 2.5. Convocatoria de pruebas selectivas específicas e independientes. 3. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.**

Resumen: El empleo se considera como el mecanismo idóneo para reducir la desigualdad. Las administraciones públicas tienen que buscar mecanismos que hagan reducir la brecha de género en el sector público y en especial la de las mujeres con discapacidad que se encuentran desempleadas, esto hace necesario que las políticas públicas dirigidas al acceso al sector público garanticen el derecho a la igualdad efectiva de todas las personas que participen en los procesos de selección adoptando medidas de acción positiva para conseguirlo.

1. EMPLEO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

El derecho al trabajo configurado como un derecho y una obligación de los poderes públicos de promover su realización se contempla en el art. 35.1 de la Constitución Española¹⁸⁶, en este sentido es interpretado por el Tribunal Constitucional señalando que "el derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar, supone también el derecho a un puesto de trabajo y como tal presenta un doble aspecto: individual y colectivo, ambos reconocidos en el artículo 35.1 y 40.1 de nuestra Constitución, respectivamente. En su aspecto individual, se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación y en el derecho a la continuidad y estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedido si no existe una causa justa" (STC 22/1981, de 2 de junio)¹⁸⁷. En dicho precepto también se contempla el derecho a "una remuneración suficiente para satisfacer las propias necesidades de la persona y su familia sin que pueda hacerse discriminación por razón de sexo", lo que implica la eliminación de "cualquier discriminación basada en las circunstancias personales o sociales"¹⁸⁸.

Por consiguiente, es una obligación por parte del Estado la lucha contra la discriminación y la creación de condiciones de igualdad en el acceso de todas las personas al empleo y al desarrollo de sus relaciones de empleo tanto en el ámbito privado como en el sector público, sin embargo, aunque existen instrumentos jurídicos orientados a garantizar una vida digna a todas las personas, nos encontramos con una parte de la población que encuentran múltiples obstáculos en el acceso a un empleo de calidad. Ese colectivo está formado por personas con discapacidad, y concretamente por mujeres que presentan algún tipo de discapacidad a lo que se le une otros factores como la raza, etnia, orientación sexual, edad, lugar de residencia, nivel económico, ideología política, violencia de género... dando como resultado una discriminación múltiple o cruzada. Dicho de otra manera, el 31% de las personas con discapacidad se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social, frente al 22.7% del resto de la población. Esta situación se agrava si tomamos como referencia a las mujeres con discapacidad ya que esta interseccionalidad aumenta notablemente el riesgo de exclusión (riesgo de pobreza y/o exclusión del 32% frente al 29.7% en hombres, y en pobreza severa el 8% frente al 7% de los hombres); según el informe del Observatorio Estatal de la Discapacidad (2023), el 12.8% de las personas con discapacidad empleadas

¹⁸⁶ Art. 35.1 CE: Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.

¹⁸⁷ Así como toda la jurisprudencia posterior, entre otras sentencias, STC 109/2003, de 5 de junio y 192/2003, de 27 de octubre.

¹⁸⁸ Vid. las SSTC 31/1984, de 7 de marzo y 74/1998, de 31 de marzo, que señalan que dicha discriminación hace referencia a cualquier modalidad de discriminación comprendida en el art. 14 de la CE.

siguen en situación de pobreza, y en el caso de las mujeres hay además una brecha salarial y de pensiones ya que solo el 16.3% percibe prestaciones monetarias periódicas frente al 22,8 % de los hombres. El informe Olivenza sobre la situación de las personas con discapacidad en España de 2023 editado por el Observatorio Estatal de Discapacidad señala que la tasa de riesgo de pobreza de las mujeres es de 34.90% por debajo del 60% de media y el doble de la de los hombres (17.1 %). Lo que nos pone de manifiesto que tener un trabajo no siempre protege a estas mujeres que siguen estando en situación de vulnerabilidad ya que al trabajo debe cumplir unos estándares de calidad y tanto este como el salario a percibir debe ser digno.

Las mujeres con discapacidad aparecen como un colectivo especialmente afectado por la pobreza extrema, pero además si las mujeres por regla general cobran menos que los hombres, las mujeres con discapacidad cobran además salarios inferiores a las mujeres sin discapacidad, por lo que sus ingresos son menores con una diferencia de 6.208,9 € anuales. Entre mujeres y hombres con discapacidad la brecha es de 8.9%, es decir las mujeres cobran 8.9% menos, unos 2.039,5€ menos, pero además en general las personas con discapacidad cobran 5.067% menos que el resto de los trabajadores¹⁸⁹. A esto hay que unir las diferencias salariales se acentúan dependiendo del tipo de discapacidad y del grado de esta.

Esto hace necesario orientar las políticas públicas a la búsqueda de instrumentos eficaces para la lucha contra la pobreza como el empleo, las prestaciones sociales.... que cumplan con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en lo relativo a derechos de las mujeres con discapacidad y con las disposiciones que tanto a nivel nacional como autonómico se han ido aprobando¹⁹⁰.

El principio de igualdad exige que se concedan las mismas oportunidades para el desarrollo de los derechos, y uno de los medios más eficaces para intentar lograrlo es el acceso al empleo. El empleo se convierte en el mecanismo que mejor protege a la sociedad frente a la pobreza y la exclusión social lo que hace necesario que se preste una atención esencial a las políticas sociales dirigidas al acceso al empleo para estas mujeres, de esta forma el acceso al empleo de las mujeres con discapacidad se convierte en un factor clave para su plena inclusión en la sociedad.

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 23 configura al trabajo como un Derecho universal señalando que: *“1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.*

¹⁸⁹ Cifras del 2022.

¹⁹⁰ Por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha aprobado la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los derechos y la atención a las personas con discapacidad que recoge una serie de instrumentos de planificación para garantizar la transversalidad y a coordinación de las políticas públicas destinadas a las personas con discapacidad y en ese marco se ha aprobado el II Plan de acción integral para mujeres con discapacidad aprobado por Acuerdo 11 de septiembre de 2018, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”. Por su parte nuestra CE en el art. 35 señala que “*Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo*”, reconoce el derecho al trabajo a todos los españoles sin que puede existir discriminación aunque sin configurarlo como un derecho fundamental pero vinculado directamente con la dignidad de las personas y la igualdad. Se establece también la obligación de los poderes públicos de realizar políticas orientadas al pleno empleo en el art. 40 CE, a raíz de este mandato se han aprobado diferentes actuaciones dirigidas a conseguir este objetivo, iniciadas con la derogada Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los minusválidos que establecía el derecho de estas personas a la integración laboral (art. 3) así como una serie de mecanismos para facilitar esa integración (centros especiales de empleo), desarrollados por los RRDD 2273/1985 de 4 de diciembre y 1368/1985, de 17 de julio; así como por el RD 290/2004, de 20 de febrero, relativo a los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de estas personas.

El TR de la Ley General de Derechos de las Personas con discapacidad y su inclusión social (RD Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) configura y desarrolla este derecho al trabajo en su Capítulo VI (art. 35 a 47) siendo adoptados posteriormente en el Estatuto de los Trabajadores, ya que respecto al empleo público no se hace referencia expresa, sin perjuicio de puntualizaciones generales. Concretamente, el art. 37.1 de dicho texto establece que será finalidad de la política de empleo aumentar las tasas de actividad y de ocupación e inserción laboral de las personas con discapacidad. Así como la mejora de la calidad del empleo y dignificar sus condiciones de trabajo, combatiendo activamente su discriminación, tal y como se señala en artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores que establece los términos de no discriminación en las relaciones labores fijando que “*Se entenderán nulos y sin efecto los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario que den lugar en el empleo, así como en materia de retribuciones, jornada y demás condiciones de trabajo, a situaciones de discriminación directa o indirecta desfavorables por razón de edad o discapacidad o a situaciones de discriminación directa o indirecta por razón de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con personas pertenecientes a o relacionadas con la empresa y lengua dentro del Estado español*”.

El derecho al trabajo de las mujeres con discapacidad debe estar garantizado en condiciones de igualdad de trato y no discriminación¹⁹¹, no constituyendo discriminación en el acceso al empleo, incluida la formación necesaria, una diferencia de trato basada en una característica relacionada con el sexo cuando, debido a la naturaleza de las actividades profesionales concretas o al contexto en el que se lleven a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito proporcionado (art. 5 LOI).

Estas mujeres, al igual que los hombres, pueden ejercer el referido derecho a través de tres tipos de empleos: ordinario, protegido en centros especiales de empleo, y autónomo.

Se establece con carácter general como medida de acción positiva para el empleo de estas personas el establecimiento de ayudas que facilite la inclusión laboral, y dependiendo del tipo de empleo del que se trate las medidas podrán variar:

Si se trata de empleo ordinario las medidas, ayudas o subvenciones públicas irán dirigidas a adaptar el puesto de trabajo y la accesibilidad de la empresa en función de las necesidades de la persona. Se establecerán unos servicios de empleo de apoyo que comprenderán un conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo; y se establece una cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad tanto en la empresa pública como privada que emplee a más de 50 trabajadores debiendo reservar un 2% de los puestos para trabajadores con discapacidad, además la oferta pública de empleo se reserva un cupo de puestos de trabajo para ser cubierta por estos.

El empleo protegido que se realiza en los centros especiales de empleo y cuya plantilla está cubierta por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que tiene inherente una compensación económica para que puedan cumplir su función social.

Y en el caso del empleo autónomo se establecerán medidas de fomento para el desarrollo de la iniciativa económica y profesional por cuenta propia o a través de entidades de economía social.

El compromiso por parte de los poderes públicos por aprobar y desarrollar políticas de empleo y discapacidad se pone de manifiesto en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo, que entre sus objetivos establece la necesidad de: “*Asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y parados de larga duración, mayores de 45 años*” (art. 2.d)); así como la

¹⁹¹ Se entiende por igualdad de trato la ausencia de toda discriminación directa o indirecta por motivos o por razón de discapacidad, en el empleo, en la formación y la promoción profesionales y en las condiciones de trabajo (art. 36 TRLGPD).

obligación de que la Estrategia Española de Activación para el Empleo¹⁹² contemple en el eje 3 relativo a las oportunidades de empleo, las actuaciones que tengan por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las personas con responsabilidades familiares, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género (art. 10). El desarrollo de las políticas activas de empleo llevadas por las CCAA y el Servicio Público de Empleo Estatal deberá incluir un marco legal de medidas estatales de políticas activas de empleo dirigidas de manera integrada a favorecer la inclusión laboral de las personas con discapacidad, que establecerá los contenidos mínimos que se aplicarán en el conjunto del Estado (art. 38).

Es necesario fortalecer la inclusión laboral de las mujeres con discapacidad a través de planes y programas específicos dirigidos a la inserción socio-laboral de las mujeres en situaciones de vulnerabilidad¹⁹³, pero además existen otros instrumentos enfocados a la inserción laboral con carácter general como es la renta activa de inserción; actividades formativas a través de cursos de formación profesional ocupacional y programas de formación dirigidos a las mujeres en situaciones específicas; medidas para promover la igualdad de género en el acceso al empleo público relativas a la composición de los tribunales y de las comisiones permanentes de selección para el acceso de las personas al empleo públicos ajustándose a los criterios de equilibrio entre ambos sexos, sobre admisión a determinadas funciones y la realización de determinadas pruebas; la creación de un centro de Información Administrativa en el Ministerio para obtener información acerca de los requisitos exigidos en las distintas convocatorias, formación o ayudas y becas disponibles para facilitar el acceso de las mujeres al empleo público; o la necesidad de que en todas las

¹⁹² RD 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

¹⁹³ Cabe citar

-Programa CLARA cuyo objetivo fundamental es incrementar la empleabilidad de mujeres en situación de riesgo o exclusión que tienen especiales dificultades para la inserción laboral a través de una mayor cualificación para el empleo. Este programa está dirigido a los siguientes colectivos de mujeres: víctimas de violencia de género, responsables de núcleos familiares, mayores de 45 años sin titulación, jóvenes, mujeres pertenecientes a minorías étnicas, inmigrantes, mujeres con discapacidad y reclusas. Consiste en el diseño de un itinerario integrado y personalizado de inserción social y laboral que tiene en cuenta las necesidades de cada mujer, así como su punto de partida.

-Empléate desde la igualdad. Es un programa que tiene como obligación facilitar y apoyar el acceso de las mujeres a los derechos sociales, económicos y laborales con actuaciones dirigidas a la inserción social y laboral orientadas a aquellas mujeres que tienen menos oportunidades al encontrarse en situaciones de vulnerabilidad.

-Incentivos económicos de la contratación de personas con discapacidad a través de bonificaciones y reducciones de la Seguridad Social, así como subvenciones a la contratación de personas con discapacidad. Estos incentivos serán mayores si se contrata además a mujeres con discapacidad. Dicha medida es aplicable al sector privado ya que en la función pública rige los principios de mérito y capacidad de los candidatos y no la decisión del empleador.

convocatorias de procesos selectivos que realice la Administración pública deberá incluir un párrafo en el que se señale si en el correspondiente cuerpo existe infrarrepresentación de personas de alguno de los dos sexos, así como el correspondiente informe de impacto de género; elaboración de Planes de igualdad de las empresas privadas donde se deberán contener un conjunto de medidas dirigidas al acceso al empleo tanto en la oferta de empleo, como en el proceso de selección y en el propio acto de contratación; Plan de Estratégico de Igualdad de Oportunidades, ...

Para conseguir la plena inclusión de la mujer con discapacidad en el mercado de trabajo hay que luchar contra aquellos factores discriminatorios que existen en el mismo y que les afectan directamente como por ejemplo la dificultad de acceso a los procesos de orientación profesional y la falta de adecuación de los servicios a sus necesidades, lo que provoca incompatibilidades entre las capacidades, competencias y expectativas laborales de estas mujeres. En esta línea la STS 229/1992 en su FJ 2º, señala que [...] la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, ratificada mediante Instrumento de 16 de diciembre de 1983 («BOE» 21 de marzo de 1984) que en su artículo 11.3 establece que la legislación protectora relacionada con las cuestiones de empleo “será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada, según corresponda”.

2. INGRESO Y ACCESO DE LAS MUJERES CON DISCAPACIDAD A LA FUNCIÓN PÚBLICA

Las Administraciones Públicas deben jugar un papel relevante en la regulación de los derechos de estas personas para impedir que la discapacidad genere discriminación, en este sentido se contempla en el art. 9.2 de la Constitución al establecer la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la libertad y la igualdad de las personas removiendo los obstáculos que lo impidan o dificulten, precepto que se completa con los art. 14 (principio de igualdad), 23 (igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos) y 49 que incide en la igualdad real y efectiva de las personas con discapacidad, en el ejercicio de sus derechos y la obligación de regular por ley la protección especial que esta requiera.

Por consiguiente, el sector público debe garantizar el derecho a la igualdad efectiva de todas las personas que participen en los procesos selectivos para acceder al empleo público. En la función pública, con carácter general, se accede en condiciones de igualdad de conformidad con los principios de mérito y capacidad (art. 23 CE), sin embargo, ante situaciones iniciales desiguales se hace imprescindible establecer una serie de medidas de acción positiva para el empleo y provisión de puestos de trabajo por parte de estas personas

sin perjuicio de su aplicación a ambos sexos¹⁹⁴. En este sentido, el artículo 113 del RD-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, relativo al acceso al empleo público de personas con discapacidad señala:

“1. El acceso de las personas con discapacidad al empleo público, tanto como personal funcionario como laboral, se inspirará en los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal.

2. A tal efecto, las personas con discapacidad podrán participar en los procesos selectivos en igualdad de condiciones que el resto de las personas aspirantes, debiendo acreditar el grado de discapacidad, así como la compatibilidad con el desempeño de las funciones y tareas genéricas consustanciales a las mismas.

3. El acceso a plazas reservadas a personas con discapacidad intelectual, siempre que éstas tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al treinta y tres por cien, se llevará a cabo mediante la convocatoria de pruebas selectivas específicas e independientes.

4. La Administración del Estado adoptará las medidas adecuadas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de tiempo y medios en los procesos selectivos que se lleven a cabo, permitiéndose el uso de prótesis, incluidas las auditivas, durante la realización de los procesos selectivos por quienes las precisen y lo acrediten. Una vez superados los mismos, la Administración del Estado realizará las adaptaciones precisas, incluidas medidas de accesibilidad, ajustes razonables y otros apoyos, en los puestos de trabajo para que las personas con discapacidad puedan desempeñar adecuadamente sus tareas profesionales”.

Estas medidas se han de acompañar con el resto de las medidas antidiscriminatorias de aplicación a las mujeres con una relación de servicio remunerada en el sector público relativas a la formación, carrera profesional, movilidad, flexibilidad horaria, medidas de conciliación, permisos, excedencias, composición equilibrada de los tribunales o comisiones de selección ...¹⁹⁵.

¹⁹⁴ En este sentido, la STC 229/1992, La consecución del objetivo igualatorio entre hombres y mujeres permite el establecimiento de un "derecho desigual igualatorio", es decir, la adopción de medidas reequilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes para lograr una sustancial y efectiva equiparación entre las mujeres, socialmente desfavorecidas, y los hombres, para asegurar el goce efectivo del derecho a la igualdad por parte de la mujer (STC 128/1987 y 19/1989).

Por lo tanto, las medidas de acción positiva en favor de la mujer se justifican constitucionalmente cuando [...] estén destinadas a remover obstáculos que de hecho impidan la realización de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el trabajo, y en la medida en que esos obstáculos puedan ser removidos efectivamente a través de ventajas o medidas de apoyo hacia la mujer que aseguren esa igualdad real de oportunidades y no puedan operar de hecho en perjuicio de la mujer.

¹⁹⁵ Vid. GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á.: ¿Medidas urgentes para la igualdad?, Diario LA LEY, núm. 9407, de 3 de mayo de 2019, núm. 9407, 3 de mayo de 2019, Editorial Wolters Kluwer; “Políticas de conciliación de la vida personal y laboral del Empleado público en la Universidad” *Políticas de empleo e igualdad: Especial referencia al ámbito universitario*, SANZ MULAS, N (coord.): pp. 77 - 94. Granada Comares, 2012; Función pública e igualdad de oportunidades. La Administración pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar, pp. 763 - 781. Madrid INAP, 2010: “La trascendencia del sistema de función pública en el desarrollo de la igualdad de oportunidades”. *Formación y objeto del Derecho antidiscriminatorio de*

La acción positiva se caracteriza por no contrariar el principio de igualdad de trato al no anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación, dirigiéndose a cerrar las brechas discriminatorias entre mujeres y hombres, y manteniendo su vigencia mientras persistan las causas de la desigualdad detectada que exige la implementación de dichas acciones desarrolladas al amparo de la legislación en la materia¹⁹⁶.

2.1. Cupos de reserva

Las cuotas de reserva consisten en la imposición de la obligación de reservar empleo para personas que acrediten alguna discapacidad y que sufran de pocas oportunidades en el acceso al empleo.

El sistema de cuotas tiene la suficiente cobertura legal como medida de acción positiva dirigidas a la empleabilidad de las personas con discapacidad, tal y como señala la STC 269/1994, de 3 de octubre: “*es claro que la reserva porcentual de plazas en una oferta de empleo, destinadas a un colectivo con graves problemas de acceso al trabajo...no vulnera el art. 14 de la CE, y que, consecuentemente, no estamos ante un supuesto de discriminación, ya que las medidas de reserva son mecanismos aptos para el efectivo cumplimiento de los mandatos constitucionales, favorecen la igualdad en el acceso al empleo de todos los ciudadanos y permiten la satisfacción de los intereses generales mediante la selección de candidatos aptos desde la perspectiva de los principios de mérito y capacidad consagrados en el art. 103 de la CE*”.

El RD 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, establecía una reserva de un cupo no inferior al 5% de las vacantes para ser cubiertas por las personas con discapacidad con un grado igual o superior al 33%; además de señalar que en las pruebas selectivas se establecerán las adaptaciones y los ajustes razonables necesarios de tiempo y medios para su realización que aseguren su participación en condiciones de igualdad (art 8)¹⁹⁷. Esta reserva de cupo ha sido modificado por la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que modifico el art. 59 de la Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público que amplía el límite inferior al 6% (ya derogada); y posteriormente es elevado al 7% por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se

género: perspectiva sistemática de la igualdad desde el Derecho público. MORA RUIZ, M. (dir.): pp. 235 - 254. Barcelona Atelier, 2010; “Los derechos de los empleados públicos a la luz de la LO de igualdad efectiva de mujeres y hombres”. Igualdad ¿para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. pp. 209 - 220. Granada. Comares, 2007....

¹⁹⁶ Las medidas de acción positiva en el ámbito laboral vienen a salvar las diferencias sobre las que se construye la división sexista de trabajos y funciones mediante la imposición a las mujeres de límites aparentemente ventajosos, pero que le suponen una traba para su acceso al mercado de trabajo. (FJ4º STS 229/1992).

¹⁹⁷ Por Orden PRE/1822/2006, de 9 de junio, se establecen los criterios generales para la adopción de tiempos adicionales en los procesos selectivos de acceso al empleo público de personas con discapacidad.

aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP), al reservar un cupo no inferior al 7% para aquellas personas que acrediten la discapacidad y superen los procesos selectivos, así como la compatibilidad de su discapacidad con el desempeño del puesto de trabajo. De este 7% un 2% será ocupado por personas con discapacidad intelectual, y el 5% restante por personas con cualquier otro tipo de discapacidad¹⁹⁸. Se observa en dicho precepto una protección especial para las personas con discapacidad intelectual que dentro de esa cuota tienen una reserva específica del 2% no diferenciándose el tipo de discapacidad en el resto del porcentaje. Posteriormente, el art. 108 del RD-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, ha incrementado dicho cupo de reserva al 10 por ciento de las plazas convocadas¹⁹⁹.

Por su parte la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU), establece que las universidades garantizarán en sus ofertas de empleo las previsiones en materia de reserva de cupo para personas con discapacidad de conformidad con artículo 59 del texto refundido de la Ley del Estatuto del Empleado Público (art. 92.4)

Estas cuotas de reserva en la oferta pública de empleo generan expectativas de empleo a muchas personas con discapacidad, las cuales a la hora de aportar la documentación requerida para poder participar en el correspondiente concurso-oposición deberán acreditar en la solicitud el grado de discapacidad, y en el caso que tengan reconocida una discapacidad intelectual la correspondiente tipología.

¹⁹⁸ Art. 59. 1 TRLEBEP: “1. En las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, considerando como tales las definidas en el apartado 2 del artículo 4 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales en cada Administración Pública.

La reserva del mínimo del siete por ciento se realizará de manera que, al menos, el dos por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad”.

¹⁹⁹ Párrafo 4 del art. 108:” En la oferta de empleo público se reservará un porcentaje no inferior al diez por ciento de las plazas convocadas para ser cubiertas entre personas con discapacidad siempre que superen las pruebas selectivas, y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de forma que progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales de la Administración del Estado incluida en el ámbito de aplicación de este libro.

La reserva del mínimo del diez por ciento se realizará de manera que, al menos el dos por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad.

La reserva se hará sobre el número total de las plazas incluidas en la respectiva oferta de empleo público, pudiendo concentrarse las plazas reservadas para personas con discapacidad en aquellas convocatorias que se refieran a cuerpos, escalas o categorías que se adapten mejor a sus capacidades y competencias”.

Se establece la posibilidad de que en el caso que el aspirante con discapacidad se hubiese presentado por el cupo de reserva y superado los ejercicios correspondientes no obtuviese plaza y siempre que su puntuación fuese superior a la obtenida por otros aspirantes en el sistema de acceso general, será incluido por orden de puntuación en el sistema de acceso general. Se evita así que el cupo pudiera suponer una desventaja para el aspirante con discapacidad.

2.2. Adaptación y ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo

Las personas con discapacidad con un grado de minusvalía igual o superior al 33% tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los procesos de selección por lo que las pruebas se deben adaptar y realizar los ajustes razonables en cuanto a los tiempos y medios de realización, en este sentido se establece en el art. 59.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP) establece que *“Cada Administración Pública adoptará las medidas precisas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo y, una vez superado dicho proceso, las adaptaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad”*.

Las pruebas de selección son idénticas para todos los aspirantes tanto del sistema general como del sistema de cuotas, sin embargo, debido a las singularidades de estas personas se prevé la posibilidad de adaptaciones en cuanto a los tiempos de exámenes dando un tiempo adicional para la realización de los ejercicios así como en relación a los medios se pondrán a disposición es ellas los medios materiales y humanos, las asistencias y apoyos necesarios, de los productos de apoyo y/o tecnologías asistidas que precisen para la realización de las pruebas así como en la garantía de la accesibilidad de la información y la comunicación de los procesos y la del recinto o espacio físico donde estas se desarrollen. Se prevé también la realización de ajustes razonables necesarios por las situaciones específicas de las personas aspirantes con discapacidad que no hayan podido ser resueltas por las adaptaciones genéricas de medios y tiempos.

Dichas cuestiones han sido reguladas durante bastante tiempo en la Orden PRE/1822/2006, de 9 de junio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad; sin embargo los avances en esta materia que han tenido su reflejo en el RD 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y clasificación del grado de discapacidad que ha revisado los grados de discapacidad evidenciando la necesidad de modificar la Orden del 2006 en relación a las novedades introducidas en la baremación. Posteriormente, el RD-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de

justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, en su artículo 113 contempla las adaptaciones y ajustes razonables señalando en el párrafo 4 que. “*La Administración del Estado adoptará las medidas adecuadas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de tiempo y medios en los procesos selectivos que se lleven a cabo, permitiéndose el uso de prótesis, incluidas las auditivas, durante la realización de los procesos selectivos por quienes las precisen y lo acrediten. Una vez superados los mismos, la Administración del Estado realizará las adaptaciones precisas, incluidas medidas de accesibilidad, ajustes razonables y otros apoyos, en los puestos de trabajo para que las personas con discapacidad puedan desempeñar adecuadamente sus tareas profesionales?*”. Estas cuestiones son desarrolladas por la Orden 804/2025, de 23 de julio, por el que se establecen criterios generales para la adaptación de medios y tiempos y la realización de otros ajustes razonables en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad, que se adapta a los cambios sociales de tal forma que se amplían las personas beneficiarias de las medidas ya que no sólo se aplican a las personas que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento²⁰⁰, sino también a aquellas, que sin contar con un reconocimiento oficial del grado de discapacidad, acrediten formalmente su situación personal de necesidad de apoyo mediante alguno de los medios admitidos en Derecho en cuyo caso solo podrán solicitar las adaptaciones de medios y otros ajustes razonables (art. 4). En estos casos, el órgano de selección correspondiente deberá dictar resolución expresa aprobando las adaptaciones necesarias siempre que la discapacidad guarde relación con la prueba a realizar.

El órgano de selección tendrá que valorar la procedencia o no de las medidas para lo cual el candidato tendrá que adjuntar el Dictamen Técnico Facultativo emitido por el órgano técnico de calificación del grado de minusvalía en donde se acreditarán las deficiencias permanentes que han dado origen al grado de minusvalía reconocido. Para ayudar en la evaluación sobre la adopción de estas medidas, el legislador establece un baremo relativo a los criterios generales para las adaptaciones de tiempos en pruebas orales y escritas según deficiencias y grados de discapacidad (anexo I de la Orden); así como la posibilidad de solicitar informes o dictámenes a los órganos técnicos competentes que deberán indicar la idoneidad de adecuar la prueba, las adaptaciones necesarias, y las consideraciones técnicas precisas. Las adaptaciones de los tiempos se harán cuando la discapacidad guarde relación directa con la prueba que haya de realizarse, y dependerá del grado de discapacidad, del tipo y de la edad de las personas. En el caso de que sean negadas las actuaciones solicitadas e identificadas por el aspirante con discapacidad dará lugar a la retroacción de las actuaciones hasta el momento en que se denegaron (SAN 17 de marzo de 1998).

En esta regulación se ha echado de menos la perspectiva de género ya que se no existe ninguna referencia expresa a la mujer con discapacidad existiendo situaciones y discapacidades que afectan principalmente a ellas, por lo que hubiera sido adecuada esa

²⁰⁰ La acreditación del grado de discapacidad se realiza de conformidad a lo señalado en el art. 4.3 del TR de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social.

mención. Todavía se está a tiempo de corregir dicha carencia ya que tal y como se señala en la disposición adicional única de la orden se tiene un plazo de 6 meses a partir del 26 de julio del 2025 para que, desde la Secretaría de Estado de Función Pública, previa consulta al Consejo nacional de la Discapacidad, se apruebe un Manual general de adaptaciones de medios, tiempos y otros ajustes razonables en el que se establecerá pautas, información y asesoramiento y recomendaciones detalladas a tener en cuenta por los órganos de selección.

2.3. Adjudicación y adaptación del puesto de trabajo

Una vez superadas las pruebas existe el deber de adjudicar un puesto de trabajo y la adaptación de mismo a las necesidades de las personas con discapacidad (art. 59.2 TRLEBEP).

Respecto a la adjudicación hay que tener en cuenta que *“Una vez superado el proceso selectivo, las personas que ingresen en cuerpos o escalas de funcionarios o categorías de personal laboral de la Administración General del Estado y hayan sido admitidos en la convocatoria ordinaria con plazas reservadas para personas con discapacidad podrán solicitar al órgano convocante la alteración del orden de prelación para la elección de las plazas dentro del ámbito territorial que se determine en la convocatoria, por motivos de dependencia personal, dificultades de desplazamiento u otras análogas, que deberán ser debidamente acreditados. El órgano convocante decidirá dicha alteración cuando se encuentre debidamente justificado, y deberá limitarse a realizar la mínima modificación en el orden de prelación necesaria para posibilitar el acceso al puesto de la persona discapacitada”* (art. 9 del Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad).

La adaptación del puesto de trabajo deberá ser solicitada por el interesado, acompañada de un informe expedido por el órgano competente en la materia, que acredite la procedencia de la adaptación y la compatibilidad con el desempeño de las funciones que tenga atribuido el puesto o los puestos solicitados, que se valorará teniendo en cuenta las adaptaciones que se puedan realizar en él. *El ministerio u organismo al que esté adscrito el puesto de trabajo será el encargado de la valoración, la realización y la financiación de las adaptaciones necesarias para la incorporación del empleado discapacitado, sin perjuicio de las subvenciones u otro tipo de ayudas que se puedan aplicar a esta finalidad.* (art. 10 RD 2271/2004).

2.4. Aplicación del criterio de preferencia de las mujeres

Cuando las mujeres se encuentren infrarrepresentadas y los candidatos tengan igualdad sustancial de méritos, hay que tener en cuenta el criterio de preferencia de la mujer. Criterio que no es una norma universal de obligado cumplimiento, pero si opera como principio rector de la decisión ya que se exige que se motive las razones por las cuales se prescinde de esta regla y se elige al candidato varón o a una persona sin discapacidad en detrimento de la

mujer con discapacidad que presenta un perfil profesional equiparable e incluso en ocasiones superior²⁰¹.

2.5. Convocatoria de pruebas selectivas específicas e independientes

El art. 118 en su párrafo 3 del RD-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo señala la posibilidad de que “*El acceso a plazas reservadas a personas con discapacidad intelectual, siempre que éstas tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al treinta y tres por cien, se llevará a cabo mediante la convocatoria de pruebas selectivas específicas e independientes*”. Estos procesos selectivos restringidos deberán contemplar las adaptaciones de medios y tiempos suficientes, por lo que no procederá el incremento adicional relacionada con la discapacidad intelectual que se contiene en la Orden 804/2025, de 23 de julio, por el que se establecen criterios generales para la adaptación de medios y tiempos y la realización de otros ajustes razonables en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad, salvo que el aspirante padezca otras discapacidades adicionales.

3. CONCLUSIONES

El sector público es el paradigma de la igualdad y como tal debe ser un ejemplo para el conjunto de la sociedad a la hora de adoptar medidas de acción positiva dirigidas a conseguir la integración real y efectiva de las personas con discapacidad prestando una atención especial a la perspectiva de género en todas sus actuaciones²⁰².

Esto hace preciso que se incida en la coordinación e integración de las políticas públicas de empleo evitando duplicidades e interferencia en las acciones, fomentando la colaboración entre los agentes sociales e institucionales, lo que repercutirá en una mayor eficacia y calidad de las medidas adaptadas.

Se debe aumentar el empleo de estas mujeres en entornos laborales inclusivos y accesibles, que puedan trabajar con personas sin discapacidad y no se limite a centros

²⁰¹ Vid, STS de 18 de diciembre de 2013 sobre procesos selectivos en las distintas Administraciones Públicas. De igual forma que hay que motivar el porqué de la asignación de un puesto de trabajo a una persona determinada, también hay que motivar el cese de un puesto de libre designación: Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta) núm. 1929/2024, de 5 de diciembre (ECLI:ES:TS:2024:5935), así como la STS núm. 40/2024, de 15 de enero: “[...] nadie discute que el cese en los puestos de libre designación, aun dependiendo de la voluntad del órgano competente, requiere de motivación o justificación de las razones que lo determinan”.

²⁰² Vid. GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A.: “La discriminación por razón de género en el acceso al empleo en situaciones de exclusión social”, en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y MARTÍNEZ BARROSO, M^a. R. (dir.): *La inserción laboral de las mujeres en riesgo de exclusión social*, Tirant lo Blanch, pp. 25-47, en concreto p. 31.

especiales de empleo siendo el sector público el ámbito más adecuado para conseguirlo; pero también es importante incidir en la formación a través de cursos de formación para que las personas en situación de desventaja puedan formarse y acceder a los puestos de trabajo en las mismas condiciones de igualdad. Resulta necesario abordar la regulación de la Formación profesional que asegure a las mujeres con discapacidad todas las medidas, recursos y productos de apoyo, las adaptaciones necesarias y la conexión de la formación con opciones reales de empleo, asegurando prácticas en entornos laborales inclusivos, abiertos y accesibles al alumnado con discapacidad en formación profesional.

4. BIBLIOGRAFÍA

CASADO MUÑOZ, R. y DE JUAN BARRIUSO, N.: *Inclusión y no discriminación de la mujer con discapacidad*. Universidad de Burgos, 2005.

GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A.: “La agenda 2030 con perspectiva de género y discapacidad”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A. (dir.): *Agenda 2030, desarrollo sostenible e igualdad*. Aranzadi, 2021, pp. 199-237.

- “La discriminación por razón de género en el acceso al empleo en situaciones de exclusión social”, en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y MARTÍNEZ BARROSO, M^a. R. (dir.): *La inserción laboral de las mujeres en riesgo de exclusión social*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 25-47.
- “El acceso al empleo como instrumento para conseguir la igualdad de la mujer en situación de exclusión social”, en SÁNCHEZ BARRIOS, I. (dir.): *Derechos Humanos e igualdad. Tras la estela de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*. pp. 77-89. Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.
- “¿Medidas urgentes para la igualdad?”, *Diario LA LEY*, núm. 9407, de 3 de mayo de 2019, núm. 9407, 3 de mayo de 2019, Editorial Wolters Kluwer.
- “La trascendencia del sistema de función pública en el desarrollo de la igualdad de oportunidades”, en MORA RUIZ, M. (dir.): *Formación y objeto del Derecho antidiscriminatorio de género: perspectiva sistemática de la igualdad desde el Derecho público*. Barcelona, Atelier, 2010, pp. 235-254.
- “Los derechos de los empleados públicos a la luz de la LO de igualdad efectiva de mujeres y hombres”. *Igualdad ¿para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Granada, Comares, 2007, pp. 209-220.

- “La contratación pública con perspectiva de género”, en GALÁN VIOQUE, R. (dir.): *La Contratación pública sostenible en la Ley de contratos del sector público*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 145-171.

GÓMEZ MALLÉN, M.: “Comunicación presentada en la Jornadas Derecho de las mujeres con discapacidad y agenda 2030”, organizada por COCEMFE: Infografía: “Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, discapacidad y género”, 2019.

LORENZO, R. DE y LÓPEZ BUENO, L.C. (coords.): *Tratado sobre discapacidad*. Aranzadi, 2007.

MORCILLO MORENO, J. (dir.): *Discapacidad intelectual y capacidad de obrar: de la sustitución de la voluntad al apoyo de la toma de decisiones*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.

NIETO ROJAS, P.: “Insuficiencia del marco de protección social de los cuidados y sus efectos en la situación laboral de las mujeres”. *Lex social: revista de los derechos sociales*, Vol. 11, núm. 2, 2021, pp. 804-823.

PÉREZ PÉREZ, J.: “La discapacidad y el empleo en las administraciones Públicas”. *Estudios de Relaciones Laborales*, núm. 10, 2017.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H.: *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

TEJADA RÍOS, J.: *Régimen jurídico-institucional de la discapacidad. Aportaciones de la digitalización*. Barcelona, Atelier, 2024.

DISCAPACIDAD, GÉNERO Y ENERGÍA: RETOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS²⁰³

M^a Remedios Zamora Roselló

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Málaga

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3621-062X>

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS DATOS DE LA DISCAPACIDAD: SEGREGACIÓN POR GÉNERO. 3. VULNERABILIDAD Y POBREZA ENERGÉTICA. **3.1. Estrategia Española contra la Pobreza Energética. 3.2. Autoabastecimiento frente a la vulnerabilidad.** 4. VULNERABILIDAD Y POBREZA DE TRANSPORTE. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen: En este estudio se analizan las debilidades que presenta la transición energética ante grupos de especial vulnerabilidad, como las personas con discapacidad; con una especial atención a las mujeres, por su mayor presencia como colectivo que sufre discapacidad y también como principales cuidadoras. Se analizan las últimas propuestas de planificación a nivel nacional, que van a guiar las iniciativas de las distintas administraciones públicas para tratar de frenar la brecha social que generan la pobreza energética y de transporte. Asimismo, se plantean propuestas de actuación que permitan al sector público revertir esta vulnerabilidad e integrar a este colectivo en la vanguardia de los nuevos modelos energéticos.

²⁰³ Esta publicación se enmarca en la *Red de Género y Energía - Gender and Energy Network (GENERGY)*, financiada por la Universidad de Málaga, IP: M^a Remedios Zamora Roselló; y en la labor desarrollada en el Grupo de Investigación SEJ174 *Implicaciones normativas del medio ambiente. Estándares ambientales y directriz ambiental*, IP: M^a Remedios Zamora Roselló.

1. INTRODUCCIÓN

Una investigación sobre la conexión entre la discapacidad, el género y la energía exige comenzar con la todavía reciente, puesto que aún no ha cumplido dos años, modificación del artículo 49 CE. Después de una larga lucha por parte de las personas con discapacidad y de las asociaciones y colectivos que las representan, nuestro texto constitucional abandonó una redacción anclada en una visión más que superada de la discapacidad; para comenzar a reflejar la realidad de un conjunto de personas que tienen mucho que aportar a la sociedad, y que lo hacen día a día, a pesar de los grandes obstáculos a los que se enfrentan.

Corresponde recordar el texto de este nuevo artículo 49 CE, para después analizar en qué medida este mandato constitucional se está respetando:

“1. Las personas con discapacidad ejercen los derechos previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas. Se regulará por ley la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio.

2. Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad”.

Con esta reforma se consagra y refuerza el principio de autonomía de las personas con discapacidad, por ello consideramos esencial su participación plena en la transición energética que estamos atravesando en estos momentos²⁰⁴. Su integración en la toma de decisiones a nivel personal, sobre el modelo energético por el que quieren optar; y, también, su participación en la toma de decisiones sobre las políticas públicas para el desarrollo e implantación de un nuevo modelo energético.

Las personas con discapacidad no son un colectivo uniforme, presentan numerosas singularidades, necesidades y demandas específicas. Es de destacar que el texto constitucional alude en su parte final a dos grupos específicos: las mujeres y los menores

²⁰⁴ Como afirma HERRÁN ORTIZ: “se observa así en la CE un nuevo marco constitucional de reconocimiento de derechos específicos a las personas con discapacidad; cuya finalidad no es otra que reforzar el principio de autonomía y vida independiente como fundamento de la dignidad y la igualdad de toda persona. En definitiva, más allá de los debates sobre la intensidad del mandato y el reconocimiento de este principio, la explícita proclamación de la autonomía personal, y “de la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles”, pretende de manera acertada apuntalar constitucionalmente el derecho de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente”. HERRÁN ORTIZ, A.: “Derechos fundamentales y discapacidad. A propósito de la autonomía personal y el derecho a la vida independiente en la Constitución Española”, *Oñati socio-legal series*, vol. 15, núm. 2, 2025, (Ejemplar dedicado a: Desafíos sociales y jurídicos del nuevo paradigma de la discapacidad intelectual. Un compromiso con los derechos humanos, la inclusión y la igualdad), p. 884.

Sobre esta materia, ANGUITA SUSI, A.: “La reforma constitucional de los derechos de las personas con discapacidad”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 41, 2024.

con discapacidad; dos grupos que sufren habitualmente una doble discriminación y un grado de vulnerabilidad mayor que el resto del colectivo.

En materia de género los referentes constitucionales toman como punto de partida el artículo 14 CE, que proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Referencia que se completa con el artículo 9.2 CE, al consagrar la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; un precepto también de aplicación en materia de discapacidad y que ha de guiar la actuación administrativa²⁰⁵.

Si tomamos como referencia el marco internacional, la discapacidad y la igualdad de género son materias transversales, por ello guían todos los aspectos de la Agenda 2030. Asimismo, nos encontramos con previsiones específicas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para eliminar la brecha de género, de ahí que el ODS 5 aspira a lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. En lo que respecta al sector energético, el ODS 7 consiste en garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos. Mientras que en materia de discapacidad debemos recordar la mención de los siguientes: el ODS 4 sobre educación inclusiva y de calidad; el ODS 8 sobre crecimiento económico, pleno empleo y trabajo decente; el ODS 10 sobre reducción de las desigualdades; el ODS 11 sobre ciudades y comunidades inclusivas y sostenibles; y, por último, el ODS 17 sobre implementación de la Agenda y las alianzas necesarias²⁰⁶. En este contexto, la premisa “nadie queda atrás” adquiere una nueva

²⁰⁵ En la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2007, se incluye un completo repaso a los antecedentes internacionales en materia de igualdad. En este sentido se afirma en la norma: “La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos, entre los que destaca la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada por España en 1983. En este mismo ámbito procede evocar los avances introducidos por conferencias mundiales monográficas, como la de Nairobi de 1985 y Beijing de 1995. La igualdad es, asimismo, un principio fundamental en la Unión Europea. Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el 1 de mayo de 1999, la igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de las desigualdades entre unas y otros son un objetivo que debe integrarse en todas las políticas y acciones de la Unión y de sus miembros. Con amparo en el antiguo artículo 111 del Tratado de Roma, se ha desarrollado un acervo comunitario sobre igualdad de sexos de gran amplitud e importante calado, a cuya adecuada transposición se dirige, en buena medida, la presente Ley. En particular, esta Ley incorpora al ordenamiento español dos directivas en materia de igualdad de trato, la 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro”.

²⁰⁶ GONZÁLEZ BUSTOS, M. A.: “La Agenda 2030 con perspectiva de género y discapacidad”, en DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J., GONZÁLEZ BUSTOS, M. A. (dir.): *Agenda 2030: desarrollo sostenible e igualdad*, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 199-237.

dimensión ante el colectivo de las mujeres con discapacidad, que sufren una doble discriminación.

Cuando sólo restan cinco años para alcanzar estos objetivos el último balance sigue siendo desalentador en muchos aspectos. Por ello, una vez recopilada la situación de los ODS en 2025, el Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, trazó una hoja de ruta en la que señaló seis áreas prioritarias de acción para transformar el rumbo actual y alcanzar avances más rápidos e inclusivos: donde destacamos el acceso universal a la energía sostenible y la acción climática²⁰⁷.

Nos encontramos ante dos temas: discapacidad y género, que tienen un carácter transversal y que han de estar integrados en cualquiera de las políticas públicas. No es suficiente con una legislación específica, es que la perspectiva de género y la discapacidad son realidades presentes en todas las materias y, por tanto, requieren de un estudio y presencia en la normativa y la planificación sectorial²⁰⁸.

Al analizar las políticas energéticas, un primer acercamiento podría llevarnos a concluir que es una materia neutral, desde el punto de vista de su impacto sobre el género y la discapacidad. Si partimos de un concepto amplio, la transición energética constituye un proceso de transformación en el modelo de generación, distribución y consumo de energía, orientado a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Este cambio de paradigma representa una estrategia fundamental para asegurar la viabilidad futura del planeta. La clave se encuentra en que las propuestas concernientes a la transición energética están estableciendo los parámetros del modelo social, ambiental y económico. Los retos que dicho fenómeno suscita en lo que respecta a la justicia social, la descarbonización y la competitividad de la economía se erigen como factores determinantes en la conformación de la agenda política para la década venidera. Por tanto, participar en esta toma de decisiones y poner de relieve las demandas de los colectivos con discapacidad y las personas cuidadoras, es determinante para incluirlos en las políticas públicas de los próximos años.

2. LOS DATOS DE LA DISCAPACIDAD: SEGREGACIÓN POR GÉNERO

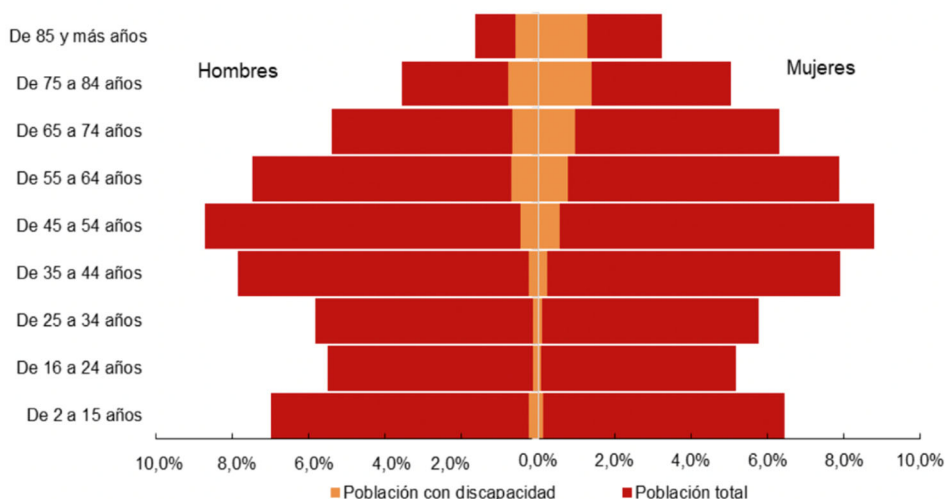
Para poder llevar a cabo un análisis del impacto de la transición energética en las personas con discapacidad y, de forma más específica, en las mujeres. Es clave disponer de datos que nos muestren cuál es el número de personas con discapacidad que existen en nuestro país; referencias que nos permitirán constatar el alto impacto de las medidas que

²⁰⁷ NACIONES UNIDAS: *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2025*, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2025/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2025.pdf>, (última consulta: 22 de septiembre de 2025).

²⁰⁸ RANDO BURGOS, E.: *Mujer y Administración Pública: políticas públicas e igualdad de género*, Atelier, 2023, p. 229.

pueden ser adoptadas por parte del legislador y también por parte de las Administraciones públicas competentes.

Los últimos datos disponibles reflejan que en nuestro país 4,38 millones de personas que residen en hogares tienen algún tipo de discapacidad; si segregamos por razón de sexo afecta en mayor medida a mujeres (2,57 millones) que a hombres (1,81 millones). En uno de cada cinco hogares españoles reside, al menos, una persona con discapacidad.



Pirámide de población total y población con discapacidad

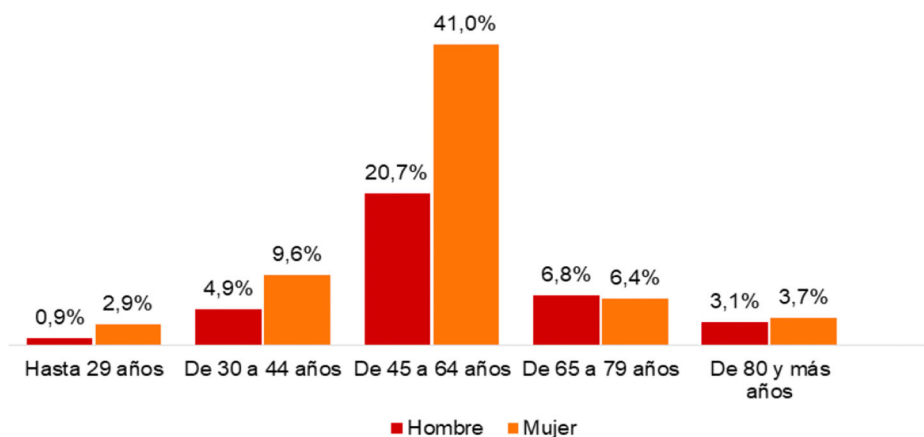
Fuente: Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia (EDAD), 2020.

También es de interés conocer cuáles son los tipos de discapacidad y en qué medida afectan a las mujeres. Según muestran los datos actuales, todos los tipos de discapacidad afectan en mayor medida a las mujeres; los problemas de movilidad son los más frecuentes y tienen mayor incidencia en las mujeres (68,5%) frente a los hombres (38,9%). Asimismo, donde mayor diferencia se detecta es en las dificultades para realizar las tareas domésticas, ámbito en el que la tasa de prevalencia en mujeres prácticamente duplicó la de los hombres. Estos datos son de gran interés para nuestro estudio porque ponen de relieve, una vez más, el mayor impacto de la discapacidad para la mujer que atiende las labores domésticas, y la prevalencia de un marcado sesgo de género en la atención a estas tareas. Tareas donde el impacto energético es fundamental y donde la mejora de la eficiencia en los hogares y en las capacidades de decisión sobre elementos como el autoconsumo, pueden ser esenciales para

reducir la factura energética y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, especialmente de las personas con discapacidad.

Otro elemento clave, estrechamente relacionado con el bienestar de las personas con discapacidad, son las personas que se encargan de su cuidado²⁰⁹. Las cifras son muy elocuentes porque 2,4 millones de personas sufren el mayor grado de severidad en algún tipo de discapacidad cuando no reciben ayudas; de los cuales 1,5 millones son mujeres. Las actividades que les generan una mayor dependencia son, por orden decreciente: las tareas domésticas, con una incidencia del 63,1%; los problemas de movilidad, que representan el 62,7%; y el autocuidado, con el 61,9%. A estas cifras debemos añadir que más de un millón de personas con discapacidad viven solas y que en alrededor de 270.000 hogares con más de una persona, todos sus miembros tiene algún tipo de discapacidad.

Por tanto, la atención y asistencia a estas personas es básica en buena parte de los casos. De hecho, casi la mitad de las personas con discapacidad reciben cuidados o asistencia personal, de los cuales prácticamente el 50% necesita atención durante ocho o más horas diarias. Y, de nuevo, aquí existe un marcado sesgo de género, ya que el 63,7% de los cuidadores son mujeres; la mayoría de ellas con una edad entre los 45 y los 64 años. Las cifras sobre el perfil del cuidador son relevadoras; a lo largo de toda la vida de la persona con discapacidad son las mujeres las principales encargadas de su cuidado. En el caso de personas con discapacidad entre los 6 y los 44 años, la cuidadora principal es su madre en casi el 60% de los casos; mientras que para las personas con más de 80 años, la cuidadora principal es una hija. En definitiva, en los hogares con personas con discapacidad que reciben la principal atención de un familiar, es casi siempre una mujer la que asume el rol de cuidadora.



²⁰⁹ GONZÁLEZ BUSTOS, M. A.: “La discapacidad y el sector de los cuidados”, en FERNANDO PABLO, M., TERRÓN ANTOS, D., DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. (dirs.): *La Administración de los cuidados*, Colex, 2025, pp. 31-44.

Perfil del cuidador principal por sexo y grupo de edad y porcentajes sobre el total de cuidadores de ambos sexos.

Fuente: Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia (EDAD), 2020.

En conclusión, la mujer, ya sea como persona con discapacidad o como cuidadora es la principal afectada por las políticas relacionadas con la discapacidad. Por tanto, cuando nos encontramos con un colectivo que sigue sufriendo discriminación en muchos ámbitos, incluido el acceso a la energía, y que no recibe el protagonismo que le corresponde en la toma de decisiones en materia de transición energética, estamos desprotegiendo y vulnerando principalmente los derechos de las mujeres. Las mujeres con discapacidad y las cuidadoras están sufriendo una doble discriminación por razón de su género y por su discapacidad, o vinculación con las personas con discapacidad.

3. VULNERABILIDAD Y POBREZA ENERGÉTICA

El concepto de pobreza energética es determinante para conocer quiénes son los colectivos más afectados y si, efectivamente, existe un agravamiento de la vulnerabilidad por razón de género y de discapacidad. A este respecto, vamos a tomar como referencia la Directiva 2023/1791 relativa a la eficiencia energética, que incluye una definición legal y vinculante sobre este concepto, y se pronuncia en los siguientes términos²¹⁰:

“ Toda situación en la que un hogar no puede acceder a los servicios energéticos esenciales cuando dichos servicios proporcionan unos niveles básicos y dignos de vida y salud, como calefacción, agua caliente, refrigeración e iluminación adecuadas, y la energía para hacer funcionar los aparatos, dados el contexto nacional pertinente, la política social nacional existente y otras políticas nacionales pertinentes, como consecuencia de varios factores, incluidos, como mínimo, los siguientes: inasequibilidad, renta disponible insuficiente, gasto energético elevado y escasa eficiencia energética de los hogares”.

Esta situación de pobreza energética se agrava en el caso de las mujeres²¹¹, son numerosos los condicionantes que incrementan las posibilidades de sufrir pobreza

²¹⁰ Directiva 2023/1791, del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023, relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento 2023/955, DO L 231, de 20 de septiembre de 2023.

PRESICCE, L.: “Pobreza y vulnerabilidad energética. Un análisis multinivel en el marco de la agenda urbana de la Unión Europea”, en ANLEU HERNÁNDEZ, C. (coord.): RODRÍGUEZ BEAS, M., FORNS FERNÁNDEZ, M.: *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de servicios sociales: Una perspectiva interdisciplinar*, Atelier, 2020.

²¹¹ MOSQUERA LÓPEZ, S.: “Pobreza energética en mujeres: factores de vulnerabilidad, pandemia y crisis energética”, Orkestra, Instituto Vasco de Competitividad, marzo de 2023. Disponible: <https://www.orkestra.deusto.es/es/actualidad/noticias-eventos/beyondcompetitiveness/2534-pobreza-energetica-mujeres-factores-vulnerabilidad> (última consulta: 23 de septiembre de 2025).

En lo que respecta a la pobreza energética, DEL GUAYO CASTIELLA, I.: “Pobreza energética y vulnerabilidad en el sector eléctrico. Lucha contra la pobreza energética y el bono social”, en SOTO

energética. A pesar de la inexistencia de datos completos, las cifras actuales muestran que aquellos hogares monoparentales liderados por una mujer sufren un mayor riesgo de pobreza energética, al igual que otros colectivos como las mujeres inmigrantes o las mujeres de edad avanzada, que habitualmente suelen disponer de un menor volumen de ingresos.

Otro de los factores a tener en cuenta es la incidencia del cambio climático sobre la pobreza energética. Los episodios climáticos extremos que estamos sufriendo en los últimos años, con olas de calor y frío extremas, incrementan la vulnerabilidad de las familias con dificultades para mantener unas condiciones óptimas de temperatura en sus hogares; pero es que esta crisis climática también pone en jaque la seguridad y fiabilidad del sistema energético como consecuencia de otros fenómenos, como grandes inundaciones, que pueden conllevar la suspensión del suministro.

En el caso de nuestro país, es importante recalcar la necesidad de adoptar medidas para mejorar la refrigeración, uno de los grandes olvidados en los procesos de medición de la pobreza energética, y que más están incidiendo en la salud y el bienestar de la población, especialmente en las regiones del sur peninsular y los archipiélagos.

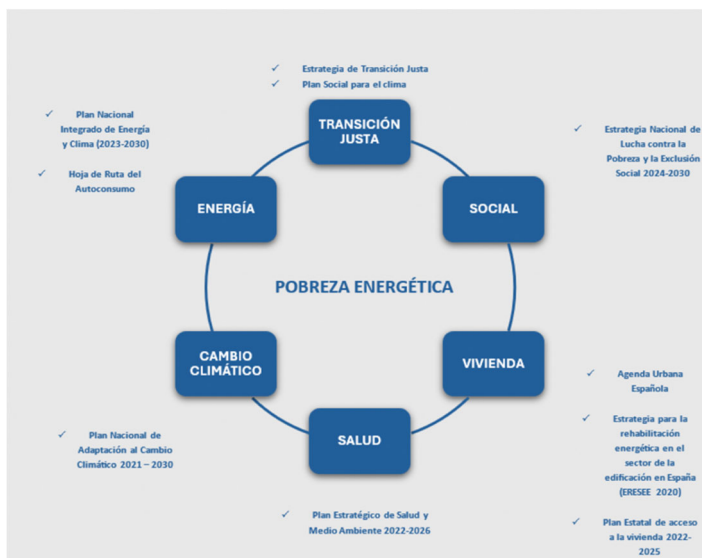
En este sentido, debemos recordar la reciente publicación de la propuesta del Gobierno para la adopción de un “Pacto de Estado frente a la emergencia climática”, donde uno de los puntos principales es “proteger a la ciudadanía de las olas de calor”²¹². Entre sus objetivos se encuentra la implementación de un registro y sistema de asistencia para personas vulnerables a eventos climáticos extremos, y el desarrollo de mapas de vulnerabilidad social climática y mecanismos de asistencia como moratorias, ayudas directas y rehabilitación de viviendas. Es evidente que uno de los primeros colectivos vulnerables al clima son las personas con discapacidad con patologías que pueden verse afectadas por el incremento de temperaturas.

En definitiva, ante la pobreza energética son numerosas las políticas públicas que deben coordinarse para encontrar una solución a la situación de vulnerabilidad de los colectivos afectados. Por todo ello, es necesario abordarlo desde una visión completa de esta problemática, donde la discapacidad y el género vamos a ver que actúan como factores determinantes de esta realidad, y que no pueden ser obviados en la adopción de iniciativas

VALLE, J. (coord.) y PONCE SOLÉ, J. (coord.): *Pobreza energética: regulación jurídica y protección de los derechos de las personas*, Federnació de Municipis de Catalunya, 2018, pp. 29-46; FEENSTRA, M., CLANCY, J.: “A View from the North: Gender and Energy Poverty in the European Union”, en CLANCY, J., ÖZEROL, G., MOHLAKOANA, N., FEENSTRA, M., SOL CUEVA, L. (eds.): *Engendering the Energy Transition*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020. Disponible https://doi.org/10.1007/978-3-030-43513-4_7

²¹² El texto completo del documento se encuentra disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/pacto-emergencia-climatica/20250902_Pacto_de_Estado_frente_a_la_emergencia_climatica_vdef2.pdf (última consulta: 10 de octubre de 2025).

que se dirijan a erradicar la pobreza desde su origen; ofreciendo soluciones completas y efectivas.



Dimensiones estratégicas de la pobreza energética en España

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Gobierno de España, “Borrador de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética”, 2025.

3.1. Estrategia Española contra la Pobreza Energética

En 2018 el incremento de los precios finales de la energía condicionó la adopción de un Real Decreto-ley de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, donde se establecía la obligación del Gobierno de aprobar una Estrategia nacional contra la pobreza energética en el plazo de seis meses. Como resultado de este mandato se adoptó la Estrategia nacional contra la pobreza energética 2019-2024.

En este texto ya se reconocía la existencia de grupos de población que presentan una especial vulnerabilidad y requieren, por tanto, una mayor protección; entre esos colectivos se mencionaban: “Las personas mayores, las menores, las mujeres embarazadas, las personas dependientes, las personas con enfermedades y las que presentan discapacidad ya que son más vulnerables a los extremos térmicos y, por tanto, a la pobreza energética”, así como “las mujeres por el fenómeno de feminización de la pobreza y por la mayor incidencia de situaciones de precariedad laboral y brecha salarial, así como de los hogares donde la mujer es la única persona generadora de ingresos”.

En esta primera Estrategia la atención a la discapacidad se centra exclusivamente en dos grupos de medidas: por un lado, en materia de información, para que resulte accesible

y comprensible a todas las personas, con especial atención a los principios de accesibilidad universal y diseño. Y, de otro lado, con respecto al bono social eléctrico y a los suministros esenciales. En relación al bono social eléctrico, la normativa ya tenía previsto umbrales más elevados de renta para personas con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%. Y también se incluían previsiones específicas en cuanto a la suspensión del suministro para consumidores de energía eléctrica; al considerar suministro esencial y, por tanto, no poder ser suspendido en ningún caso “los suministros de ámbito doméstico en los que exista constancia documental formalizada por personal médico de que el suministro de energía eléctrica es imprescindible para la alimentación de un equipo médico que resulte indispensable para mantener con vida a una persona, debiendo circunscribirse en todo caso esos suministros a personas físicas en su vivienda habitual”. La Estrategia abogaba por automatizar las medidas prestacionales para dotarlas de una mayor simplicidad y eficacia, mejorar la coordinación administrativa y facilitar el acceso a las ayudas.

Durante la etapa en que esta primera Estrategia estuvo en vigor se adoptaron varios textos normativos que también aumentaron los beneficiarios y los descuentos del bono social. Como resultado, se ampliaron los umbrales de renta, la energía máxima a bonificar, y la ponderación de situaciones de vulnerabilidad, como los grados de discapacidad. No obstante, continúa existiendo un desconocimiento profundo sobre la pobreza energética en el colectivo de personas con discapacidad, al igual que tampoco se realiza una recogida de datos que permita una segregación por géneros para conocer el impacto real sobre los distintos colectivos y su diverso grado de potencial vulnerabilidad. En este sentido, debemos destacar que el “Balance de las actuaciones contra la pobreza energética y actualización de indicadores 2018-2024”, publicado por el MITECO, no incluye referentes estadísticos suficientes para precisar, en la medida necesaria, las singularidades y caracteres de la pobreza energética en nuestro país; lo cual supone un gran obstáculo a la hora de diseñar políticas específicas para colectivos con gran riesgo de pobreza energética²¹³.

En septiembre de 2025 el Gobierno presentó una nueva Estrategia para el periodo 2025-2030; una propuesta que tiene como objetivo garantizar el acceso universal, seguro, asequible y sostenible a la energía, como un derecho básico y condición necesaria para una vida digna. Se estructura en cuatro ejes de actuación: caracterización de la pobreza energética; protección de los consumidores; mejora estructural de las condiciones energéticas; y comunicación, información y sensibilización sobre la pobreza energética. Son varios los aspectos que consideramos relevantes para la materia objeto de estudio y que se distribuyen a lo largo de estos cuatro ejes. En lo que respecta al eje de protección de los consumidores, destacamos propuestas para garantizar el suministro a consumidores

²¹³ MINISTERIO DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO: *Balance de las actuaciones contra la pobreza energética y actualización de indicadores 2018-2024*, 2025, <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/bono-social/informes-indicadores/5.%20Indicadores%20de%20pobreza%20energética%202022-2024.%20balance%20y%20cierre%20ENPE%2019-24.pdf> (última consulta: 10 de octubre de 2025).

vulnerables y electrodependientes; en materia de condiciones estructurales, las medidas destinadas a la rehabilitación energética de viviendas de familias vulnerables, el fomento de la inclusión de los consumidores vulnerables en las comunidades energéticas, y la protección de la ciudadanía frente a las olas de calor. Mientras que en el eje de comunicación y sensibilización destacamos el fomento de la detección de situaciones de pobreza energética en el sistema de salud de atención primaria.

A pesar de estas iniciativas de interés, la nueva Estrategia ha obviado la necesidad de atender al colectivo de personas con discapacidad y a su problemática específica. En el caso de las personas con discapacidad la implementación de una transición energética justa pasa por atender a varios elementos en los que este colectivo presenta una mayor vulnerabilidad. De ahí que sea esencial conocer de primera mano cuáles son sus demandas y cómo habrían de implementarse en este texto. Para ello, vamos a analizar el documento de propuestas que presentó el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad a la consulta pública previa sobre la Estrategia (CERMI)²¹⁴.

En primer lugar debemos destacar los puntos clave sobre los que se centra este documento que son: coste de la factura energética, eficiencia energética de los hogares, accesibilidad universal de los procedimientos administrativos, concienciación y formación.

En lo que respecta al coste de acceso a la energía, se aborda esta problemática desde una doble perspectiva. Por un lado, se hace referencia a la necesidad de incluir a los hogares en los que resida una persona con discapacidad entre los colectivos en riesgo de vulnerabilidad energética. Esta visión más amplia estaría asociada a cualquier tipo de discapacidad y parte de un premisa clara: la discapacidad supone un sobrecoste adicional a las familias.

Junto a esta previsión que comprendería a personas con cualquier tipo de discapacidad, también nos encontramos con una mención específica a aquellas familias que incluyan a una persona con discapacidad y cuyas necesidades impliquen una mayor dificultad para asumir los costes energéticos, para lo que se solicitan ayudas económicas. Previsión que se completa con la propuesta de incluir una tarifa energética social específica para las personas con discapacidad cuyas necesidades supongan un mayor consumo asociado al uso de equipos médicos y adaptaciones tecnológicas. En este caso se propone una tarifa progresiva, que permita ajustarse a las necesidades de cada persona; y, de gran interés en este punto es la propuesta para que el acceso a esta tarifa se automatice, gracias al intercambio de información con servicios sociales.

²¹⁴ CERMI, FUNDACIÓN CERMI MUJERES: *Documento de propuestas del Movimiento CERMI (discapacidad organizada) a la Consulta Pública previa sobre la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética*, 2025. Disponible <https://back.cermi.es/catalog/editor/files/pc560-aportaciones-cermi-enpe.pdf> (última consulta: 10 de octubre de 2025).

Llegados a este punto debemos recordar que los costes de la energía eléctrica en España han sufrido un incremento importante durante los últimos años, llegando a picos máximos en 2022, como consecuencia de la situación geopolítica, en especial de la guerra de Ucrania; a lo que hay que añadir la inflación, el precio del gas y los derechos de emisión de CO₂, entre otros factores. El precio de la electricidad está sujeto a muchas fluctuaciones y se ve alterado, como hemos comentado, por elementos de variada naturaleza. Esta situación ha obligado al desarrollo de varios tipos de ayudas, tanto para los consumidores vulnerables como para la mejora de la eficiencia energética. El denominado “escudo social energético” se desarrolló para hacer frente a los picos históricos de la factura de la luz y apoyar a los colectivos con más dificultades; así entre 2022 y 2023 los consumidores vulnerables se favorecieron de descuentos de 65%, alcanzando el 80% para los consumidores vulnerables severos. Estos porcentajes se encuentran en descenso, y para el periodo de julio a diciembre de 2025 alcanzarán reducciones del 42,5% para los consumidores vulnerables y del 57,5% para los vulnerables severos; mientras que en 2026 estos descuentos continuarán reduciéndose²¹⁵.

La realidad es que el acceso a este tipo de ayudas es complejo y exige una tramitación burocrática farragosa que compromete su efectiva implantación. Si esta es la realidad para cualquier ciudadano, en el caso de una persona con discapacidad y/o sus familiares, la complejidad y dificultades se acentúan.

Otro elemento fundamental, y en estrecha conexión con el anterior, sería la mejora de la eficiencia energética de los hogares en los que reside una persona con discapacidad²¹⁶. Con estos avances no sólo se reduciría la factura energética de estas familias, también se mejoraría la calidad de vida de todos los integrantes del núcleo familiar y, específicamente,

²¹⁵ SEGURA, M.: “La evolución del precio de la luz en España”, Fundación General Universidad de Castilla-La Mancha, 24 de julio de 2025. Disponible en <https://fundaciongeneraluclm.es/la-evolucion-del-precio-de-la-luz-en-2025-en-espana/> (última consulta: 3 de octubre de 2025).

²¹⁶ En relación a la vivienda saludable, LACAL ROMERO, P.: “La eficiencia energética en el contexto urbano y edificatorio: un imperativo para el desarrollo sostenible”, en ALONSO PÉREZ, M., HERNÁNDEZ SÁINZ, E., MATE SAUTÉ, L.: *Régimen jurídico de la rehabilitación de vivienda en propiedad horizontal y su rehabilitación*, Colex, 2025, p. 190: “La calidad de la vivienda tiene importantes implicaciones para la salud de las personas. (...) La mejora de las condiciones de la vivienda puede salvar vidas, prevenir enfermedades, mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza, ayudar a mitigar el cambio climático y contribuir al logro de diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluidos los relativos a la salud (ODS 3) y las ciudades sostenibles (ODS 11). (OMS, 2022). La OMS ha definido el derecho a una vivienda saludable, vinculándolo con el Desarrollo Urbano Sostenible (...). Este modelo debe propugnar la eficiencia energética, el confort climático y el confort ambiental también en el interior de las viviendas, en extensión de los principios aplicables al tejido urbano circundante. En el ámbito del urbanismo, la piedra angular reside en la optimización de las condiciones físicas— mediante la reducción de riesgos ambientales— y las condiciones sociales, buscando paliar las desigualdades que exacerban la vulnerabilidad ante tales riesgos”. Sobre esta materia, JORGE ROSAS, M. E.: “Salud en casa, un pilar en la promoción de una vivienda adecuada y resiliente”, *RDP Revista Digital de Posgrado*, núm. 9, 2024, pp. 84-101, doi: 10.22201/fesa.rdp.2024.9.73; VARGAS MARCOS, F., DE LA CRUZ MERA, Á. Y HERAS CELEMÍN, M. R.: “Vivienda y salud: eficiencia energética, urbanismo sostenible y agenda 2030. Conclusiones y futuro”, *Revista de Salud Ambiental*, 21(1), 2021, pp. 56-64, doi: <https://doi.org/10.59991/rvam/2015/n.32/182>

de las personas con discapacidad. Para ello son varios los aspectos sobre los que se pueden llevar a cabo iniciativas de diversa índole, a título ejemplificativo se hace mención a las auditorías energéticas, asesoramiento personalizados, subvenciones y ayudas.

Como punto de partida debemos recalcar que dentro del colectivo de personas con discapacidad existe una gran variedad en cuanto a necesidades y demandas; de ahí que consideremos clave, y como paso previo a cualquier actuación, las auditorías energéticas y el asesoramiento especializado. Conocer de primera mano las debilidades energéticas de la vivienda en la que reside la persona con discapacidad es determinante para poder llevar a cabo actuaciones que redunden en una reducción de la factura energética y una mejora en la salud y la calidad de vida de este colectivo y de las personas con las que residen, en buena parte de los casos personas cuidadoras. Una inspección y valoración de la vivienda que debe ir acompañada de una formación adaptada a las personas con discapacidad y a las personas con las que conviva para que puedan optimizar el uso de los electrodomésticos y de cualquier otro aparato o tecnología que necesite conexión a la red eléctrica o algún tipo de carga.

Este asesoramiento personalizado es clave que sea adaptado a las personas que deben implementarlo en su día a día y que sea factible, es decir, que sean actuaciones que fácilmente puedan ser incorporadas en la cotidianidad; puesto que el ahorro energético no puede traducirse en una nueva sobrecarga, ni desde el punto de vista económico ni desde la perspectiva de alteraciones relevantes y complejas de sus rutinas o cuidados, para este colectivo ni para sus familiares o personas con las que comparta hogar.

Como complemento de esta auditoría y asesoramiento nos encontramos con la imperatividad de dotar, por parte de las administraciones públicas, de un conjunto de subvenciones que permitan la mejora de la eficiencia energética y accesibilidad a las viviendas en las que resida una persona con discapacidad. Y es clave recordar que estas ayudas no se pueden limitar a la instalación, sino que también deben comprender el mantenimiento de estos equipos.

En este sentido es esencial que se produzca una adecuada financiación de la mejora energética de las viviendas, con especial atención a los hogares de personas con discapacidad que tengan movilidad reducida o con problemas de climatización especiales a consecuencia de sus patologías. Desde el CERMI se apuesta por la creación de un Fondo Estatal para la Eficiencia Energética Accesible, que habría de integrarse en el marco del Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, que regula el Programa de Rehabilitación Energética vinculado al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia²¹⁷.

²¹⁷ RODRÍGUEZ GARCÍA-BRAZALES, A.: “El impacto macroeconómico en España del Programa Next Generation EU: Transición energética y recuperación de ecosistemas”, *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 142, 2025, pp. 20-27.

Los datos ponen de manifiesto que las dificultades de una vivienda no adaptada tienen una mayor incidencia en las mujeres. En primer lugar porque, como hemos analizado anteriormente, son mayoría entre el grupo de personas con discapacidad; en segundo lugar, porque los problemas de movilidad se agravan o aparecen con la edad, y las mujeres tienen una mayor esperanza de vida; y, en tercer lugar, porque la mayoría de las personas cuidadoras son mujeres²¹⁸.

La falta de accesibilidad en los procedimientos administrativos representa un hándicap que dificulta el acceso de un elevado grupo de personas con discapacidad para todo tipo de ayudas desarrolladas por la administración. De ahí que la garantizar la accesibilidad universal de los procedimientos administrativos sea el primer elemento para asegurar que todos los interesados pueden acceder a estas ayudas.

A este respecto corresponde recordar la definición que ofrece el Texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social sobre el término accesibilidad universal²¹⁹:

“es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. En la accesibilidad universal está incluida la accesibilidad cognitiva para permitir la fácil comprensión, la comunicación e interacción a todas las personas. La accesibilidad cognitiva se despliega y hace efectiva a través de la lectura fácil, sistemas alternativos y aumentativos de comunicación, pictogramas y otros medios humanos y tecnológicos disponibles para tal fin. Presupone la estrategia de «diseño universal o diseño para todas las personas», y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse”.

Cuando estamos haciendo referencia a una tramitación compleja y lenta, las posibilidades reales de que una persona con discapacidad o su entorno puedan acceder de forma efectiva al modelo actual de ayudas y subvenciones son muy escasas. Es indispensable que la coordinación entre los distintos órganos y administraciones públicas implicadas simplifique al máximo este tipo de procedimientos. Además, ese asesoramiento personalizado al que hemos hecho referencia también debe incluir una guía durante todas las fases de la solicitud de ayudas y subvenciones, para que las personas con discapacidad y

²¹⁸ FUNDACIÓN ONCE, ILUNION, OTIS: *Más allá del ascensor. Movilidad accesible y barreras en edificios y viviendas*, 2024, p. 90. Disponible en <https://observatoriodelaaccesibilidad.es/wp-content/uploads/2024/06/Mas-alla-del-ascensor-movilidad-accesible-Informe-OTIS.pdf> (última consulta: 3 de octubre de 2025). Como se señala en este informe: “Las barreras de accesibilidad en edificios y viviendas traen consigo consecuencias interrelacionadas en múltiples niveles: riesgo físico (además de sobreesfuerzo y desgaste), aislamiento social, estrés y frustración, privación de derechos. Estas consecuencias afectan tanto a las personas con requerimientos directos de accesibilidad como a sus familiares y cuidadores”.

²¹⁹ Art. 2 k) del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, BOE núm. 289, de 3 de diciembre de 2013.

su entorno reciban un soporte continuo hasta la resolución del procedimiento; mitigando la carga burocrática que conlleva y eliminando las barreras de cualquier índole a las que deben enfrentarse.

3.2. Autoabastecimiento frente a la vulnerabilidad

La transición energética justa pasa por situar a la ciudadanía en el centro de la toma de decisiones. De ahí que nos encontremos con múltiples propuestas que propugnan un modelo energético donde una ciudadanía implicada, formada para poder optar por fuentes energéticas más limpias, implicada en la generación de su propia energía y que adopta decisiones de eficiencia energética para sus hogares. En definitiva, la esencia de evolución desde el consumidor al prosumidor, auspiciada por las políticas comunitarias²²⁰.

Uno de los elementos clave para el desarrollo de una transición energética justa es la participación ciudadana en la generación de la energía. En este sentido corresponde recordar dos figuras que están marcando a nivel comunitario y nacional el modelo de producción de energía por parte de la ciudadanía: las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía.

Los referentes básicos de estas figuras se encuentran en sendas directivas comunitarias. Por un lado, la Directiva 2018/2001 relativa al fomento de las energías renovables, donde se define a las comunidades de energías renovables como entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, controladas por socios o miembros situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que lleven a cabo y “cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras”.

De otro, la Directiva 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, donde se definen a las comunidades ciudadanas de energía como entidades jurídicas también basadas en la participación voluntaria y abierta, y cuya finalidad última es “ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera”. Estas comunidades participan en la generación, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, y la prestación de servicios energéticos o de eficiencia energética a sus miembros.

²²⁰ ZAMORA ROSELLÓ, M. R.: “Comunidades energéticas, ciudadanía energética y género”, en COCCIOLO, E. (coord.), GALERA RODRIGO, S. (coord.): *Regulación de sistemas energéticos comunitarios. Las comunidades energéticas en el marco del nuevo modelo energético descentralizado*, 2024, Tirant lo Blanch, https://dx.doi.org/10.36151/TLB_9788410953598; ZAMORA ROSELLÓ, M. R.: “Propuestas para una transición energética justa: las comunidades energéticas”, *CONAMA 2024, Congreso Nacional de Medio Ambiente*, 2024, <https://hdl.handle.net/10630/36442>

La cuestión que debemos plantearnos es cómo podemos integrar a un colectivo con doble vulnerabilidad, como las mujeres con discapacidad, en estas iniciativas. En primer lugar corresponde analizar cuál es la realidad de estas propuestas. Nos encontramos con grandes dificultades para que los consumidores vulnerables se acerquen a estos nuevos modelos de producción y consumo porque no disponen de tiempo ni de formación suficiente para poder prestar atención a estas propuestas; si bien podrían suponer un gran apoyo para reducir su factura eléctrica.

Si comenzamos por la brecha de género, es evidente que existe una clara prevalencia de varones que participan en estas propuestas porque los roles tradicionales de género limitan la capacidad de decisión femenina en este ámbito; y, también de forma destacada, porque las labores de cuidado del hogar y la familia impiden a las mujeres disponer de tiempo suficiente para poder participar de forma activa. A esta realidad debemos sumarle las limitaciones reales a las que se enfrentan las personas con discapacidad y su núcleo familiar o sus cuidadoras²²¹. Nos encontramos ante un colectivo al que no llegan estas propuestas, si bien podrían ser de los más beneficiados ante los elevados costes energéticos a los que deben hacer frente, como hemos comentado con anterioridad. Asimismo, la implicación de las personas con discapacidad y de sus cuidadoras (ya sean o no familiares) sería una oportunidad para socializar y estar en contacto con otras personas con inquietudes por integrarse en comunidades participativas; donde también podrían encontrar espacios para mejorar su formación en materia de eficiencia energética.

Llegados a este punto es esencial llevar a cabo políticas públicas que permitan la efectiva participación de estos colectivos especialmente vulnerables en la transición energética²²². Para ello, es clave la existencia de un intercambio de datos fluido que permita a las propias administraciones públicas identificar los perfiles de hogares con personas con discapacidad que pueden participar en estas iniciativas. Es decir, ante los obstáculos y

²²¹ En este sentido, ROJAS, A., PREBBLE, M.: “How gender equality principles are integrated in national energy policies and frameworks”, en CLANCY, J., ÖZEROL, G., MOHLAKOANA, N., FEENSTRA, M., SOL CUEVA, L. (eds): *Engendering the Energy Transition*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020, https://doi.org/10.1007/978-3-030-43513-4_7; STANDAL, K., TALEVI, M., WETSKOG, H.: “Engaging men and women in energy production in Norway and the United Kingdom: The significance of social practices and gender relations”, *Energy Research & Social Science*, 60, 2020, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103326>; STANDAL, K., LEIREN, M., ALONSO, I., AZEVEDO, I., KÜDRENICKIS, I., MALEKI-DIZAJI P., LAES, E., DI NUCCI, M., KRUG, M.: “Can renewable energy communities enable a just energy transition? Exploring alignment between stakeholder motivations and needs and EU policy in Latvia, Norway, Portugal and Spain”, *Energy Research & Social Science*, 106, 2023, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103326>.

²²² COCCIOLO, E.: “The role of energy communities for thermal networks: An EU legal perspective”, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2024, <https://doi.org/10.1111/reel.12558>

FEENSTRA, M., HANKE, F.: “Creating an Enabling Policy Framework for Inclusive Energy Communities: A Gender Perspective”, en COENEN, F., HOPPE, T. (eds): *Renewable Energy Communities and the Low Carbon Energy Transition in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2021, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-84440-0>.

barreras de este tipo de modelos, es la administración pública la que debe dar el primer paso para que estos nuevos modelos de abastecimiento energético efectivamente “no dejen a nadie atrás”. Y, en este sentido, adquiere una especial relevancia la labor de la administración local²²³; como es de sobre conocido representan el nivel administrativo más cercano al ciudadano, puesto que son quienes gestionan buena parte de las competencias en materia de asistencia social.

El proyecto de real decreto por el que se modifican algunos aspectos relativos al autoconsumo de energía eléctrica elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), apuesta por impulsar las modalidades compartidas. Iniciativas como la introducción de nuevas modalidades de excedentes compartidos donde el consumidor principal realice el autoconsumo y comparta el excedente con otros consumidores de su entorno. Asimismo, se abre la posibilidad a ampliar la distancia máxima entre el consumo y la generación hasta los 5 km, siempre que se cumpla el requisito de la instalación productora de energía sea menor de 5 MW y está situada en suelo industrial, edificios o estructuras artificiales. Además de permitir la conexión a dos autoconsumos simultáneamente, cuando uno de ellos sea de modalidad individual sin excedentes y el otro un autoconsumo colectivo a través de la red. También se facilitan los cambios de modalidad de autoconsumo y de los coeficientes de reparto de energía entre los consumidores.

Todas estas medidas son claves para facilitar el autoconsumo y propiciar su implantación, pero entre ellas debemos destacar la propuesta de una figura que se denomina “el gestor del autoconsumo”, sería una persona física o jurídica que representaría los intereses de los consumidores asociados a un autoconsumo y que realizaría en su nombre las actuaciones necesarias para el buen funcionamiento del sistema. Se prevé que esta figura sea esencial en las relaciones externas e internas de las comunidades energéticas. Por tanto, consideramos que sería básica una formación específica de estos gestores para la atención a las necesidades de los colectivos vulnerables; que son quienes mayor asesoramiento y apoyo en las gestiones van a poder necesitar, al menos en una primera fase de toma de contacto con el autoconsumo. En definitiva, este proyecto puede ser una oportunidad para que desde el Ministerio se focalicen las competencias de este gestor y se preste especial atención a la proyección del autoconsumo hacia los consumidores más alejados de estos instrumentos. En el caso de las personas con discapacidad es aún más necesario que estos gestores dispongan de los mecanismos necesarios para que puedan conocer de primera mano las

²²³ A este respecto, ZAMORA ROSELLÓ, M. R.: “Vulnerabilidad y servicios públicos en el Derecho a la educación y el Derecho al agua en España”, *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 22, 2023, pp. 180-204, <https://hdl.handle.net/10630/30789>; ZAMORA ROSELLÓ, M. R.: “Supramunicipalidad energética” en DESCALZO GONZÁLEZ, A. (dir.), LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (dir.), RANDO BURGOS, E. (dir.): *Organización y regulación de la supramunicipalidad. Análisis de soluciones comparadas y buenas prácticas*, 2024, Tirant lo Blanch; ZAMORA ROSELLÓ, M. R.: “Desafíos territoriales de las comunidades energéticas: ordenación frente al caos”. *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, núm. 6, 2023, <https://hdl.handle.net/10630/30785>

posibilidades del autoconsumo e incluso cómo puedan adaptarse a sus necesidades específicas.

El MITECO ya ha dado pasos en la línea de acercar el autoconsumo a los colectivos vulnerables. En las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la inversión en proyectos innovadores de energías renovables y almacenamiento así como a la implantación de sistemas térmicos renovables desarrollada en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, publicada en julio de 2024, establece entre sus objetivos prioritarios “los proyectos destinados a autoconsumos colectivos con participación de consumidores considerados como vulnerables contribuirán a la promoción del papel proactivo de la ciudadanía en la descarbonización, poniendo a la ciudadanía en el centro de la transición energética, a la vez que aportan un beneficio social y económico para los ciudadanos más vulnerables”. En esta Orden del Ministerio se establece un programa de incentivos específicos para los “proyectos innovadores de autoconsumo colectivo con almacenamiento, con participación de consumidores vulnerables”²²⁴.

La Orden toma como referencia el concepto de consumidor vulnerable previsto en el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica²²⁵. Por tanto, un destacado número de personas con discapacidad quedarían excluidas de esta previsión. Como ya hemos comentado, sería necesario ampliar esta consideración de consumidor vulnerable, al menos para estos supuestos de fomento del autoconsumo, o bien crear una línea específica de incentivos vinculados a consumidores con discapacidad que pudieran estar integrados en modelos de autoconsumo; en especial las personas con discapacidad con gran dependencia de la red eléctrica, a consecuencia de las máquinas necesarias para sus tratamientos médicos (por ejemplo diálisis domiciliaria) o bien a consecuencia de sus dificultades de movilidad (carga de sillas eléctricas...). Son colectivos que necesitan de una atención personalizada porque usualmente quedan al margen de estas propuestas participativas; por ello, sería oportuno incluir una previsión específica en los programas de incentivos para que realmente el desarrollo del autoconsumo sea una decisión adoptada en cada uno de los hogares y no existan colectivos excluidos a priori.

²²⁴ Orden TED/765/2024, de 22 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la inversión en proyectos innovadores de energías renovables y almacenamiento, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables (Programa de energías renovables innovadoras), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea-Next Generation EU, BOE núm. 179, de 25 de julio de 2024.

²²⁵ Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, BOE núm. 242, de 7 de octubre de 2017.

4. VULNERABILIDAD Y POBREZA DE TRANSPORTE

El 22 de mayo de 2025 la Comisión Europea publicó la “Recomendación sobre la pobreza de transporte: garantizar una movilidad asequible, accesible y justa”. La pobreza de transporte se encuentra íntimamente conectada con la pobreza energética²²⁶; de ahí que las instituciones comunitarias crearan el Fondo Social para el Clima, con la finalidad de reducir los efectos distributivos negativos del nuevo régimen de comercio de derechos de emisión.

El Reglamento mediante el cual se creó este Fondo incluye una definición sobre pobreza de transporte en los siguientes términos:

“la incapacidad o dificultad de las personas y los hogares para hacer frente a los costes del transporte público o privado, o su falta de acceso o su acceso limitado al transporte necesario para acceder a servicios y actividades socioeconómicos esenciales, teniendo en cuenta el contexto nacional y espacial”.

Esta definición se proyecta sobre cuatro dimensiones: asequibilidad, disponibilidad, accesibilidad y adecuación del sistema de transporte. En definitiva, la capacidad para permitirse el transporte privado o público, la existencia y frecuencia de los servicios de transporte, la capacidad para acceder a servicios y actividades socioeconómicas esenciales en un plazo razonable; y otros elementos adicionales incluidos en el concepto de adecuación donde se incluirían la fiabilidad, la seguridad, las posibles barreras que presente o su adecuación para las personas que lo utilizan para el trabajo o las tareas de cuidado.

A este respecto debemos destacar el Informe sobre pobreza en el transporte elaborado por la Comisión Europea, que para el caso de nuestro país nos muestra varios datos de gran interés y que nos reflejan el sesgo de género en el uso del transporte. En primer lugar las mujeres en España suelen emplear con más frecuencia el transporte público, caminar o desplazarse en bicicleta, mientras que los hombres se suelen decantar por el vehículo familiar; asimismo, el 81,6% de las personas sin permiso de conducir son mujeres

²²⁶ COMISIÓN EUROPEA: Recomendación (UE) 2025/1021, de 22 de mayo de 2025, sobre la pobreza de transporte: garantizar una movilidad asequible, accesible y justa, DOUE» núm. 1021, de 26 de mayo de 2025; Reglamento (UE) 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Fondo Social para el Clima y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1060, DOUE núm. 130, de 16 de mayo de 2023.

SANZ FERNÁNDEZ, A.: *Pobreza energética vinculada con la movilidad motorizada. El caso de la Comunidad de Madrid*. Tesis (Doctoral), ETS Arquitectura (UPM), 2023, <https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.73376>. Según esta autora: “Respecto a la pobreza energética doble, se podría concluir que en la aproximación a los fenómenos de pobreza energética doméstica y pobreza vinculada con el transporte, pese a algunas diferencias, dificultades metodológicas y diferentes tipos de resoluciones, es importante tenerlas en cuenta de manera conjunta por su innegable superposición (espacial y conceptual) y por sus implicaciones tanto en la transición energética como en la cotidianidad de los hogares que lo sufren”, p. 109.

y el 74,4% de las personas que no tienen acceso a un vehículo privado también son mujeres²²⁷.

En el caso de las personas con discapacidad, el transporte suele conllevar un sobrecoste económico, por lo que se convierten en un colectivo diana para sufrir la pobreza asociada a la movilidad. Asimismo, la adecuación de los medios de transporte a las personas con discapacidad es otro de los elementos clave para abordar la problemática de este colectivo. Si bien la pobreza de transporte es una problemática que afecta a un amplio espectro de la población, las personas con discapacidad sufren un mayor riesgo de exclusión que necesita de un grupo de medidas específicas.

Si nos remitimos a las propuestas presentadas por el CERMI a la Estrategia Nacional contra la pobreza de transporte son varios los elementos a destacar²²⁸. En primer lugar, la necesidad de disponer de datos suficiente para conocer la realidad del transporte en las personas con discapacidad, indicadores que permitan cuantificar de forma fiable la pobreza de transporte en este colectivo; con variables que incluyan referencias a la situación de discapacidad, la desagregación espacial (zona de residencia, tipos y medios de transporte o número de plazas de aparcamiento reservado, entre otros). Las variables de carácter transversal habrían de incluir criterios como la calidad, seguridad y tiempo invertido en el desplazamiento, el enfoque de género, o el número de medios de transporte que debe utilizar la persona con discapacidad para desplazarse a su centro educativo, de trabajo, o de salud, entre otros. Ante la relevancia que el transporte para alcanzar la plena integración y disfrute de todos sus derechos por parte de las personas con discapacidad, disponer de un mapa de la situación de la pobreza de transporte que afecta a este colectivo es el primer paso para establecer un plan de acción para la mejora de sus desplazamientos.

La asequibilidad, disponibilidad, accesibilidad y adecuación del transporte a las necesidades específicas de las personas con discapacidad también supone la adopción de medidas a corto plazo que ya pueden comenzar a implantarse. Una de las medidas que podemos destacar sería la creación de una Oficina Central Nacional de Coordinación de Movilidad de las Personas con Discapacidad. Desde el CERMI ponen el foco de atención en esta atención especializada porque a lo largo de todo el territorio nacional existen un amplio número de operadores de transporte con numerosos centros de atención al cliente, que no disponen de personal y medios especializados para atender a las personas con discapacidad.

²²⁷ COMISIÓN EUROPEA, DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E INCLUSIÓN: *Final Report, Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies* [«Informe final. Definiciones, indicadores, determinantes y estrategias de mitigación», documento en inglés], octubre de 2024, p. 102.

²²⁸ Entre el 29 de noviembre de 2024 y el 15 de enero de 2025, el MITECO realizó una consulta pública previa de la Estrategia contra la pobreza de transporte; en la actualidad el texto se encuentra en fase de desarrollo.

Con la creación de este órgano centralizado se ofrecería un canal de comunicación adaptado a este colectivo y especializado en sus necesidades y demandas; de esta forma, se atendería a las necesidades de movilidad de las personas con discapacidad para ofrecerles la mejor opción de desplazamiento, atender las incidencias que sucedan en el transcurso del viaje, o gestionar las reclamaciones que presenten contra los operadores de transportes. Una ventanilla única del transporte para las personas con discapacidad, que permitiera una mejora en la accesibilidad y adecuación del transporte, y aligerara la enorme carga que puede suponer organizar un trayecto para una persona con discapacidad y, en su caso, sus cuidadores o acompañantes. Un órgano que se complementaría con la creación de un Observatorio de la Movilidad para las Personas con Discapacidad, dedicado a proponer medidas para la superación de la pobreza de transporte, y potenciar la implantación de políticas públicas que persigan estos objetivos; así como impulsar acuerdos con el sector privado para que siga la senda de la Estrategia.

5. CONCLUSIONES

La energía es un bien esencial para conseguir una adecuada calidad de vida y salud; a pesar de ello, la realidad actual nos muestra un contexto bastante desalentador en lo que respecta a la pobreza energética y de movilidad. Los datos nos reflejan que la vulnerabilidad energética afecta a un número considerable de hogares, y es aún más patente en el caso de las mujeres y de las personas con discapacidad.

De forma paralela, nos encontramos con una etapa de transición en materia energética que está condicionada por un nuevo modelo de abastecimiento, marcado por la descarbonización y el desarrollo de las renovables; por iniciativas de autoconsumo, a través de nuevos instrumentos que están permitiendo evolucionar desde un consumidor pasivo hacia un consumidor-productor de energía; y también de nuevos consumos, consecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, que están exigiendo la aplicación de medidas vinculadas a la planificación urbanística y a la política de vivienda.

Por tanto, como en todas las etapas de cambio y transformación, son numerosas oportunidades que reflejan un desarrollo hacia un abastecimiento energético más sostenible y participativo; a la vez que se agrava la brecha entre los colectivos que se están incorporando a esta nueva fase y los que ni siquiera alcanzan un mínimo energético vital que les permita hacer frente a sus necesidades más básicas: los colectivos vulnerables. La realidad es que las bondades de la transición energética parecen reservadas a sólo un sector de la sociedad, mientras que el resto queda relegado a la pobreza energética y de movilidad.

Para que la transición energética sea realmente justa hay que igualar el punto de partida y tomar como referente un mínimo energético que permita a toda la ciudadanía alcanzar un estándar básico de salud y bienestar. Y es en este punto donde las políticas públicas deben

adoptar todas las medidas necesarias que permitan garantizar una transición justa hacia el nuevo modelo energético. Este problema global requiere de adaptaciones específicas para los colectivos vulnerables y las necesidades que plantean.

Como hemos podido comprobar, la discapacidad con una mayor incidencia en todas sus perspectivas (tanto como personas discapacitadas como personas cuidadoras) en las mujeres, requiere de una atención específica en las políticas energéticas. El colectivo de personas con discapacidad necesita de una cobertura energética fiable, segura y de calidad; puesto que su dependencia de aparatos esenciales para su vida, la correcta aplicación de sus tratamientos médicos, su movilidad y desplazamientos cotidianos, etc., es más exigente que para la mayor parte de la población. Las personas con discapacidad se enfrentan a numerosos obstáculos y el acceso a la energía no ha de convertirse en uno más.

Conocer la realidad y las demandas de este colectivo es el primer paso para la dotación de medidas específicas a corto, medio y largo plazo. Obviar las distintas realidades existentes dentro de los consumidores energéticos vulnerables y reducir esta categoría al mínimo, es el primero de los obstáculos que condiciona un modelo energético realmente integrador. Y en la misma línea debemos plantearnos la pobreza de transporte, porque son dos vertientes de una misma problemática y en estrecha conexión.

La plena autonomía personal y la integración social de las personas con discapacidad, a la que hace referencia el texto constitucional, exige su plena integración en la toma de decisiones sobre el modelo energético. Una toma de decisiones que afecta al ámbito doméstico, y que ha de traducirse en el impulso a su participación activa en los nuevos modelos de autoconsumo; y la toma de decisiones en lo que respecta a las políticas públicas sobre transición energética. Las últimas medidas del MITECO sobre el fomento al autoconsumo de los colectivos vulnerables es un primer paso; si bien exige ampliar el concepto de vulnerabilidad, para dar cabida a todo el colectivo de personas con discapacidad, relegados a un segundo plano en lo que respecta a la autonomía sobre el modelo energético por el que se opta.

El consumidor vulnerable no tiene por qué ser también consumidor pasivo, puede revertir su situación de vulnerabilidad desde una toma de decisiones y una participación en el autoconsumo; pero necesita del desarrollo de políticas públicas que los acerquen a estos nuevos modelos. En el caso de las personas con discapacidad, la dificultad del acceso a la información y a las distintas tramitaciones, crean barreras insalvables que han de ser eliminadas. Por ello, es esencial hacer partícipes a estos colectivos tradicionalmente alejados de las innovaciones energéticas de las propuestas de autoconsumo, junto a iniciativas para el apoyo a la rehabilitación para la mejora energética de las viviendas, el acceso a modelos de transporte más sostenible y accesibles y cualesquiera otra innovación que permita mejorar la autonomía plena de los colectivos vulnerables y, en especial, de las personas con discapacidad.

6. BIBLIOGRAFÍA

ANGUITA SUSI, A.: “La reforma constitucional de los derechos de las personas con discapacidad”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 41, 2024.

CERMI, FUNDACIÓN CERMI MUJERES: *Documento de propuestas del Movimiento CERMI (discapacidad organizada) a la Consulta Pública previa sobre la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética*, 2025, <https://back.cermi.es/catalog/editor/files/pc560-aportaciones-cermi-enpe.pdf> (última consulta: 10 de octubre de 2025).

COCCIOLO, E.: “The role of energy communities for thermal networks: An EU legal perspective”, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2024, <https://doi.org/10.1111/reel.12558>

COMISIÓN EUROPEA, DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E INCLUSIÓN: *Final Report, Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies* [«Informe final. Definiciones, indicadores, determinantes y estrategias de mitigación», documento en inglés], octubre de 2024.

DEL GUAYO CASTIELLA, I.: “Pobreza energética y vulnerabilidad en el sector eléctrico. Lucha contra la pobreza energética y el bono social”, en SOTO VALLE, J. (coord.) y PONCE SOLÉ, J. (coord.): *Pobreza energética: regulación jurídica y protección de los derechos de las personas*, Federnació de Municipis de Catalunya, 2018, pp. 29-46.

FEENSTRA, M., CLANCY, J.: “A View from the North: Gender and Energy Poverty in the European Union”, en CLANCY, J., ÖZEROL, G., MOHLAKOANA, N., FEENSTRA, M., SOL CUEVA, L. (eds.): *Engendering the Energy Transition*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020, https://doi.org/10.1007/978-3-030-43513-4_7

FEENSTRA, M., HANKE, F.: “Creating an Enabling Policy Framework for Inclusive Energy Communities: A Gender Perspective”, en COENEN, F., HOPPE, T. (eds.): *Renewable Energy Communities and the Low Carbon Energy Transition in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2021, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-84440-0>

FUNDACIÓN ONCE, ILUNION, OTIS: *Más allá del ascensor. Movilidad accesible y barreras en edificios y viviendas*, 2024, p. 90. Disponible en <https://observatoriodelaaccessibilidad.es/wp-content/uploads/2024/06/Mas-alla-del-ascensor-movilidad-accesible-Informe-OTIS.pdf> (última consulta: 3 de octubre de 2025).

GONZÁLEZ BUSTOS, M. A.: “La Agenda 2030 con perspectiva de género y discapacidad”, en DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J., GONZÁLEZ BUSTOS, M. A. (dir.): *Agenda 2030: desarrollo sostenible e igualdad*, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 199-237.

GONZÁLEZ BUSTOS, M. A.: “La discapacidad y el sector de los cuidados”, en FERNANDO PABLO, M., TERRÓN ANTOS, D., DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. (dirs.): *La Administración de los cuidados*, Colex, 2025, pp. 31-44.

HERRÁN ORTIZ, A.: “Derechos fundamentales y discapacidad. A propósito de la autonomía personal y el derecho a la vida independiente en la Constitución Española”, *Oñati socio-legal series*, vol. 15, núm. 2, 2025, (Ejemplar dedicado a: Desafíos sociales y jurídicos del nuevo paradigma de la discapacidad intelectual. Un compromiso con los derechos humanos, la inclusión y la igualdad), pp. 864-889.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia (EDAD), 2020, https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176782&menu=resultados&idp=1254735573175#_tabs-1254736195764 (última consulta: 10 de octubre de 2025).

JORGE ROSAS, M. E.: “Salud en casa, un pilar en la promoción de una vivienda adecuada y resiliente”, *RDP Revista Digital de Posgrado*, núm. 9, 2024, pp. 84-101, doi: 10.22201/fesa.rdp.2024.9.73

LACAL ROMERO, P.: “La eficiencia energética en el contexto urbano y edificatorio: un imperativo para el desarrollo sostenible”, en ALONSO PÉREZ, M., HERNÁNDEZ SÁINZ, E. y MATE SAUTÉ, L.: *Régimen jurídico de la rehabilitación de vivienda en propiedad horizontal y su rehabilitación*, Colex, 2025.

MOSQUERA LÓPEZ, S.: “Pobreza energética en mujeres: factores de vulnerabilidad, pandemia y crisis energética, Orkestra”, *Instituto Vasco de Competitividad*, marzo de 2023, <https://www.orkestra.deusto.es/es/actualidad/noticias-eventos/beyondcompetitiveness/2534-pobreza-energetica-mujeres-factores-vulnerabilidad> (última consulta: 23 de septiembre de 2025).

NACIONES UNIDAS: *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2025*, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2025/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2025.pdf> (última consulta: 22 de septiembre de 2025).

PRESICCE, L.: “Pobreza y vulnerabilidad energética. Un análisis multinivel en el marco de la agenda urbana de la Unión Europea”, en ANLEU HERNÁNDEZ, C. (coord.),

RODRÍGUEZ BEAS, M., FORNS FERNÁNDEZ, M.: *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de servicios sociales: Una perspectiva interdisciplinar*, Atelier, 2020.

RANDO BURGOS, E.: *Mujer y Administración Pública: políticas públicas e igualdad de género*, Atelier, 2023.

RODRÍGUEZ GARCÍA-BRAZALES, A.: “El impacto macroeconómico en España del Programa Next Generation EU: Transición energética y recuperación de ecosistemas”, *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 142, 2025, pp. 20-27.

ROJAS, A., PREBBLE, M.: “How gender equality principles are integrated in national energy policies and frameworks”, en CLANCY, J., ÖZEROL, G., MOHLAKOANA, N., FEENSTRA, M., SOL CUEVA, L. (eds.): *Engendering the Energy Transition*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020, https://doi.org/10.1007/978-3-030-43513-4_7

SANZ FERNÁNDEZ, A.: *Pobreza energética vinculada con la movilidad motorizada. El caso de la Comunidad de Madrid*. Tesis (Doctoral), ETS Arquitectura (UPM), 2023, <https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.73376>.

SEGURA, M.: “La evolución del precio de la luz en España”. Fundación General Universidad de Castilla-La Mancha, 24 de julio de 2025, disponible en <https://fundaciongeneraluclm.es/la-evolucion-del-precio-de-la-luz-en-2025-en-espana/> (última consulta: 3 de octubre de 2025).

STANDAL, K., TALEVI, M., WETSKOG, H.: “Engaging men and women in energy production in Norway and the United Kingdom: The significance of social practices and gender relations”. *Energy Research & Social Science*, 60, 2020, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103326>

STANDAL, K., LEIREN, M., ALONSO, I., AZEVEDO, I., KUDRENICKIS, I., MALEKI-DIZAJI P., LAES, E., DI NUCCI, M., KRUG, M.: “Can renewable energy communities enable a just energy transition? Exploring alignment between stakeholder motivations and needs and EU policy in Latvia, Norway, Portugal and Spain”. *Energy Research & Social Science*, 106, 2023, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103326>

VARGAS MARCOS, F., DE LA CRUZ MERA, Á. y HERAS CELEMÍN, M. R.: “Vivienda y salud: eficiencia energética, urbanismo sostenible y agenda 2030. Conclusiones y futuro”, *Revista de Salud Ambiental*, 21(1), 2021, pp. 56-64, doi: <https://doi.org/10.59991/rvam/2015/n.32/182>

ZAMORA ROSELLÓ, M. R.: “Vulnerabilidad y servicios públicos en el Derecho a la educación y el Derecho al agua en España”, *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 22, 2023, pp. 180-204, <https://hdl.handle.net/10630/30789>

ZAMORA ROSELLÓ, M. R.: “Desafíos territoriales de las comunidades energéticas: ordenación frente al caos”, *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, núm. 6, 2023, <https://hdl.handle.net/10630/30785>

ZAMORA ROSELLÓ, M. R.: “Supramunicipalidad energética” en DESCALZO GONZÁLEZ, A. (dir.), LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (dir.), RANDO BURGOS, E. (coord.): *Organización y regulación de la supramunicipalidad. Análisis de soluciones comparadas y buenas prácticas*, 2024, Tirant lo Blanch.

ZAMORA ROSELLÓ, M. R.: “Propuestas para una transición energética justa: las comunidades energéticas”, *CONAMA 2024, Congreso Nacional de Medio Ambiente*, 2024, <https://hdl.handle.net/10630/36442>

ZAMORA ROSELLÓ, M. R.: “Comunidades energéticas, ciudadanía energética y género” en COCCIOLO, E. (coord.) y GALERA RODRIGO, S. (coord.): *Regulación de sistemas energéticos comunitarios. Las comunidades energéticas en el marco del nuevo modelo energético descentralizado*, 2024, Tirant lo Blanch, https://dx.doi.org/10.36151/TLB_9788410953598

LA MUJER CON DISCAPACIDAD Y SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA: DIGITALIZACIÓN Y BRECHA DE GÉNERO TECNOLÓGICA

Julia María Díaz Calvarro

Profesora Ayudante Doctora Derecho Financiero y Tributario

Universidad Carlos III de Madrid

ORCID: 0000-0001-7266-8462

Sumario: 1. LA BRECHA DIGITAL COMO FACTOR DE EXCLUSIÓN Y LA MUJER CON DISCAPACIDAD. 2. EL DEBER DE INFORMACIÓN Y ASISTENCIA A LOS OBLIGADOS TRIBUTARIOS ANTE LA DIGITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. **2.1. La accesibilidad digital de las personas con discapacidad y el diseño para todos.** 3. VALORACIÓN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA PARA GARANTIZAR EL DEBER DE INFORMACIÓN Y ASISTENCIA A COLECTIVOS CON NECESIDADES ESPECIALES. **3.1. ¿Es necesario el establecimiento de medidas singulares para la mujer con discapacidad?** 4. PROPUESTAS DE MEJORA. 5. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen: A pesar de que la digitalización cada vez está más instalada en todos los ámbitos de nuestra vida, la brecha digital es una realidad y afecta a determinados colectivos como las mujeres y las personas con discapacidad. Por tanto, se puede afirmar que un alto porcentaje de las mujeres con discapacidad tienen problemas para el uso de las nuevas tecnologías y eso puede ser un factor de exclusión social. En este trabajo se van a analizar las relaciones entre la Administración Tributaria y los obligados tributarios en un escenario de digitalización y de uso de la Inteligencia Artificial para lo que se estudiará el derecho/deber de información y asistencia, qué medidas ha desarrollado la Administración derivadas de ese deber, si se tiene en consideración las singularidades

de las personas con discapacidad y si es necesario incorporar la perspectiva de género para que las mujeres con discapacidad no tengan obstáculos en sus relaciones y en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias de forma telemática.

1. LA BRECHA DIGITAL COMO FACTOR DE EXCLUSIÓN Y LA MUJER CON DISCAPACIDAD

La digitalización y el uso de las Nuevas Tecnologías está normalizado en nuestra vida en cualquier contexto: ocio, compras, gestiones con la Administración Pública etc., de tal forma que, muy gráficamente, se puede decir que se “está creando un mundo dividido entre los que tienen y no tienen Internet”²²⁹ por lo que su deficiente utilización puede ser un factor de exclusión social. En el caso de las mujeres, esta lectura se agudiza porque, aunque afortunadamente, la tendencia va cambiando, todavía existe una brecha digital de género que puede ser más profunda cuando la mujer sufre algún tipo de discapacidad.

La brecha digital ya no se predica solo de la conexión y el acceso o no a internet, sino también de los usos y de las habilidades tecnológicas que lleva aparejadas tanto reales como percibidas, siendo una reproducción de desigualdades preexistentes que tienen que ver, fundamentalmente, con el nivel educativo y económico. En este sentido, se constata una diferenciación de usos de las TIC's por género, existiendo, además, por parte de las mujeres una inseguridad a la hora de acercarse a espacios categorizados como masculinos, aunque es una tendencia que va disminuyendo en las generaciones más jóvenes y que tiene relación directa con una salida de la mujer de la esfera doméstica y de la dedicación a las labores del hogar en exclusiva. Aunque no es objeto de este trabajo, hay que mencionar problemas de conectividad, banda ancha, etc., que podrían calificarse como carencias técnicas que no afectan a ningún colectivo concreto sino, por ejemplo, a la circunstancia de vivir en un determinado territorio, tal es una zona rural.

No es un tema menor porque la brecha digital se proyecta sobre el sistema de Derechos Fundamentales, pudiendo convertirse “en un elemento generador de dependencia económica, pobreza, exclusión social y/o expulsión de la economía basada en datos”²³⁰, planteando una relación directa entre brecha digital y exclusión social o como ahora se denomina info-exclusión.

²²⁹ CASTELLS, M.: “Internet y la sociedad red”, Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento. Universidad Oberta de Cataluña. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/Castells_internet.pdf (última consulta: 1 de octubre de 2025).

²³⁰ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R.: “Inteligencia Artificial desde el diseño. Retos y estrategias para el cumplimiento normativo”, *Revista Catalana de dret públic*, núm. 58, 2019, p. 69.

Es un hecho y una preocupación que existe esa brecha digital y que la misma puede ser un factor de no integración en una sociedad cada vez más dependiente de las nuevas tecnologías. Y así lo ha subrayado la Unión Europea en la Comunicación “Hacia una sociedad de la información accesible”²³¹, subrayando la preocupación por la exclusión tecnológica de las personas con discapacidad y de la tercera y cuarta edad y la necesidad de la promoción de la accesibilidad electrónica y la accesibilidad web. No se menciona a las mujeres ni a la dimensión de género que presenta la brecha digital.

Hay que recordar que nuestro ordenamiento jurídico ha asumido el modelo social que no pone el foco en las limitaciones de las personas con algún tipo de necesidad especial sino en las barreras impuestas por una sociedad cuyos criterios de “normalidad” no se adaptan a todas las personas. Por tanto, las políticas que afectan a las personas con discapacidad deben centrarse en eliminar los obstáculos que tienen, sean cuales sean, para acceder y usar las nuevas tecnologías.

Esta preocupación se ha trasladado a nuestro ordenamiento, respecto al colectivo de personas con discapacidad en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social²³² o el Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público. La brecha digital de género se plantea como un problema de integración en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y en su artículo 28 apartado 2, se establece:

“El Gobierno promoverá la plena incorporación de las mujeres en la Sociedad de la Información mediante el desarrollo de programas específicos, en especial, en materia de acceso y formación en tecnologías de la información y de las comunicaciones, contemplando las de colectivos de riesgo de exclusión y del ámbito rural”.

En respuesta a este problema, las Administraciones Públicas han establecido planes o programas para incentivar el uso de las Nuevas Tecnologías pero, en los que primero se adoptaron, como el Plan Info XXI o el Plan España.es no se consideró la cuestión de género como prioritaria en la eliminación de la brecha digital y en la integración de colectivos que

²³¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, denominada «Hacia una sociedad de la información accesible» [COM (2008) 804 final.

²³² Art. 22. Accesibilidad. 1. Las personas con discapacidad tienen derecho a vivir de forma independiente y a participar plenamente en todos los aspectos de la vida. Para ello, los poderes públicos adoptarán las medidas pertinentes para asegurar la accesibilidad universal, en igualdad de condiciones con las demás personas, en los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como los medios de comunicación social y en otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

por distintas razones tienen dificultades de acceso a las TIC. Estos planes o programa si consideraban como un factor prioritario la discapacidad. La Agenda Digital de 2013 tenía como uno de sus objetivos, la eliminación de la brecha digital pero desde la perspectiva de la conectividad y no centrado en las necesidades de colectivos específicos. Las normas administrativas y tributarias si intentan acompañar el desarrollo tecnológico pero, y es una de las cuestiones que se pretende comprobar, no ha previsto, al menos explícitamente, las dificultades tecnológicas de la ciudadanía y las consecuencias indeseables derivadas de la brecha digital, ni reconoce las singularidades de colectivos como las personas con discapacidad o a las personas de la tercera y cuarta edad.

Es una realidad y en alguna norma se ha mencionado, que la digitalización y las nuevas tecnologías abren un nuevo mundo de posibilidades porque elimina las dificultades relacionadas con la movilidad y la distancia geográfica; a lo que hay que añadir una derivada muy interesante, las nuevas tecnologías pueden coadyuvar a una vida más independiente y autónoma para las personas con discapacidad, mejorando su integración e interacción social. Pero también plantea retos porque la brecha digital por razón de la discapacidad también existe y tiene que ver con la accesibilidad y la adaptación de lo digital a las necesidades del colectivo, que son muchas y distintas dependiendo del tipo de discapacidad que se tenga. Sigue las mismas tendencias que el conjunto de la población respecto a una mayor utilización en los tramos de edad más jóvenes, advirtiéndose diferencias derivadas relacionadas con el nivel formativo y los recursos económicos²³³. No hay que olvidar que la edad es un criterio que separa a los que usan las nuevas tecnologías y los que no y dentro de este último grupo, las personas de la tercera y cuarta edad sufren las consecuencias de su falta de formación en este ámbito.

Para que los aspectos positivos se materialicen y exista una total integración digital de las personas con discapacidad, se tienen que suprimir barreras económicas y técnicas, promoviendo las necesarias adaptaciones tecnológicas y que estén al alcance de todos. En este contexto están las iniciativas de e-accesibilidad que tienen como objetivo “facilitar que las personas discapacitadas accedan a servicios de conocimiento mediante las tecnologías de la información y la comunicación”²³⁴ y a un coste moderado. Su regulación se encuentra en el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público²³⁵.

²³³ MARTINEZ TORÁN, M y ESTEVE SENDRA, C.: “Accesibilidad digital y discapacidad: estudio desde una perspectiva centrada en las personas”, *Revista Española de Discapacidad*, 10(2), 2022, p. 123.

²³⁴ VICENTE CUERVO, M.R. y LÓPEZ MENÉNDEZ, A. J.: “Una aproximación a la brecha digital por discapacidad. El caso de la Unión Europea”, *Boletín Económico de ICE* núm. 2834, 2005, p. 49.

²³⁵ Según su Exposición de Motivos: “este Reglamento recoge los aspectos relativos a los requisitos mínimos de accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público, adoptando las medidas necesarias para cumplir con las disposiciones de la Directiva (UE) 2016/2102, de 26 de octubre de 2016, y, de este modo, seguir garantizando que la accesibilidad y no discriminación, en

Curiosamente, hay un dato en un estudio del año 2022 sobre personas con discapacidad de Martínez y Esteve²³⁶, que tiene que ver con este trabajo. Ante la pregunta sobre qué gestiones administrativas realizan por Internet, el porcentaje más alto es para los trámites con Hacienda, en un 31%, diferenciándose entre distintas discapacidades, siendo el menor porcentaje para la intelectual y el mayor para la física. La razón puede venir por el desarrollo digital de la AEAT que promueve la utilización de las nuevas tecnologías y que, en algunos casos obliga a determinados obligados tributarios respecto a algunas figuras tributarias, porque les resulta más cómodo a los usuarios y también, y eso es lo que se va a verificar en estas páginas, si la Administración Tributaria tiene en cuenta la singularidad de las personas con discapacidad y de otros colectivos.

Este es el núcleo del trabajo que se va a desarrollar en estas páginas: las relaciones de los administrados, en especial del colectivo de mujeres con discapacidad con la Administración Tributaria en un contexto de creciente digitalización de la misma y donde el uso de la Inteligencia Artificial se está normalizando, singularizando las relaciones “ad intra” y “ad extra”, estas últimas centradas en su interacción con los ciudadanos, muy importante porque el sistema tributario español es un modelo autoliquidatorio donde es el obligado tributario el que califica el hecho imponible, lo cuantifica, lo declara a través de una autoliquidación y lo paga. Al ciudadano se le encargan unas responsabilidades pero tiene que ser compensado con actuaciones administrativas de información y asistencia.

Pero en este desarrollo de la digitalización tan rápido por parte de la AEAT hay inconsistencias. Por citar un caso, la norma tributaria obliga a determinados sujetos como las sociedades limitadas o anónimas a relacionarse exclusivamente de forma telemática y además, la Agencia Tributaria establece con algunas matizaciones, establece de que la presentación de los modelos con carácter general se efectuará por internet²³⁷. Esta situación ha sido muy criticada y aunque luego se verán otros casos parecidos, es muy interesante la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2003 que resolvió la imposición de la AEAT de presentar la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por vía telemática, situación denunciada por la AEDAF. El Alto Tribunal, en su resolución, subraya el derecho, que no la obligación de los ciudadanos a utilizar los medios electrónicos, así como el deber de la Administración de promover la utilización. La AEAT no puede imponer la obligación porque el artículo 96.2 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria reconoce el derecho a relacionarse con la Administración y a hacerlo con las

general y especialmente de las personas con discapacidad en sus relaciones con el sector público, sean reales y efectivas”.

²³⁶ MARTINEZ TORÁN, M. y ESTEVE SENDRA, C.: “Accesibilidad digital y discapacidad: estudio desde una perspectiva centrada en las personas”, ob. cit., p. 122.

²³⁷ Disponible <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/ayuda/manuales-videos-folleto/manuales-practicos/folleto-actividades-economicas/9-formas-presentacion-declaraciones.html> (última consulta: 8 de octubre de 2025).

garantías necesarias. La Sentencia afea que la AEAT con esta decisión no distinguía ninguna condición personal:

“determinar los supuestos y condiciones de presentación de las declaraciones por medios electrónicos o telemáticos - tal y como permite el artículo 98.4 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria - no significa que la ley autorice a la norma reglamentaria²³⁸ a dejar sin efecto el derecho, que es lo que hace la Orden sino que requiere identificar qué características o circunstancias concurren en determinados obligados tributario que los diferencian del conjunto de obligados tributarios - para las que relacionarse electrónicamente es una obligación - y que justifican la pertinencia de imponerse la obligación de relacionarse necesariamente de forma electrónica, en lugar del derecho, ejecutable o no de hacerlo de esta forma”²³⁹.

En este contexto, y se vuelve a la idea principal, las dificultades de accesibilidad de una parte de la población y, en concreto, de las mujeres con discapacidad pueden derivar en un obstáculo para que satisfagan sus obligaciones tributarias en igualdad de condiciones implicando una discriminación “de facto”, que se suma a la doble discriminación que sufren las mujeres con discapacidad y que les provoca que tengan que depender de un familiar o de un asesor para cumplir sus obligaciones tributarias. No solo incide en su independencia sino también sobre su autoestima.

Esta realidad puede escribirse de otra manera si se están arbitrando las medidas necesarias para facilitar el cumplimiento tributario para las mujeres con discapacidad que se enmarcan dentro del derecho de información y asistencia de los obligados tributarios y en un correlativo deber para las Administraciones Públicas.

Por eso este trabajo se va a centrar en el derecho de información y asistencia y en el derecho de acceso a la administración tributaria, como se articula en un proceso muy avanzado de digitalización de la AEAT y bajo la premisa de que cambian las formas pero no cambian ni se eliminan los derechos de los obligados tributarios. Posteriormente, se van a analizar las medidas que se están aplicando y que otras se deberían adoptar y si hay que diferenciar el hecho de ser mujer dentro del colectivo de personas con discapacidad, para finalizar con algunas propuestas de mejora. La pregunta es si la Agencia Tributaria establece “procedimientos que están al alcance de todos”²⁴⁰.

²³⁸ Orden HAC/277/2019, de 4 de marzo, por el que se aprueban los modelos de declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el Patrimonio, ejercicio 2018.

²³⁹ Sentencia Tribunal Supremo de 11 de julio de 2023.

²⁴⁰ CANO GARCÍA, J.: “Aspectos generales de la administración electrónica tributaria especial”, en DELGADO GARCÍA, A. M. y OLIVER CUELLO, R.: *Administración electrónica tributaria*, J. M. Bosch, Barcelona, 2009, p. 249.

2. EL DEBER DE INFORMACIÓN Y ASISTENCIA A LOS OBLIGADOS TRIBUTARIOS ANTE LA DIGITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Antes de explicar el derecho de información y asistencia en un contexto de digitalización, hay que reconocer cuando se está frente a una Administración Pública que utiliza las nuevas tecnologías y cómo repercute en su relación con los administrados, centrandolo el foco en la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

La Comisión Europea define la Administración electrónica como “una oficina sin papeles”²⁴¹ que busca mejorar la productividad, transparencia, eficiencia, eficacia y la calidad y simplificación de los procesos y de la actividad administrativa para una Administración Pública más ágil, supuestamente más próxima al ciudadano (abierto 24 horas, 7 días a la semana). Su fundamento constitucional está en los principios de actuación de la Administración Pública que se recogen en el artículo 103 Constitución Española²⁴², entre los que se encuentra el principio de eficacia.

Tiene tanto ventajas como inconvenientes para el administrado que presenta, en general, una cierta renuencia hacia la relación a través de medios telemáticos porque nuestro país tiene una cultura administrativa que prefiere la presencialidad o el contacto directo con el funcionario para informarse, ayudarse y realizar las diversas gestiones.

Entre las ventajas está, primero, no hacen falta desplazamientos, es decir, mayor comodidad; segundo, no hay tiempo de espera o son más cortos; tercero, acceso inmediato y simplificación y agilización de muchas actuaciones y procedimientos. Para la propia Administración tiene como aspecto positivo la mejora de la sostenibilidad al reducirse los costes económicos pero sobre todo medioambientales. La Administración Tributaria mediante el uso de las TIC's obtiene más información y de manera más rápida por la recepción y tratamiento digital de las declaraciones. Las desventajas se pueden clasificar en técnicas, económicas y sociales. Las técnicas tienen que ver con problemas de conectividad o banda ancha que no se van a desarrollar en estas páginas, pero que siguen existiendo fundamentalmente en las zonas rurales. Si son objeto de interés las económicas y sociales. En el primer caso se pueden apuntar dos ideas: primero, la falta de educación y formación que tiene relación directa con la situación económica, es el llamado analfabetismo tecnológico y segundo, la falta de recursos para tener un dispositivo con acceso a internet o el propio acceso a internet. Cuando se hablan de desventajas sociales, el análisis se centra en las características de determinados colectivos que tienen más dificultades para manejar las

²⁴¹ Comunicación de la Comisión “El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa”. COM (2003)567 FINAL. Bruselas, 26 de septiembre de 2003.

²⁴² Artículo 103 Constitución Española: 1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

nuevas tecnologías como pueden ser las personas con discapacidad o el colectivo de la tercera y cuarta edad y que demanda tanto adaptaciones técnicas como una asistencia más personalizada que plantea no solo que no desaparezca la presencialidad, sino que se refuerza.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece el principio de preferencia electrónica en sus relaciones ad intra²⁴³, así como la garantía de relacionarse con medios electrónicos con los administrados “para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen”²⁴⁴ y también es reseñable el artículo 14 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que regula el derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con la Administraciones Públicas. Es reseñable el apartado 2 que establece un listado de sujetos que, en todo caso, están obligados a relacionarse con la Administración por medios telemáticos. Es decir, lo que para algunos es una elección, para otros es una obligación. Esta obligatoriedad ha sido especialmente criticada porque homogeniza grupos de sujetos sin atender a las concretas circunstancias respecto a las nuevas tecnologías y no hace alusión a las dificultades de acceso que pueden tener otros colectivos.

La Administración Tributaria es la que más ha apostado por la digitalización pero, curiosamente su regulación es bastante parca más allá de la Exposición de Motivos²⁴⁵ y el artículo 96 que también hace alusión a la promoción de medios electrónicos en la actividad administrativa y la posibilidad de que los ciudadanos se relacionen con medios electrónicos con la AEAT, condicionada a los medios técnicos disponibles. Es un precepto criticado por la doctrina debido a su carácter genérico y a que no existe un mandato para la Administración Tributaria²⁴⁶.

Estas normas promueven la utilización de las Tecnologías de Información y Comunicación y que su uso, en las relaciones con los ciudadanos observen la legalidad y seguridad²⁴⁷ y no haya una merma de garantías respecto a la presencial. Sin embargo, de nada sirve si no se garantiza el acceso a toda la ciudadanía que quiera ejercer este derecho y opte por la relación a través de medios electrónicos, incluidos a aquellos que pueden tener necesidades de adaptación como el colectivo de personas con discapacidad. La respuesta es

²⁴³ Artículo 3.2 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

²⁴⁴ Artículo 12 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

²⁴⁵ Importancia de la “aplicación de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos por la Administración Tributaria para el desarrollo de su actividad y sus relaciones con los contribuyentes, con fijación de los principales supuestos en que cabe su utilización”.

²⁴⁶ DÍAZ CALVARRO, J. M.: “La brecha digital y su repercusión en los derechos y garantías de los contribuyentes: análisis crítico”, *Revista Quincena Fiscal*, núm. 10/2021, 2021, p. 9.

²⁴⁷ ARAGUÀS GALCERÀ, I.: “La regulación de la Administración electrónica y sus principios rectores”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 46, 2012, p. 218.

mediante acciones de información y asistencia, reconocido como un derecho para los obligados tributarios y un correlativo deber para la Administración Tributaria.

Antes de delimitar el derecho de información y asistencia, hay que hacer una breve alusión al derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos. Si esta elección se ve lastrada por los obstáculos generados por la brecha digital pueden verse afectados sus derechos y garantías, que deben ser asegurados a los obligados tributarios, independientemente del canal elegido. Este derecho, regulado en el artículo 12 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se configura como un deber prestacional de habilitar diferentes canales para garantizar ese derecho y ofrecer asistencia a los administrados en el uso de medios electrónicos. Idea que se reproduce de forma parecida en el apartado 2 artículo 96 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Una manifestación de este artículo es la puesta en marcha de ADI, la denominada Asistencia de Asistencia Digital Integral que se desarrollará en el siguiente epígrafe. En ambas normativas se echa de menos una mención a determinados colectivos que pueden tener dificultados en el acceso electrónico a la Administración Tributaria²⁴⁸. Sin embargo si se subsana esta carencia a nivel comunitario en el Plan de Acción de la Administración Electrónica de la UE 2016-2020 que tiene como objetivo la eliminación de los obstáculos digitales y la modernización de las Administraciones Públicas bajo los principios de inclusión y accesibilidad, instando al diseño de “servicios públicos digitales de tal modo que sean incluyentes por defecto y tomen en consideración las necesidades diferentes, como las de las personas mayores y las personas con discapacidad”²⁴⁹. Posteriormente, fue el germen de la Directiva (UE) 2016/2102 del 26 de octubre de 2016 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la accesibilidad de los sitios webs y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público, que con sus carencias, supuso el primer paso para conseguir una accesibilidad tecnológica universal y que en España tuvo su transposición en el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público.

²⁴⁸ En la anterior normativa, Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico a los servicios públicos, en la Disposición Adicional 7ª se mencionada explícitamente a los colectivos de personas con algún tipo de discapacidad y mayores para que, en su relación con la Administración General del Estado, tuvieran acceso a los servicios en igualdad de condiciones al resto de los ciudadanos con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos.

²⁴⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones: Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020.

Disponible <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0179> (último acceso: 9 de octubre de 2025).

El derecho de información y asistencia se configura, para Rovira Ferrer²⁵⁰ como un principio general del sistema de aplicación de los tributos ante la dificultad que supone, para una parte de la población, el cumplimiento de sus obligaciones con la Administración Tributaria. Se puede afirmar que la correcta aplicación de los tributos tiene relación directa con una buena información y asistencia por parte de la Administración Tributaria en el cumplimiento adecuado de sus obligaciones tributarias²⁵¹. En consecuencia, la garantía de ese derecho y su desarrollo eficaz por parte de las Administraciones Públicas es necesario para el correcto funcionamiento del sistema y es la razón de su especial refuerzo a través de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, recogiendo el derecho en el artículo 34²⁵², mientras que en el artículo 85.1 se plasma el correlativo deber de la Administración de “prestar a los obligados tributarios la necesaria información y asistencia acerca de sus derechos y obligaciones”, enumerándose, de forma no exhaustiva, diversas actuaciones entre las que destaca, por su relación con este trabajo, la asistencia a los obligados en la realización de declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones tributarias”. La obligación no cambia en el entorno digital, solo la forma de comunicarse o el diseño de las actuaciones.

Su desarrollo reglamentario se plasmó en el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria²⁵³. En el artículo 78 destaca que el uso de medios telemáticos se puede hacer mediante programas informáticos de asistencia, la posibilidad de que la información y asistencia sea por medios telemáticos e incluso prevé que dicha asistencia se preste de forma automatizada y siempre con la salvedad de que quienes no tuvieran acceso a todos estos recursos, le sean ofrecidos por otros canales, siempre que los medios técnicos lo permitan. La Administración Tributaria promueve la accesibilidad para todos y que no exista ningún tipo de discriminación.

Si se separan las actuaciones de asistencia de las de información, las primeras son especialmente importantes en el ámbito de la cumplimentación de las autoliquidaciones, que implican una obligación para los ciudadanos de gestionarlo y convertirse en colaboradores de la Administración Tributaria, existiendo trámites que se tienen que presentar exclusivamente por medios electrónicos. En este sentido, devino en polémica la obligación de algunos obligados tributarios de recibir las comunicaciones de la AEAT exclusivamente

²⁵⁰ ROVIRA FERRER, I.: *Los deberes de información y asistencia de la Administración Tributaria en la sociedad de la información*, J.M. Bosch, Barcelona, 2011, p. 397.

²⁵¹ PÉREZ DÍAZ, R.: “El uso de las TIC en la aplicación de los tributos: especial referencia a la información y asistencia a los obligados tributarios”, *Cadernos de Derecho Actual*, núm. 5, 2017, p. 223.

²⁵² Art.34.1.a Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

²⁵³ Artículos. 52 y siguientes Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria.

a través de la Dirección Electrónica Habilitada Única²⁵⁴. Esta posición de la Administración Tributaria presupone que toda la población tiene los conocimientos y las condiciones necesarias para cumplir por este medio la obligación y eso no es cierto, como se demostró respecto a la presentación electrónica del resumen anual del IVA, modelo 390. Fue un caso que llegó hasta la Oficina del Defensor del Pueblo, así como el la obligación de presentación exclusiva por medios telemáticos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por las quejas de los contribuyentes que no solo exigían que también se habilitara la presentación en papel sino que aumentarían los servicios de asistencia dado este nuevo entorno. En ambos casos²⁵⁵, el Defensor del Pueblo alude al derecho que tienen los obligados tributarios a que las actuaciones de la Administración Tributaria que requieran su participación o intervención se lleven por el medio menos gravoso posible, siempre que no perjudique al cumplimiento de sus obligaciones tributarias, planteando algunas recomendaciones como garantizar una asistencia efectiva y permitir la presentación de los modelos en papel ya que no afecta a la obligación material. En los supuestos estudiados las quejas devienen por la falta de medios y conocimientos de una realidad que para algunos sigue siendo desconocida y no de una falta de adaptabilidad del entorno y de unas limitaciones físicas, psíquicas y/o intelectuales.

En respuesta a otra queja sobre la eliminación del canal telefónico para la emisión de certificados, además de recomendar que vuelva a estar disponible la tramitación telefónica, recomienda, justificada en la obligación de las Administraciones Públicas de garantizar que los interesados puedan relacionarse a través de medios electrónicos²⁵⁶:

“establecer un punto fijo de acceso electrónico en cada Delegación y cada Administración de la AEAT para los ciudadanos que acrediten tener más de 60 años o con dificultades económicas y/o culturales para utilizar Internet, a fin de que se les preste la asistencia debida para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias”²⁵⁷.

²⁵⁴ Real Decreto 1363/2010, de 29 de octubre, por el que se regulan supuestos de notificaciones y comunicaciones administrativas obligatorias por medios electrónicos en el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

²⁵⁵ Queja 14002646 Defensor del Pueblo: Presentación Telemática de autoliquidaciones y declaraciones informativas de naturaleza tributaria

Disponible <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/presentacion-telematica-de-autoliquidaciones-y-declaraciones-informativas-de-naturaleza-tributaria-que-se-permita-la-presentacion-de-la-autoliquidacion-del-iva-en-papel-y-que-se-instalen-puestos-ifo-2/> (última consulta: 5 de octubre de 2025)

Queja 14005960 Defensor del Pueblo: Obligación de presentar la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de forma telemática

Disponible <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/obligacion-de-presentar-la-declaracion-del-impuesto-sobre-la-renta-de-las-personas-fisicas-de-forma-telematica-2/> (última consulta: 5 de octubre de 2025).

²⁵⁶ Artículo 12 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

²⁵⁷ Queja 17003352 Defensor del Pueblo: Atención al ciudadano en la Agencia Estatal Tributaria. Asistencia a personas que no tienen acceso a internet o conocimientos informáticos.

Este caso es muy interesante porque cita a un colectivo, las personas de la tercera y cuarta edad con evidentes dificultades para asumir y usar de forma general las nuevas tecnologías y que, junto, con las personas con discapacidad y las mujeres, suelen formar parte de esa población que conforma la “brecha digital”.

Esta recomendación del Defensor del Pueblo debe garantizarse en todas las delegaciones y oficinas de la AEAT por lo que es necesario tanto recursos humanos como técnicos para aquellas personas que presentan algún tipo de discapacidad o limitación.

Para Soriano Bautista²⁵⁸, los casos explicados anteriormente demuestran la poca sensibilidad del legislador porque no da visibilidad a los obstáculos que deben superar algunos ciudadanos para relacionarse o hacer trámites con la Administración, teniendo como derivada la posible vulneración del principio de buena administración y de los principios que tienen que regir la actuación administrativa. Y plantea otra cuestión, y es que la norma tributaria establece una obligación cuyo incumplimiento no tiene consecuencias para la Administración.

Ahora bien, se está hablando de la brecha digital como una circunstancia para que la relación telemática Administración y obligados tributarios. Para Rovira Ferrer²⁵⁹ la eliminación de la brecha digital es el presupuesto indispensable para que los derechos de información y asistencia tengan un desarrollo pleno pero, también desde la propia Administración Tributaria se puede promover su eliminación y, en tanto en cuanto no existe una generalización del uso de los TIC's, evitar que esto suponga cualquier tipo de discriminación mediante mecanismos que se enmarcan, precisamente, dentro de estas actuaciones.

Hay que aludir a que la estrategia de digitalización de la AEAT, al menos en los primeros momentos era su normalización por la vía de los hechos, reduciendo o disminuyendo la presencialidad, sin tener en consideración las singularidades de determinados grupos de población y las circunstancias sociales y de otro tipo como ya se ha expresado por el Tribunal Supremo, la mencionada Sentencia de 11 de julio de 2023.

Como acertadamente ha comentado Oliver Cuello²⁶⁰ en diversas ocasiones, estas actividades de información y asistencia fomentan el cumplimiento voluntario de las

Disponible <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/establecer-un-punto-fijo-de-acceso-electronico-en-cada-delegacion-y-cada-administracion-de-la-aeat-para-ciudadanos-que-acrediten-mas-de-60-anos-y-para-ciudadanos-con-dificultades-economicas-o-cultura/> (última consulta: 5 de octubre de 2025).

²⁵⁸ SORIANO BAUTISTA, P.: *El tránsito desde la Administración papel hacia la Administración electrónica: antecedentes, regulación actual, organización e implantación de procedimientos*, Universidad de Córdoba, 2021, p. 87.

²⁵⁹ ROVIRA FERRER, I.: “La información y asistencia en la Administración Tributaria electrónica: ventajas e inconvenientes de las TIC's”, *Revista de Internet, Derecho y Política* núm. 12, 2011, p. 63.

²⁶⁰ OLIVER CUELLO, R.: *Internet y tributos*, Bosch, Barcelona, 2012, pp. 270 y ss.

obligaciones tributarios, que se realicen correctamente y disminuyen el coste fiscal indirecto que implican las muchas y diversas obligaciones tributaria para los ciudadanos.

2.1. La accesibilidad digital de las personas con discapacidad y el diseño para todos

Dado que ni las leyes de procedimiento administrativo ni la Ley General Tributaria recogen en su articulado las posibles dificultades de acceso que tienen las personas con discapacidad y las personas de la tercera y cuarta edad en sus relaciones con las Administraciones Públicas, parece oportuno mencionar como se trata en nuestro ordenamiento jurídico la accesibilidad digital y el diseño para todos bajo la premisa del modelo social que actúa sobre los obstáculos del entorno y no sobre las posibles limitaciones de las personas.

Es importante en este sentido la Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de octubre sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público ya mencionado y que tiene su fundamento en la Carta de Derechos de la Unión Europea que prohíbe toda discriminación basada en la discapacidad²⁶¹

La accesibilidad se define a los efectos de la Directiva, transpuesta al ordenamiento jurídico español en el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios webs y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público como el conjunto de principios y técnicas que se deben respetar a la hora de diseñar, construir, mantener y actualizar los sitios webs y las aplicaciones móviles de los organismos del sector público para que sean accesibles a las personas con discapacidad, estableciendo una serie de requisitos. Los organismos del sector público quedan obligados a aplicarlos siempre que no les suponga una carga desproporcionada. Por otra parte, tienen que promover campañas de concienciación y formación sobre accesibilidad de sitios webs y aplicaciones móviles²⁶².

En el ordenamiento jurídico español es fundamental el mencionado Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. En el texto destaca el artículo 5 que garantiza la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal a las telecomunicaciones y a la sociedad de la información (entre otros ámbitos), a lo que se añaden otros preceptos que cobran importancia en las relaciones Administraciones Públicas y administrados entre los que destaca el artículo 53 sobre el derecho de participación en los asuntos públicos. Estos derechos ya están reconocidos en la Constitución, lo que hace esta norma es subrayarlo con el objetivo de lograr la igualdad

²⁶¹ Artículo 21 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

²⁶² GARCÍA DÍAZ, A.: “El derecho de accesibilidad de las personas con discapacidad ante la Administración Pública”, *Trabajo Fin de Grado*, Universidad de la Laguna, 2021, pp. 22 y 23.

efectiva y, para ello, establece obligaciones de hacer para las Administraciones Públicas, como la que recoge la Disposición Adicional Cuarta:

“La Administración General del Estado promoverá, en colaboración con otras administraciones públicas y con las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias, la elaboración, desarrollos y ejecución de planes y programas en materia de accesibilidad y discriminación”.

La accesibilidad universal también se define en la norma de forma parecida a la Directiva de 2016 aunque la perspectiva es distinta porque se plantea como una condición que deben cumplir los entornos más allá del ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, aludiendo explícitamente al modelo social frente al antiguo modelo rehabilitador. La accesibilidad está directamente relacionada con el llamado diseño para todos como una previsión para eliminar discriminaciones y que cumpla con la accesibilidad universal, que pueda ser utilizado por todos²⁶³. El diseño universal es la creación desde la génesis para que los entornos sean accesibles y todos los individuos puedan ejercer su autonomía personal²⁶⁴.

En el siguiente epígrafe se van a valorar las medidas adoptadas por la Administración Tributaria para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias desde el deber de información y asistencia de las Administraciones Públicas, bajo la premisa de accesibilidad y diseño para todos que está establecido en nuestro ordenamiento jurídico como una obligación que tiene su proyección en el sistema de Derechos Humanos.

3. VALORACIÓN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA PARA GARANTIZAR EL DEBER DE INFORMACIÓN Y ASISTENCIA A COLECTIVOS CON NECESIDADES ESPECIALES

Los canales abiertos por la AEAT son múltiples pero quizás destaca el telefónico que distingue entre información tributaria básica, petición de cita, soporte informático y cuestiones más especializadas como información sobre subastas. Desde que en 2013 se

²⁶³ Art. 2 Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social:

1) Diseño universal o diseño para todas las personas: es la actividad por la que se conciben o proyectan desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, programas, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor extensión posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El «diseño universal o diseño para todas las personas» no excluirá los productos de apoyo para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando lo necesiten.

²⁶⁴ AGUILAR RUIZ, M. y CONDE MELGUIZO, R.: “La accesibilidad a la Administración Electrónica en España de las personas con discapacidad motora”, *Administração Pública e Gestão Social*, vol. 9, núm. 1, 2017, p. 57.

suprimieron los modelos en papel y se normalizó la presentación a través de internet con el apoyo de programas de ayuda, se han habilitado la realización de algunos trámites por teléfono: gestión del borrador de la declaración del IRPF, deducción por maternidad, deducción por familiar numerosa y personas con discapacidad, por mencionar algunos ejemplos²⁶⁵.

Mediante SMS y correo electrónico se puede recibir información sobre la recepción de una notificación en la Dirección Electrónica Habilitada Única o el estado de tramitación de algunas actuaciones básicas como el acceso al borrador del IRPF.

Esta información también se puede realizar a través de la página web de la Agencia Tributaria o sede electrónica de la AEAT que, además, tiene un chat box que aparece en pantalla, en la esquina inferior derecha, para resolver dudas básicas, así como otros servicios como suscripción a una newsletter por ejemplo. Otros canales son la videollamada, distintos asistentes virtuales y el programa Informa e Informa +. El primero de ello es una base de datos de preguntas y respuestas a través de internet tributarias a la que pueden acceder tanto los usuarios internos o externos. La recepción de la información es por escrito. Informa + es un paso adelante porque personaliza la información.

La sede electrónica de la AEAT que es el instrumento a través de que el obligado tributario realiza sus trámites y cumple sus obligaciones tributarias, tiene que garantizar lo establecido en las normas administrativas, y cumplir los principios que rigen la actuación administrativa, siendo responsables en casos de incumplimiento, tal y como prevé al artículo 38 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público²⁶⁶.

La última apuesta de la AEAT ha sido la creación de la Administración Integral Digital o ADI, definida como un mostrador virtual que presta información presencial y personalizada como una alternativa a la información presencial en las oficinas públicas. Es un servicio multicanal: asistentes virtuales, chats, video-llamadas, teléfono, e-mail, app para el móvil y la aplicación informática informa +. Se necesita certificado digital o clave permanente²⁶⁷. ADI es una oficina en línea que pretende superar el modelo de asistencia presencial y evolucionar hacia un sistema digital donde los servicios de información y asistencia se prestan exclusivamente por Internet. Es poco intuitivo y a veces resulta complicado acceder porque no hay un acceso directo sino que dependiendo del trámite y

²⁶⁵ Disponible https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/informacion-institucional/memorias/memoria-2020/4-principales-actuaciones/4_1-prevencion-fraude-tributario-aduanero/4_1_2-asistencia-contribuyentes.html#:~:text=La%20Agencia%20Tributaria%20cuenta%20con,las%2015%20horas%20en%20agosto (última consulta: 8 de octubre de 2025).

²⁶⁶ Artículo 38 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: 2. El establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma

²⁶⁷ Disponible <https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/notas%20prensa/2021/aeat/11-02-21-presentacion-adi.pdf> (última consulta: 8 de octubre de 2025).

del grado de satisfacción o insatisfacción se van planteando distintas opciones al obligado tributario. Por tanto, se puede decir que es manifiestamente mejorable. Afortunadamente, hoy la idea es de complementariedad con la información presencial.

Se establecen además estacionariamente las denominadas “campañas” como la del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o la del Impuesto sobre Sociedades, así como otros instrumentos que tienen una gran virtualidad práctica como:

- calculadora de plazos de pago: fecha límite para el pago de deudas tributarias y no tributarias gestionadas por la Administración Tributaria.
- calculadora de intereses y aplazamientos: para conocer los intereses aplicables a las deudas objeto de aplazamiento, a las deudas tributarias y a las deudas no tributarias.
- asistente para calcular el límite inembargable de sueldos y salarios.
- cita previa por internet o por teléfono.

La AEAT indica por escrito que la mayoría de los servicios se prestan por todos los canales existentes, de manera que el ciudadano elige como quiere o ser atendido “facilitando y simplificando el acceso a los servicios de la Administración Tributaria”²⁶⁸. Sin llevar la contraria a la Administración Tributaria, la realidad es que al principio de este proceso de digitalización había una apuesta muy clara por el uso de las nuevas tecnologías y por reducir (e incluso eliminar) la presencialidad. El ensayo obligado de la no presencialidad durante la pandemia COVID 19 y la constatación de un porcentaje importante de la población con diversos obstáculos para relacionarse telemáticamente con la Administración Tributaria o hacer trámites a través de la sede electrónica de la AEAT han hecho pisar el freno e integrar el elemento humano en la digitalización de las AAPP y en especial de la tributaria. Actualmente en el Plan Estratégico de la AEAT se habla de coexistencia de los medios telemáticos con los presenciales. Se ha reconocido que la adaptación a las TIC’s es un proceso más lento del que preveía. La principal dificultad para los obligados tributarios no son las nuevas tecnologías sino la normativa tributaria pero tampoco ayuda un entorno desconocido.

A pesar de no tener reconocimiento explícito en las normas administrativas y tributarios mencionados, la AEAT es consciente de la heterogeneidad de los obligados tributarios. Una muestra de lo anterior es que la AEAT ha establecido Protocolos con las principales asociaciones de personas con discapacidad y las personas de la tercera y cuarta

²⁶⁸ Disponible https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/informacion-institucional/memorias/memoria-2023/4-principales-actuaciones/4_1-prevencion-fraude-tributario-aduanero/4_1_1-servicios-informacion.html#:~:text=Asimismo%2C%20existe%20un%20Servicio%20Telef%C3%B3nico,de%209%20a%2015%20horas (última consulta: 8 de octubre de 2025).

edad, fruto de la atención hacia estos colectivos que necesitan una información y asistencia singular y unas medidas adaptadas. El 19 de diciembre de 2022 la AEAT y la Plataforma de Mayores y Pensionistas firmaron un Protocolo donde se recogían las pautas básicas para asistir e informar a las personas de los ciudadanos de la tercera y cuarta edad y que compromete a la AEAT a aprobar un Plan de asistencia a las personas mayores antes del 31 de enero de cada año. La firma del documento se hizo a instancia de los mayores de esta Plataforma están preocupados por la exclusión y el impacto que está provocando en sus vidas el proceso de digitalización.

Entre las medidas pensadas para nuestros mayores destaca:

- Información completa y actualizada de sus derechos.
- Apoyo y asesoramiento en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- Acceso sin cita previa, procurando que su atención se produzca ese mismo día. Esta medida es extensiva para las personas afectadas por brecha digital.
- Incremento de actuaciones de asistencia y otros trámites tributarias por vía telefónica.
- Mantenimiento de la atención presencial.
- Simplificación y clarificación de documentos y textos.
- Creación de una Comisión Mixta de colaboración.

Anteriormente, en 2004 se firmó el Convenio de colaboración con el Comité Especial de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) y con la Fundación ONCE. Exige la aprobación del Plan Anual de Asistencia a las Personas con Discapacidad en el ámbito de la Administración Tributaria antes del 31 de enero de cada año, que tiene que recoger:

- actuaciones de información y asistencia.
- accesibilidad en la web y en las oficinas.
- acciones de formación de los funcionarios.

El convenio se enmarca en el hecho contrastado de que las personas con discapacidad y sus familiares constituyen un colectivo numeroso de contribuyentes que se relacionan con la Administración Tributaria por lo que deviene en indispensable dicho acuerdo o protocolo para la información y asistencia de las personas con discapacidad y se enmarca dentro de una obligación de interés público.

Medidas concretas:

- La Administración Tributaria utilizarán soportes o técnicas electrónicas informáticas o telemáticas para incorporar esta información a la sede electrónica en forma accesible (en sentido amplio).
- Difusión de como acceder a la información de la AEAT por parte de CERMI y ONCE.
- Promoción por parte de CERMI y la ONCE de medios telemáticos entre sus asociados en sus relaciones con la Administración Tributaria.
- Charlas informativas.
- Uso de teléfonos de información.
- Desplazamientos de funcionarios de la AEAT a las sedes de las asociaciones para la confección de declaraciones tributarias.
- Cuando los medios técnicos lo permitan, la Administración Tributaria adaptará las formas de relacionarse a las personas con discapacidad en función de sus características personales.
- CERMI y ONCE informarán, asistirán y asesorarán a la Administración Tributaria entre otras cuestiones sobre desarrollo técnicos, herramientas y definición de estándares.
- Calendario del contribuyente y teléfonos de asistencia accesibles.
- Celebración de jornadas sobre discapacidad y fiscalidad.
- Creación de la Comisión de colaboración y comunicación.

Todo lo anterior es el resultado de la obligación de garantizar la accesibilidad de los sitios webs de la AEAT según la regulación establecida en el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios webs y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público. La AEAT en su declaración de accesibilidad²⁶⁹ cumple con los requisitos, nivel AA, de la norma UNE - EN 301549:2022. Los usuarios pueden informar sobre cualquier posible incumplimiento de accesibilidad o dificultades y la formulación de cualquier otra consulta o sugerencias de mejora a través de un formulario o teléfono.

Sin dudar de que son instrumentos muy valiosos, de nada le sirve a una mujer con discapacidad y asumiendo que está adaptado a una discapacidad visual o auditiva, por poner un ejemplo, si nadie le enseña donde está, que tiene que hacer, cómo se pregunta, que alternativas tiene. La respuesta está nuevamente en la presencialidad o en un canal telefónico

²⁶⁹ Disponible <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/condiciones-uso-sede-electronica/accesibilidad/declaracion-accesibilidad.html> (última consulta: 8 de octubre de 2025).

aunque en este último caso, no tener delante al interlocutor y los problemas para recibir la información porque no se oiga claramente, etc., puede ser una limitación.

Habilitación de distintos canales, sí, pero siempre la presencialidad y una Administración de “puertas abiertas”. Las personas con discapacidad, que puede ser generalizable al resto de la población aunque en su caso más que una elección es una necesidad, buscan en sus relaciones con la Administración un interlocutor con capacidad de dialogo con capacidad de comunicación. Durante la COVID-19 por motivos obvios, se cerraron las oficinas de las Administraciones Públicas y eso provocó una gran preocupación e indefensión para las personas con discapacidad y de la tercera y cuarta edad, extensible al resto de la ciudadanía y la posible afectación de los derechos de los obligados tributarios, en especial el derecho a la accesibilidad o el derecho a la asistencia²⁷⁰.

3.1. ¿Es necesario el establecimiento de medidas singulares para la mujer con discapacidad?

Cuando se habla de mujer con discapacidad, se habla de “invisibilidad”, se habla de doble discriminación, por ser mujer y tener una discapacidad; respecto a este colectivo lo primero es conocer su realidad y por qué tienen mayores dificultades para acceder a un trabajo remunerado y acceder a la vida cultural, social y política que el resto de la población. El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad²⁷¹ tiene datos de esos mayores obstáculos que sufren las mujeres con discapacidad y que las llevan a una situación tipo que afortunadamente en los últimos años está cambiando: mujeres que se encuentran recluidas en la esfera doméstica, muy sobreprotegidas y cuya labor principal son los cuidados familiares. Puede ser el germen de aislamiento social y dependencia económica.

Este panorama se explica porque es un colectivo con menores tasas de empleo y actividad, mayor precariedad laboral y una posición de inferioridad social derivado, como se ha mencionado de una menor actividad laboral. En realidad, se puede describir gráficamente como un círculo complejo que se alimenta y en el que se introduce las nuevas tecnologías como una variable y que puede incluso agravar la situación pre-tecnológica:

²⁷⁰ DIAZ CALVARRO, J. M.: “La brecha digital y su repercusión en los derechos de los contribuyentes de la 3ª y 4ª edad”, en GIL GARCÍA, E.: *La fiscalidad del envejecimiento*, Aranzadi, 2023.

²⁷¹ CERMI, *Seminario mujer con discapacidad*, Madrid, 2002

Disponible <https://www.discapnet.es/mujer/derechos-de-las-mujeres-y-ninas/feminismo-y-discapacidad> (última consulta: 10 de noviembre de 2025).

“no tener empleo contribuye a tener menos recursos económicos y por tanto un menos acceso a la tecnología, lo que a su vez restringe las oportunidades de tener empleo y limita la tasa de ocupación y, por tanto, de tener recursos que permitan acceder a la tecnología”²⁷².

Se plantea, como presupuesto previo la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y, en su caso, la aplicación de medidas de acción positivas, entendidas como estrategias temporales hasta alcanzar una situación real de igualdad²⁷³. La perspectiva de género plantea que efectos tienen las medidas sobre hombres y mujeres. En las relaciones telemáticas entre los ciudadanos y la Administración, la brecha digital de género es un hecho, como se ha explicado al principio de este trabajo por lo que las acciones que se realicen en este ámbito pueden tener distintas consecuencias para las mujeres que utilizan menos las nuevas tecnologías o que tienen menos competencias para acceder a los entornos digitales.

Si se parte de la idea de que las TIC pueden ser un factor de integración si se consiguen eliminar las barreras que dificultan su uso para las mujeres con discapacidad pero en caso contrario, es un elemento de riesgo en procesos de exclusión social que afectan especialmente a este colectivo²⁷⁴. Las adaptaciones técnicas no son el verdadero problema porque el estado actual de la técnica es suficiente para que no haya obstáculos en este sentido pero si deviene necesario la “habilitación para una participación plena”, la formación y alfabetización digital, se destaca la importancia de incluir a las niñas (y también a las que tienen una discapacidad) en programas de iniciación temprana en ciencias o tecnologías²⁷⁵. Esto es fundamental para que las mujeres puedan acceder sus derechos como ciberciudadanas²⁷⁶.

El problema planteado es previo ya que se parte de una situación de inicio que conlleva un mayor grado de dependencia. Por tanto, las políticas públicas deben centrarse en que se normalice su acceso al mundo laboral y su participación en la sociedad en condiciones de igualdad.

Para que se vea la distinta realidad de la mujer con discapacidad, cuando se habla de relaciones telemáticas, el razonamiento es que la realización de determinadas acciones es más cómoda, se evitan desplazamiento, tiempos de espera, etc. Incluso se plantea el teletrabajo como una opción muy adecuada para acceder a una vida profesional plena. Eso

²⁷² GOMIZ PASCUAL, M. P.: “Mujeres con discapacidad y sociedad digital: de la info-exclusión a la ciudadanía inclusiva”, en *La activación laboral y la protección social de las personas con discapacidad: IV Congreso Nacional y I Internacional de Derecho de la Discapacidad*, p. 601.

²⁷³ DE LA FUENTE ROBLES, Y.M. y HERNÁNDEZ-GALÁN, J.: “La accesibilidad universal y el diseño para todos desde la perspectiva de género”, *Revista Española de Discapacidad*, 2 (I), p. 116.

²⁷⁴ GOMIZ PASCUAL, M. P.: “Mujeres con discapacidad y sociedad digital: de la info-exclusión a la ciudadanía inclusiva”, ob. cit., p. 590.

²⁷⁵ DE LA FUENTE ROBLES, Y. M. y HERNÁNDEZ-GALÁN, J.: “La accesibilidad universal y el diseño para todos desde la perspectiva de género”, ob. cit., p. 125.

²⁷⁶ DE LA FUENTE ROBLES, Y. M. y HERNÁNDEZ-GALÁN, J.: “La accesibilidad universal y el diseño para todos desde la perspectiva de género”, ob. cit., p. 125.

es cierto pero en el caso de la mujer con discapacidad, dado que suelen estar más centradas en la esfera doméstica, puede afectar a su sociabilidad., por lo que todo ello se debe tener en cuenta en la elaboración de las políticas que les incluyan.

Este planteamiento no excluye que en las medidas que aplica la AEAT y que tienen como protagonistas las personas con discapacidad y las personas de la tercera y cuarta edad, no se incluye la perspectiva de género. Por ejemplo, es este caso, se debe incidir en la formación y en una asistencia e información presencial que le lleven de la mano. Estaría bien que el hecho de ser mujer se introdujese en los Protocolos de CERMI y la ONCE.

4. PROPUESTAS DE MEJORA

La brecha digital es un problema muy heterogéneo como distintas son las causas y las circunstancias personales y sociales de los colectivos que la integran, por tanto, hay que huir de uniformidades y tener como presupuesto básico que el cumplimiento de las obligaciones tributarias solo es posible si la Administración Tributaria arbitra mecanismos para la información y asistencia de los obligados tributarios. Las soluciones para una digitalización plena de las Administraciones Públicas parten de la presencialidad, de la pedagogía, de la asistencia y la información, a través de puntos de asistencia que estén orientados hacia la enseñanza del uso de los medios electrónicos y con la suficiente flexibilidad para que sea una atención inclusiva (en la medida de lo posible) para garantizar los derechos y garantías de los usuarios y que haya una confianza por parte de los obligados tributarios de la transparencia como principio de actuación y como una manifestación del principio de buena administración.

Y es que la buena administración como principio rector de la actuación de la Administración Pública debe ser desarrollado a través del deber de información y asistencia por parte de la Administración Tributaria porque tal y como ha manifestado el Tribunal Supremo:

“impone a la administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las disfunciones derivadas de su actuación sin que baste para dar cobertura a sus deberes la mera observancia estricta de procedimientos y trámites sino que, más allá, reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente y ordenar a los responsables de gestionar el sistema impositivo, a la propia Administración tributaria, observar el deber de cuidado y la debida diligencia y la de garantizar la protección jurídica (...)”²⁷⁷.

La Administración Tributaria, en la actualidad, dado la actual situación de brecha digital, tiene que relacionarse con los administrados a través de diferentes canales respetando sus derechos y garantías porque lo único que cambia es la forma, el medio. Se debe cuidar

²⁷⁷ Sentencia Tribunal Supremo de 11 de junio de 2020.

la presencialidad y una presencialidad que asiste e informa y una presencialidad que forme a los ciudadanos en las nuevas tecnologías necesarias para relacionarse con la AEAT. Este planteamiento es para toda la ciudadanía, adaptándose a las necesidades singulares de las personas con discapacidad.

Normativamente es necesario que la regulación administrativa y tributaria sobre los derechos y garantías de los administrados y los correlativos deberes de la Administración sea algo más que una mera declaración de intenciones y no hay que inventarse nada sino revisar la legislación anterior²⁷⁸. Lo más importante en relación con el objeto del trabajo, es que:

“La norma debe prever explícitamente la obligación de atender a las circunstancias especiales de algunos colectivos como las personas mayores y la forma de acceder a la Administración Tributaria para realizar las obligaciones formales y materiales, así como su información y asistencia”²⁷⁹.

Entre los colectivos incluidos se tiene que poner el foco especialmente a las personas con discapacidad y ser sensibles a la perspectiva de género, dado que está probado que ser mujer es una circunstancia crítica respecto al uso de las nuevas tecnologías.

Todo lo anterior no solo va a mejorar las relaciones Administración - administrado sino que para ese administrado incluido dentro de un colectivo va a suponer una suerte de autonomía, empoderamiento, autodeterminación e independencia.

Para algunos autores²⁸⁰ hay que replantear la estrategia de las AAPP sobre el uso de las nuevas tecnológicas mediante un enfoque de tecnología social con un fundamento en el respeto de los derechos humanos y fundamentales de las personas físicas.

Aunque parece que la Administración Tributaria parece que camina en ese sentido, hasta ahora la idea era un proceso de digitalización unilateral sin tener en cuenta al obligado tributario y aún menos en aquellos colectivos con limitaciones. Esa idea sigue perviviendo en algunas obligatoriedades que han sido criticadas, no solo desde la doctrina sino desde diversas instancias como el Defensor del Pueblo e incluso a través de resoluciones judiciales.

La solución es una digitalización que ponga en el centro el factor humano y para ello se debe poner en valor la atención presencial personalizada y formativa. No solo hay que resolver e informar dudas tributarias sino enseñar como hacer los trámites por vía telemática en la idea de que puede ser importante para la independencia y autoestima de las personas.

²⁷⁸ Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

²⁷⁹ DIAZ CALVARRO, J. M.: “La brecha digital y su repercusión en los derechos de los contribuyentes de la 3ª y 4ª edad”, ob. cit., p.123.

²⁸⁰ IRIARTE YANICELLI, A. A.: “Aproximación desde las transformaciones de la relación jurídica tributaria de la Inteligencia Artificial”, en SERRANO ANTÓN, F. (Dir): *Fiscalidad e Inteligencia Artificial: Administración Tributaria y Contribuyentes en la era digital*, Thomson Reuters Aranzadi, 2020, p. 224.

En el caso de la discapacidad, además de realizar las adaptaciones técnicas necesarias, hay que subrayar la atención y la formación. El problema de género es previo a las relaciones Administración Tributaria y mujeres con discapacidad sean o no telemáticas pero la perspectiva de género puede ayudar a detectar las dificultades concretas y las necesidades que tienen. Todo con el objetivo último de que la AEAT sea para todos o sus procedimientos estén al alcance de todos.

5. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR RUIZ, M. y CONDE MELGUIZO, R.: “La accesibilidad a la Administración Electrónica en España de las personas con discapacidad motora”, *Administração Pública e Gestão Social*, vol. 9, núm. 1, 2017.

ARAGUÀS GALCERÀ, I.: “La regulación de la Administración electrónica y sus principios rectores”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 46, 2012.

CANO GARCÍA, J.: “Aspectos generales de la administración electrónica tributaria especial”, en DELGADO GARCÍA, A.M. y OLIVER CUELLO, R.: *Administración electrónica tributaria*, J.M. Bosch, Barcelona, 2009.

CASTELLS, M.: “Internet y la sociedad red”, Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento. Universidad Oberta de Cataluña. Disponible [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglefindmkaj/https://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/Castells_internet.pdf](https://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/Castells_internet.pdf) (última consulta: 1 de octubre de 2025).

DE LA FUENTE ROBLES, Y.M. y HERNÁNDEZ-GALÁN, J.: “La accesibilidad universal y el diseño para todos desde la perspectiva de género”, *Revista Española de Discapacidad 2 (I)*.

DÍAZ CALVARRO, J. M.: “La brecha digital y su repercusión en los derechos y garantías de los contribuyentes: análisis crítico”, *Revista Quincena Fiscal* núm. 10/2021, 2021.

DIAZ CALVARRO, J. M.: “La brecha digital y su repercusión en los derechos de los contribuyentes de la 3ª y 4ª edad” en GIL GARCÍA, E.: *La fiscalidad del envejecimiento*, Aranzadi, 2023.

GARCÍA DÍAZ, A.: “El derecho de accesibilidad de las personas con discapacidad ante la Administración Pública”, Trabajo Fin de Grado, Universidad de la Laguna, 2021.

GOMIZ PASCUAL, M. P.: “Mujeres con discapacidad y sociedad digital: de la info-exclusión a la ciudadanía inclusiva” en *La activación laboral y la protección social de las personas con discapacidad: IV Congreso Nacional y I Internacional de Derecho de la Discapacidad*.

IRIARTE YANICELLI, A. A.: “Aproximación desde las transformaciones de la relación jurídica tributaria de la Inteligencia Artificial”, en SERRANO ANTÓN, F. (dir.): *Fiscalidad e Inteligencia Artificial: Administración Tributaria y Contribuyentes en la era digital*, Thomson Reuters Aranzadi, 2020.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R.: “Inteligencia Artificial desde el diseño. Retos y estrategias para el cumplimiento normativo”, *Revista Catalana de dret públic*, núm. 58, 2019.

MARTINEZ TORÁN, M y ESTEVE SENDRA, C.: “Accesibilidad digital y discapacidad: estudio desde una perspectiva centrada en las personas”, *Revista Española de Discapacidad*, 10(2).

OLIVER CUELLO, R.: *Internet y tributos*, Bosch, Barcelona, 2012.

PÉREZ DÍAZ, R.: “El uso de las TIC en la aplicación de los tributos: especial referencia a la información y asistencia a los obligados tributarios”, *Cadernos de Dereito Actual*, núm. 5, 2017.

ROVIRA FERRER, I.: “La información y asistencia en la Administración Tributaria electrónica: ventajas e inconvenientes de las TIC’s”, *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 12, 2011.

ROVIRA FERRER, I.: *Los deberes de información y asistencia de la Administración Tributaria en la sociedad de la información*, J.M. Bosch, Barcelona, 2011.

SORIANO BAUTISTA, P.: *El tránsito desde la Administración papel hacia la Administración electrónica: antecedentes, regulación actual, organización e implantación de procedimientos*, Universidad de Córdoba, 2021.

VICENTE CUERVO, M. R. y LÓPEZ MENÉNDEZ, A. J.: “Una aproximación a la brecha digital por discapacidad. El caso de la Unión Europea”, *Boletín Económico de ICE*, núm. 2834, 2005.

MUJER, DEPORTE Y DISCAPACIDAD: TRES CUESTIONES EN CLAVE JURÍDICA Y PERSPECTIVA TRANSVERSAL

Esther Paniagua Rando

Universidad de Málaga

ORCID: 0000-9008-6377-6021

Sumario: 1. LA BRECHA EN EL DEPORTE DE LA MUJER CON DISCAPACIDAD: CUESTIONES INTRODUCTORIAS. 2. LA PARTICULAR PROTECCIÓN DE NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO ANTE LA DOBLE DESIGUALDAD POR GÉNERO Y DISCAPACIDAD. 3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA IGUALDAD DE LA MUJER EN EL DEPORTE. **3.1. El deporte como política pública para la igualdad de género en la Ley para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.** **3.2. Igualdad efectiva en el deporte, brecha de género y personas con discapacidad y deporte inclusivo en la Ley del Deporte.** *3.2.1. La apuesta de la Ley del Deporte por un marco específico para la promoción de la igualdad efectiva en el deporte.* *3.2.2. Reducción de la brecha social y de género en el ámbito deportivo.* *3.2.3. Discapacidad y deporte inclusivo.* 4. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL PLAN DIRECTOR DEL DEPORTE INCLUSIVO. 5. LA PERSISTENTE BRECHA DE LA MUJER DISCAPACITADA EN LA PRÁCTICA DEPORTIVA. 6. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen: El presente estudio aborda las dificultades que presenta el deporte para grupos de personas con particular vulnerabilidad, en particular, la casuística que tiene lugar en la mujer deportista cuando la misma tiene algún tipo de discapacidad. Se está ante una cuestión de doble desigualdad, desigualdad por ser mujer y desigualdad por tener discapacidad, enfrentándose a múltiples barreras como dificultades de acceso, apoyo institucional, incluso, falta de cobertura mediática, con el resultado de una baja participación, menos del 15% del deporte federado en España, comparado con los

hombres. Se analiza el marco normativo de referencia y, de manera muy particular, las políticas públicas y consiguientes medidas para reducir esta doble desigualdad en el ámbito deportivo, a la vez que se plantean propuestas en un ámbito aún con grandes desafíos para alcanzar la igualdad real en el ámbito deportivo.

1. LA BRECHA EN EL DEPORTE DE LA MUJER CON DISCAPACIDAD: CUESTIONES INTRODUCTORIAS

Las mujeres con discapacidad se enfrentan a múltiples desigualdades en su día a día, de hecho son múltiples las políticas públicas orientadas a intentar mitigar o reducir la misma. Desafortunadamente, en el ámbito deportivo esta cuestión no es una excepción, de ahí la necesidad e importancia de afrontar la doble brecha a la que se enfrenta la mujer con discapacidad en el deporte.

En este contexto, se entiende esencial el acceso de las mujeres con discapacidad a la práctica deportiva en condiciones de igualdad, de igual modo en que lo hace el conjunto de la ciudadanía. Para la consecución del objetivo anterior es importante conocer las causas de las “barreras” a las que se enfrentan con el firme propósito de promover acciones y actuaciones públicas que faciliten su incorporación en condiciones de igualdad desde una perspectiva inclusiva.

Si bien es cierto que la apuesta por la práctica deportiva igualitaria está recogida en nuestro ordenamiento jurídico, con sus referentes principales en la Ley Orgánica 3/2007, de 30 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LOI) y en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derecho de las personas con discapacidad y de su inclusión social, así como, en diversos instrumentos, entre otros, el Plan Director del Deporte Inclusivo 2020²⁸¹.

No obstante, no se dispone de un censo global exacto del número de mujeres deportistas con discapacidad, puesto que las cifras difieren y engloban un amplísimo espectro desde la práctica amateur hasta la práctica profesional, sin embargo, si se dispone de datos sobre la participación de las mujeres con discapacidad en eventos deportivos de relevancia como es el caso de los Juegos Paralímpicos. En este sentido, en los Juegos Paralímpicos de París 2024, se logró un récord histórico al competir en los mismos, 1983 mujeres, en el caso

²⁸¹ CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES: *Plan Director de Deporte Inclusivo*, Ministerio de Cultura y Deporte, 2020. Disponible <https://www.csd.gob.es/es/igualdad-en-el-deporte/plan-director-deporte-inclusivo-2020> (última consulta 28/09/2025). El Plan Director de Deporte Inclusivo 2020 es fruto del trabajo conjunto de los miembros de la Mesa de Deporte Inclusivo, grupo de trabajo liderado por el Consejo Superior de Deportes e integrado por los agentes de promoción y gestión del deporte y la discapacidad, integrado tanto por el sector público como privado. Su origen se remonta al año 2018, cuando es constituida la Mesa de Deporte Inclusivo dedicada en sus comienzos a conocer la situación del deporte para las personas con discapacidad y a partir de la misma elaborar una hoja de ruta y las correspondientes líneas estratégicas del deporte inclusivo en el sistema deportivo español, con el objetivo final de lograr un modelo integrado de deporte capaz de dar cabida a todas las personas, con y sin discapacidad.

de España se observa un aumento constante de la participación femenina en este evento, de esta forma, en la delegación española en París 2024, el 36% de los deportistas participantes eran mujeres, alcanzando un récord histórico.

Y en este punto es fundamental el que constituye el objeto del presente trabajo: el reconocimiento del derecho a la igualdad de la mujer en el ejercicio de la práctica deportiva, igualdad en toda su extensión, en tanto principio y derecho reconocido a la misma.

Como se indica, es fundamental la investigación sobre la situación real que presenta la mujer deportista con discapacidad, las previsiones normativas sobre el particular, las políticas públicas que se vienen desarrollando para mitigar esta doble desigualdad, así como el grado de implementación y éxito o fracaso que presentan. Solo con una perspectiva conjunta y actualizada de la situación podrán plantearse propuestas que coadyuven a avanzar en una cuestión tan importante y a la vez tan compleja.

2. LA PARTICULAR PROTECCIÓN DE NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO ANTE LA DOBLE DESIGUALDAD POR GÉNERO Y DISCAPACIDAD

Bien es cierto que existe un extenso marco normativo cuyo objeto es desarrollar, en aras a su consecución, el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, amparado en las previsiones que dicho derecho tiene en nuestra Constitución, con la referencia particular a los artículos 14 y 9.2. de la misma²⁸², sin obviar el marco internacional y los impulsos provenientes de la Unión Europea, los cuales han tenido y tienen una crucial importancia en la configuración del ordenamiento jurídico que sobre la igualdad de género cuenta nuestro país²⁸³. Y en todos estos referentes normativos, tanto el género como la discapacidad se encuentran particularmente protegidos en tanto engloban el tan proclamado derecho a la igualdad, enfatizado en que la concurrencia de ambos lleva a lo que se ha denominado doble desigualdad.

La propia LOI, parte en su exposición de motivos reconociendo como “*el artículo 14 de la Constitución española proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Por su parte, el artículo 9.2 consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas*”, y reconoce la particular vulnerabilidad que se da cuando concurre una doble desigualdad, así dispone:

²⁸² GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A.: “El reconocimiento de la efectiva igualdad de oportunidades: la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”, en GILES CARNERO, R. M. y MORA RUIZ, M. (coords.): *El derecho antidiscriminatorio de género: estudio pluridisciplinar de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres*, @beccedario, 2007, pp. 13-36.

²⁸³ Sobre la cuestión, véase GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A.: “La igualdad de la mujer en el ámbito internacional y su reflejo en Europa”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A. (coord.): *La mujer ante el ordenamiento jurídico: soluciones a realidades de género*, Atelier, 2009, pp. 19-54.

“Se contempla, asimismo, una especial consideración con los supuestos de doble discriminación y las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres que presentan especial vulnerabilidad, como son las que pertenecen a minorías, las mujeres migrantes y las mujeres con discapacidad”.

De igual manera, al referirse en su título II, dedicado a las “políticas públicas”, establece como criterio general de actuación de los poderes públicos, el relativo a:

“La consideración de las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres de colectivos de especial vulnerabilidad como son las que pertenecen a minorías, las mujeres migrantes, las niñas, las mujeres con discapacidad, las mujeres mayores, las mujeres viudas y las mujeres víctimas de violencia de género, para las cuales los poderes públicos podrán adoptar, igualmente, medidas de acción positiva”.

Por su parte, Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derecho de las personas con discapacidad y de su inclusión social (TRLGDPD), enuncia entre sus principios, la no discriminación; la igualdad de oportunidades, o la igualdad entre mujeres y hombres, entre otros.

También se encarga de manera análoga a como lo hace la LOI, de hacer una particular encomienda a las Administraciones públicas, cuando regula el derecho a la igualdad (artículo 7 del TRLGDPD), así establece en su apartado 3, que:

“Las administraciones públicas protegerán de forma especialmente intensa los derechos de las personas con discapacidad en materia de igualdad entre mujeres y hombres, salud, empleo, protección social, educación, tutela judicial efectiva, movilidad, comunicación, información y acceso a la cultura, al deporte, al ocio así como de participación en los asuntos públicos, en los términos previstos en este Título y demás normativa que sea de aplicación”.

Cuestión en la que enfatiza el texto normativo cuando concurre la doble desigualdad, en tanto nos encontramos, como afirma, ante un grupo de personas especialmente vulnerables. De esta forma, el apartado 4 del propio artículo 3, realiza un particular mandato a las Administraciones públicas dirigido a proteger de manera singularmente intensa a aquellas personas o grupo de personas especialmente vulnerables a la discriminación múltiple y concreta los mismos “*niñas, niños y mujeres con discapacidad, mayores con discapacidad, mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género, personas con plurisdiscapacidad u otras personas con discapacidad integrantes de minorías*”.

Por su parte, para este colectivo de mujeres con discapacidad, al igual que la LOI (como ya se ha apuntado, al referirnos a los criterios generales de actuación de los poderes públicos, enunciado en su artículo 14, en el que aboga por medidas de acción positiva), el TRLGDPD, dedica su artículo 67 a lo que denomina, de igual forma, “medidas de acción positiva”, disponiendo que:

“1. Los poderes públicos adoptarán medidas de acción positiva en beneficio de aquellas personas con discapacidad susceptibles de ser objeto de un mayor grado de discriminación, incluida la discriminación múltiple, o

de un menor grado de igualdad de oportunidades, como son las mujeres, los niños y niñas, quienes precisan de mayor apoyo para el ejercicio de su autonomía o para la toma libre de decisiones y las que padecen una más acusada exclusión social, así como las personas con discapacidad que viven habitualmente en el medio rural.

2. Asimismo, en el marco de la política oficial de protección a la familia, los poderes públicos adoptarán medidas de acción positiva respecto de las familias cuando alguno de sus miembros sea una persona con discapacidad”.

Se establece, por tanto, un claro mandato a los poderes públicos, en general, y a las Administraciones, en particular, en desplegar un conjunto de políticas públicas orientadas a beneficiar y tratar de paliar la singular y acusada vulnerabilidad a la que se enfrenta la mujer con discapacidad²⁸⁴.

Siquiera someramente es preciso hacer referencia a la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, norma que reforma la legislación civil y procesal dando un paso decisivo en la adecuación de nuestro ordenamiento jurídico a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, adoptada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. Fundamental el artículo 12 del citado tratado internacional que proclama que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida, y obliga a los Estados partes a adoptar medidas pertinentes para proporcionar a las personas con discapacidad acceso al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica. El objeto de la Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, así como promover el respeto a su dignidad inherente.

Consecuencia de la ratificación por España del tratado es su inclusión en el ordenamiento jurídico español, iniciada con la promulgación de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al que seguiría el TRLGDPD así como diferentes reformas en

²⁸⁴ En torno al papel del Derecho Administrativo en la consecución de la igualdad de oportunidades y los derechos de las personas con discapacidad, véase, entre otros, TORRES LÓPEZ, M. A.: “Derecho a la igualdad de oportunidades y no discriminación: derechos políticos y civiles de las personas discapacitadas (accesibilidad universal, educación inclusiva, empleo público, contratación pública), en BELTRÁN AGUIRRE, J. L. y EZQUERRA HUERVA, A.: *Atención y protección jurídico de la discapacidad*, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, pp. 69-124; TORRES LÓPEZ, M. A.: *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, Civitas, 2012; TORRES LÓPEZ, M. A. “Derecho Administrativo. Régimen jurídico de las personas con discapacidad”, en MOLINA FERNÁNDEZ, C. (coord.), ALCAÍN MARTÍNEZ, (coord.), ALAMEDA CASTILLO, M. T. y GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA, J. (coord.): *Régimen jurídico de las personas con discapacidad en España y en la Unión Europea*, Comares, 2006; TEJADA RÍOS, J.: *Régimen jurídico-institucional de la discapacidad*, Tesis Doctoral Universidad de Málaga, 2023.

el Código Penal y en diferentes normativa, culminando con la aprobación de la Ley 8/2021²⁸⁵.

También en el ámbito autonómico, encontramos con leyes destinadas a la promoción de la igualdad de género²⁸⁶ así como reguladoras de la discapacidad²⁸⁷ que, obviamente, han

²⁸⁵ Sobre el particular, véase, entre otros, SÁNCHEZ BALLESTEROS, V.: *La discapacidad en España tras la reforma de la Ley 8/2021: las competencias de los estados como garantes de su eficacia inclusión*, Dykinson, 2023; DE LORENZO, R. y CAYO PÉREZ BUENO, L. (coords.) *La Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (2013-2023)*, Aranzadi, 2023; CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G. (dir.), GARCÍA MAYO, M. (dir.), GIL MEMBRADO, C. (coord.) y PRETEL SERRANO, J. J. (coord.): *Un nuevo orden jurídico para las personas con discapacidad*, Wolters Kluwer España, Ministerio de Ciencia e Innovación, 2021; JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, E.: “Evolución del régimen jurídico de los derechos de las personas con discapacidad”, *Revista Ratio Juris*, Vol. 14, núm. 35, 2022, pp. 523-552. Sobre la evolución a lo largo de la historia del concepto de discapacidad y los cambios acaecidos en el mismo, se encuentra un detallado estudio en QUESADA SARMIENTO, M. J.: “La discapacidad una visión integral y práctica de la Ley 8/2021, de 2 de junio”, *Diario La Ley*, núm. 10213, 2023.

²⁸⁶ El marco legislativo autonómico en igualdad de género, viene dado en la actualidad por las siguientes normas:

- País Vasco: Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres (BOE, núm. 89, de 14 de abril de 2023).
- Cataluña: Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE núm. 215, de 08 de septiembre de 2015).
- Andalucía: Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía (BOE núm. 38, de 13 de febrero de 2008).
- Asturias: Ley 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género (BOE núm. 106, de 04 de mayo de 2011).
- Cantabria: Ley 2/2019, de 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (BOE núm. 76, de 29 de marzo de 2019).
- Murcia: Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia (BOE núm. 176, de 22 de julio de 2008).
- Comunidad Valenciana: Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres (BOE núm. 110, de 08 de mayo de 2003).
- Aragón: Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón (BOE núm. 209, de 29 de agosto de 2018).
- Castilla-La Mancha: Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha (BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2011).
- Canarias: Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres (BOE núm. 67, de 18/03/2010).
- Comunidad Foral de Navarra: Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre Mujeres y Hombres (BOE núm. 110, de 08 de mayo de 2019).
- Extremadura: Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura (BOE núm. 88, de 13 de abril de 2011).
- Baleares: Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres (BOE núm. 202, de 22 de agosto de 2016).
- Castilla y León: Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León (BOE núm. 71, de 24 de marzo de 2003).

²⁸⁷ También diferentes Comunidades Autónomas han aprobado su propia normativa en materia de discapacidad, así como en dependencia, atención a la diversidad, etc. Nos centraremos únicamente en destacar algunas normas autonómicas centradas en la discapacidad. Es el caso de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía (BOE núm. 250, de 17 de octubre de 2017); Ley 9/2018, de 21 de diciembre, de Garantía de los Derechos de las Personas

de tenerse en cuenta a la hora de referirnos al marco normativo de nuestro ordenamiento jurídico y que complementan y desarrollan las previsiones contenidas en el marco estatal de referencia.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA IGUALDAD DE LA MUJER EN EL DEPORTE

Ahora bien, la amplitud del propio derecho a la igualdad, imposibilita contar con un marco normativo único destinado a su desarrollo. Son múltiples las esferas en las que está presente la igualdad, al igual que ocurre cuando nos centramos en la igualdad de género. De ahí que cuando se habla de igualdad entre hombres y mujeres se esté ante un derecho caracterizado por su transversalidad. Transversalidad con la que se hace referencia a la necesidad de regular y establecer mecanismos y herramientas en diferentes ámbitos sectoriales y sus consiguientes políticas públicas, como medio para alcanzar una igualdad real y efectiva de la mujer discapacitada.

El artículo 15 de la LOI, está dedicado precisamente a regular lo que denomina “Transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres”, fijando 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”.

Por su parte, el TRLGDPD recoge de igual forma el principio de transversalidad en relación con la discapacidad. Y lo hace, tanto al referirse a los principios que informan el propio cuerpo legal en su artículo 3. m) “La transversalidad de las políticas en materia de discapacidad”, como en su artículo 2, dedicado a ofrecer un conjunto de definiciones y en el que la transversalidad es conceptuada como:

“Transversalidad de las políticas en materia de discapacidad: es el principio en virtud del cual las actuaciones que desarrollan las Administraciones Públicas no se limitan únicamente a planes, programas y acciones específicos, pensados exclusivamente para estas personas, sino que comprenden las políticas y líneas de acción de carácter general en cualquiera de los ámbitos de actuación pública, en donde se tendrán en cuenta las necesidades y demandas de las personas con discapacidad”.

con Discapacidad de Cantabria (BOE núm. 33, de 07 de febrero de 2019); Ley 11/2003, de 10 de abril, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 122, de 22/05/2003); Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha (BOE núm. 42, de 18 de febrero de 2015); Ley Foral 31/2022, de 28 de noviembre, de atención a las personas con discapacidad en Navarra y garantía de sus derechos (BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2022); Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de Castilla y León (BOE núm. 135, de 06 de junio de 2013).

En síntesis, la transversalidad en la igualdad de género se instituye en una estrategia cuyo objeto es integrar la perspectiva de género en todas las políticas, programas y acciones de manera sistemática para lograr la igualdad real entre mujeres y hombres²⁸⁸. Pero junto a ella, también las medidas de acción positiva juegan un papel crucial. La adecuada conjugación de ambas será determinante para lograr que la igualdad de género sea un objetivo presente en todas las políticas públicas y no solo un apartado específico de las mismas, como señala SALAZAR BENÍTEZ²⁸⁹.

3.1. El deporte como política pública para la igualdad de género en la Ley para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres

En coherencia con lo anterior, la propia LOI se encarga de regular un conjunto variado de políticas públicas en las que tiene gran incidencia la igualdad de género, ello, sin perjuicio, de las correspondientes regulaciones en cada uno de sus marcos normativos propios pero sobre las que ya encaja dentro de lo que la Ley denomina “acción administrativa para la igualdad”. Es el caso de la educación (artículos 23 a 25); creación y producción artística e intelectual (artículo 26); salud (artículo 27); sociedad de la información (artículo 28); deportes (artículo 29); desarrollo rural (artículo 30)²⁹⁰; políticas urbanas, de ordenación territorial y vivienda (artículo 31)²⁹¹; cooperación para el desarrollo (artículo 32); contratos (artículos 33 y 34); subvenciones públicas (artículo 35).

En concreto y en lo que aquí ocupa, la LOI se encarga de regular el deporte disponiendo que:

²⁸⁸ Sobre las políticas públicas orientadas a la consecución de la igualdad de género, véase la detallada obra de RANDO BURGOS, E.: *Mujer y Administración pública: políticas públicas e igualdad de género*, Atelier, 2023.

²⁸⁹ SALAZAR BENÍTEZ, O.: “La necesaria transversalidad de la igualdad de género. Un análisis de las leyes autonómicas de igualdad de mujeres y hombres”, *Revista Vasca de Administración Pública – RVAP*, núm. 75, 2006, pp. 161-212. Sobre una perspectiva europea de la transversalidad de género y cómo la Unión Europea la ha incorporado en sus planteamiento políticos oficiales en favor de la igualdad de género en las últimas década, así como el análisis de la visión de la igualdad de género que ha inspirado el diseño y contenido de las políticas europeas (igualdad ad-intra), así como el poder de influencia de la transversalidad de género sobre la igualdad efectos en los estados miembros (igualdad ad-extra) y cómo la adopción de este enfoque transversal ha venido justificado por la posibilidad de garantizar la coherencia global de todas las actuaciones, evitando solapamientos y permitiendo aumentar su eficacia y visibilidad, véase NAVARRO SANZ, B. y SANZ GÓMEZ, M. M.: “La transversalidad de género y su poder de influencia: ¿hacia una igualdad efectiva en la UE?”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, núm. 127, 2021.

²⁹⁰ Véase RANDO BURGOS, E.: “La igualdad en el medio rural: particular atención al binomio despoblación-igualdad de género”, en SEDENO LÓPEZ, J. (coord.) y SOTO MOYA, M. M. (dir.): *Innovaciones jurídicas en materia de gasto e ingreso público frente al desafío de la despoblación*, Atelier, 2023.

²⁹¹ Véase RANDO BURGOS, E.: “La igualdad de género en los modelos territoriales: avances y retos por alcanzar”, *Cuadernos de Ordenación del Territorio 6ª época*, núm. 6, 2023, pp. 112-131; de la misma autora “Urbanismo y género: del informe de impacto de género al principio de igualdad de trato como inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 12. 2019, pp. 52-71.

“1. Todos los programas públicos de desarrollo del deporte incorporarán la efectiva consideración del principio de igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en su diseño y ejecución.

2. El Gobierno promoverá el deporte femenino y favorecerá la efectiva apertura de las disciplinas deportivas a las mujeres, mediante el desarrollo de programas específicos en todas las etapas de la vida y en todos los niveles, incluidos los de responsabilidad y decisión.”

La LOI regula con gran amplitud el deporte como acción administrativa para la igualdad, incluyendo en su ámbito a todos los programas públicos de desarrollo del deporte que habrán de incorporar la efectiva consideración del principio de igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres tanto en su diseño como ejecución. Además, abunda con un claro mandato dirigido al Gobierno para la promoción del deporte femenino y favorecer la efectiva apertura de las diferentes disciplinas deportivas a las mujeres, a través del desarrollo de programas específicos en todas las etapas de la vida y en todos los niveles, esto es, apuesta firmemente por abrir el conjunto de las disciplinas deportivas a la mujer, sin excepción, a la vez que incluye en este mandato al conjunto de niñas y mujeres, sin diferencia de edad, y en todos los niveles deportivos.

3.2. Igualdad efectiva en el deporte, brecha de género y personas con discapacidad y deporte inclusivo en la Ley del Deporte

Por su parte, la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte (LD) ya en su exposición de motivos hace referencia al carácter transversal que tiene la promoción del deporte y cómo afecta a todos *“los ámbitos vinculados al fenómeno deportivo: el de la propia práctica y sus diferentes fórmulas, el económico, laboral, turístico, comunicativo, educativo, sanitario, social e internacional”*, señala expresamente. A la vez que justifica la necesidad de reforma del cuerpo legal para adaptarse a la normativa vigente en la situación actual, conforme al análisis de los datos derivados del deporte en España que destaca su transformación, una transformación a la que no puede ser ajeno el ordenamiento jurídico. En este contexto, aboga por incorporar dimensiones como *“la inclusión social, la igualdad y la diversidad, la cohesión territorial y social, la transición ecológica y la innovación a través de la digitalización”*, en tanto la norma los entiende como *“fundamentales para adecuar el deporte a la realidad socio-económica actual y futura”*²⁹².

²⁹² Para una aproximación a la LD, véase, entre otros, los trabajos de GARCÍA CIRAC, M. J.: “Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte. La Nueva Ley del Deporte en España: claves para una primera aproximación”, *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, núm. 11(1), 2023, pp. 142-145; PÉREZ TRIVIÑO, J. S. y AGUILAR GALLARDO, I. (coords.): *Comentarios críticos a la Ley 39/2022, del deporte*. Hexis, 2023. En particular, en relación con el deporte en las personas con discapacidad, de interés el trabajo de MILLÁN GARRIDO, A. (coord.): *Régimen jurídico del deporte de personas con discapacidad*, Editorial Reus, 2019 y MUÑOZ CATALÁN, E.: “Hacia una perspectiva inclusiva en la reciente Ley del Deporte: la igualdad como motor de la práctica deportiva”, *Revista Aranzadi de Derecho del Deporte y Entretenimiento*, núm. 80, 2023.

La LD aboga por la igualdad en toda su extensión, así lo determina en la ya citada exposición de motivos al indicar que:

“Esta norma está inspirada en todo su articulado por el principio de igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución Española, que informa el ordenamiento jurídico en su conjunto; que debe ser entendida como igualdad real en el acceso a la práctica deportiva y a los puestos de carácter técnico y directivo, así como una práctica deportiva libre de cualquier tipo de discriminación, especialmente en el caso de niñas y mujeres. Además, la presente norma se inspira en el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, ha de informar el conjunto del ordenamiento jurídico. Hoy en día asistimos al crecimiento imparable del papel de las mujeres en el deporte sin que el ordenamiento jurídico haya respondido adecuándose a este fenómeno. Esta ley permite que las distintas modalidades y especialidades deportivas, con independencia del sexo de sus deportistas, puedan ser profesionales en unas condiciones que garanticen la viabilidad y estabilidad de las competiciones en las que participen. Además, las entidades deportivas deberán equilibrar la presencia de hombres y mujeres en sus órganos directivos, dando cumplimiento así a lo establecido en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo”.

Pero, además, abunda en el que enuncia como uno de sus grandes ejes: la promoción del deporte inclusivo y practicado por personas con discapacidad, señalando que:

“El segundo gran eje de impulso de las políticas en materia deportiva de esta ley es la promoción del deporte inclusivo y practicado por personas con discapacidad. Por deporte inclusivo debe entenderse toda práctica deportiva que favorece la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad, jugando un papel relevante aquellas actividades que prevén esa práctica conjunta entre personas con y sin discapacidad, y siempre buscando la igualdad de oportunidades y condiciones entre personas con y sin discapacidad en el ámbito del deporte. La igualdad en el deporte se consigue integrando hombres y mujeres con discapacidad en la práctica deportiva pudiendo disfrutar de los beneficios aparejados a la misma. La igualdad debe ser concebida de manera global, sin ignorar ningún colectivo o individuo. Se pretende que la integración de todas las personas deportistas en estructuras organizativas comunes sea una herramienta de cohesión, abriendo la vía a la participación en los órganos de gestión y de gobierno. Por ello, esta ley pretende facilitar la integración de todas las personas deportistas bajo la misma federación y la remoción de obstáculos que segregan a aquellas de acuerdo con sus condiciones; siendo considerado el deporte inclusivo y los programas que lo desarrollen de interés general, como lo es también el deporte de alto nivel.

De esta forma, además de fomentar que aquellas federaciones que lo deseen puedan instrumentalizar modelos de integración para personas con discapacidad, de manera que a ellas se incorporen todas las personas que practican una misma modalidad deportiva, se establece la obligatoriedad de la integración de las modalidades de personas con discapacidad en la federación deportiva española cuando así se haya hecho en la correspondiente federación internacional. Dicha obligación se hace extensiva a las federaciones autonómicas, que no podrán integrarse en la correspondiente federación deportiva española si no dan cumplimiento a dicha integración en su respectivo ámbito territorial.

Se pretende así aprovechar las estructuras federativas de la federación deportiva de la modalidad respectiva para permitir el crecimiento de la práctica desarrollada por personas con discapacidad, garantizando la participación de las personas deportistas con discapacidad en las competiciones internacionales correspondientes y, lo que es más importante, consagrar la igualdad de oportunidades de este colectivo en el acceso a la práctica deportiva. Por ello, se establece la necesidad de una representación ponderada en los órganos de gobierno de las

federaciones que hayan integrado modalidades de deporte de personas con discapacidad con el objetivo de garantizar voz y voto de todas las personas deportistas”.

En coherencia con ello, al regular en el artículo 2, el derecho a la práctica deportiva, la LD, establece, por un lado, la articulación de este principio rector como garantía de su libre ejercicio y de la promoción de valores esenciales en la sociedad como la igualdad, la inclusión, la participación, la ética y el juego limpio, la competitividad razonable y ordenada, la mejora de la salud física, mental y social y la superación personal, abogando porque la ordenación del deporte se asiente en el fomento de la actividad física y el deporte y en la formulación de políticas públicas que inciten, favorezcan y garanticen su práctica en las mejores condiciones de seguridad y salud. Por otro lado, encomienda a la Administración General del Estado a elaborar y ejecutar sus políticas públicas en materia deportiva de forma que el acceso de la ciudadanía a la práctica deportiva se realice en igualdad de condiciones y de oportunidades, prestando una especial importancia a la promoción de la actividad física y el deporte en las primeras etapas de la vida, lo que influye positivamente en la salud en todas las etapas vitales posteriores.

3.2.1. La apuesta de la Ley del Deporte por un marco específico para la promoción de la igualdad efectiva en el deporte

La LD, como ya se ha indicado, manifiesta su firme apuesta por la promoción de una igualdad real y efectiva en la práctica deportiva.

En primer término y en aras a su logro, atribuye a la Administración General del Estado la misión de desarrollar, dentro de su ámbito de actuación y en colaboración con el resto de las Administraciones Públicas, políticas públicas que garanticen y pongan en marcha medidas de protección de la igualdad en el acceso y el desarrollo posterior de la actividad física y el deporte, así como la promoción de la integración igualitaria en los órganos de dirección, fobierno y representación de las entidades deportivas previstas en la propia LD y en coherencia y atendiendo las disposiciones contenidas en la LOI, así como en el resto de normativa y tratados internacionales ratificados por el Estado.

Para la consecución del anterior mandato, la LD dispone que se desarrollarán políticas que prevengan, identifiquen y sancionen la merma de derechos o que impliquen situaciones de discriminación que puedan provenir de las entidades deportivas y su vinculación con las mujeres deportistas en las relaciones laborales, deportivas, administrativas o de cualquier clase que mantengan con las mismas. De manera más precisa, dichas políticas deben orientarse a la eliminación de conductas discriminatorias de toda clase ejecutadas en los ámbitos deportivos, tanto en la esfera privada de las federaciones como en las relaciones de las personas deportistas con los clubes o entidades donde realicen su actividad deportiva o laboral, como en el ámbito deportivo y competitivo, así como todas aquellas que conlleven situaciones de desigualdad en las personas deportistas. De igual forma, es tajante al

determinar que se considerarán como nulas de pleno derecho las cláusulas contractuales tendentes a permitir o favorecer la rescisión unilateral del contrato por razón de embarazo o maternidad de las mujeres deportistas.

En segundo lugar, atribuye a la Administración General del Estado, en coordinación con el resto de Administraciones públicas, desarrollar políticas públicas específicas de lucha contra la violencia hacia las mujeres y las personas LGTBI+ en el deporte y los estereotipos sexistas o de cualquier otra naturaleza. En este sentido, la LD establece que todos los programas públicos de desarrollo del deporte deben incorporar la consideración del principio de igualdad real y efectiva en su diseño y ejecución para lo que encomienda al Consejo Superior de Deportes velar e impulsar la práctica del deporte en condiciones de igualdad en el marco de sus competencias a partir del doble eje de la lucha contra la discriminación de las mujeres y contra la discriminación de las personas LGTBI+, así como de la lucha contra los estereotipos sexuales.

En tercer lugar, obliga tanto a las federaciones deportivas españolas como a las ligas profesionales a realizar un informe anual de igualdad entre mujeres y hombres respecto de las competiciones que organicen, el cual es elevado al Consejo Superior de Deportes y al Instituto de las Mujeres así como al Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, como organismo de igualdad a nivel estatal para la promoción de la igualdad y no discriminación, así como a las comisiones de deportistas creadas en el seno de la respectiva federación, asociaciones y sindicatos de deportistas. En relación al citado informe, la LD precisa que su estructura y plazo de presentación será determinado por el Consejo Superior de Deportes, informe que tendrá carácter público y que se elaborará con la participación de representantes de todos los estamentos miembros de las asambleas de cada federación incluyendo clubes, deportistas, jueces y juezas, junto a personal técnico.

En cuarto lugar, y también en relación con las federaciones deportivas españolas y las ligas profesionales, la LD obliga a que cuenten con un protocolo de prevención y actuación para situaciones de discriminación, abusos o acoso sexual y acoso por razón de sexo o autoridad en el seno de las mismas, que deberán poner a disposición de las entidades deportivas integrantes de las distintas competiciones para la suscripción por las mismas. Con la finalidad de dar cumplimiento a ello, el propio Consejo Superior de Deportes pondrá a disposición de las federaciones deportivas españolas y las ligas profesionales un protocolo que recoja las cuestiones indicadas. De conformidad con el citado protocolo, deberá ponerse en conocimiento del organismo sancionador dependiente del Consejo Superior de Deportes cualquier tipo de actuación que pudiese tener la consideración de discriminatoria, abusiva, de acoso sexual y/o acoso por razón de sexo o autoridad, siendo la misma sancionada como falta muy grave conforme al propio régimen disciplinario previsto en la LD²⁹³.

²⁹³ El artículo 104 de la LD está dedicado a regular las infracciones muy graves, considerando como tal en su apartado 1, letra l) “Cualquier actuación que pueda ser considerada discriminación, abuso o acoso

En quinto lugar, y atendiendo a lo dispuesto en los artículos 29.2. de la LOI (igualdad en el deporte) y 36 a 39 de la LOI (igualdad y medios de comunicación), la LD apuesta por promover la igualdad en la visibilidad de eventos deportivos tanto en categoría masculina como femenina en los medios de comunicación y, en particular, en los medios públicos a los cuales obliga a programar, en horarios de audiencias equiparables, siempre que lo permita la organización de las competiciones de que se trate, la retransmisión en directo o en diferido de los eventos deportivos homologables, cuando se trate de una competición equiparable, sea liga, torneo o similar, de hombres y mujeres. En cualquier caso, la LD es tajante al señalar que se velará por que la representación mediática de las mujeres se encuentre libre de cosificación sexual y estereotipos sexistas.

En sexto lugar, la LD obliga tanto a federaciones deportivas españolas como a las ligas profesionales a elaborar un plan específico de conciliación y corresponsabilidad con medidas concretas de protección en los casos de maternidad y lactancia, plan que debe ponerse a disposición de las entidades deportivas que integren la correspondiente federación. Dicho plan debe ser comunicado al Consejo Superior de Deportes que lo aprobará o modificará en el plazo y con la estructura que se determine mediante resolución de la persona titular que ostente su presidencia. Para la elaboración de estos planes, la LD recoge que el Consejo Superior de Deportes podrá destinar ayudas destinadas a su realización, priorizando a aquellas federaciones deportivas con menos recursos propios.

Por otro parte, y séptimo lugar, la LD, en cumplimiento de la LOI, establece que se garantizará la igualdad de premios entre ambos sexos siempre que los eventos deportivos se organicen o se encomienden a un tercero por la Administración, o bien se financien total o parcialmente con fondos públicos, financiación que podrá ser en especie o que consistirá en la cesión de instalaciones de titularidad o responsabilidad municipal.

sexual y/o acoso por razón de sexo o autoridad”. La consecuencia jurídica de dicha infracción se establece en el artículo 108 que regula las “Sanciones por la comisión de infracciones de carácter muy grave” y establece en su apartado 1:

“1. Por la comisión de las infracciones muy graves tipificadas en el artículo 104.1, se podrán imponer las siguientes sanciones, en adecuada proporción a la infracción cometida:

- a) Multa, no inferior a 3.000,01 ni superior a 30.000 euros.*
- b) Pérdida de puntos o puestos en la clasificación.*
- c) Pérdida o descenso de categoría o división.*
- d) Celebración de la prueba o competición deportiva a puerta cerrada.*
- e) Prohibición de acceso a los estadios o lugares de desarrollo de las pruebas o competiciones por tiempo no superior a cinco años.*
- f) Pérdida definitiva de los derechos que, como socio o miembro de la respectiva sociedad, asociación o entidad deportiva, le correspondan.*
- g) Clausura del recinto deportivo por un período comprendido entre los cuatro partidos o encuentros y una temporada completa.*
- h) Inhabilitación para ocupar cargos en la entidad deportiva por un periodo comprendido entre los dos y los quince años, en adecuada proporción a la infracción cometida.*
- i) Suspensión de licencia federativa o habilitación equivalente de carácter temporal por un periodo comprendido entre los dos y los quince años?”.*

En octavo lugar, la LD fija la obligación de que las federaciones deportivas españolas así como las ligas profesionales garanticen un trato igualitario entre ambos sexos en eventos y competiciones deportivas para lo cual deben garantizar la igualdad en las condiciones económicas, laborales, de preparación física y asistencia médica, así como de retribuciones y premios entre deportistas y equipos femeninos y masculinos de una misma especialidad deportiva.

Por último, en este marco específico para promover la igualdad efectiva en el deporte, la LD establece que no podrán obtener la condición de beneficiarios o entidad colaboradora de ayudas o subvenciones públicas, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones, a los efectos de recibir ayudas públicas para promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, las federaciones deportivas y las ligas profesionales que no cuenten con un protocolo de prevención y actuación para situaciones de discriminación, abusos o acoso sexual, por razón de sexo o autoridad.

3.2.2. Reducción de la brecha social y de género en el ámbito deportivo

La LD establece medidas concretas para que los poderes públicos contribuyan a fomentar la reducción de la brecha social y de género en el ámbito de la actividad física y el deporte. En concreto, en su artículo 5, la LD, fija las siguientes medidas:

- Aumentar el número de instalaciones deportivas, zonas de ocio activo y lugares aptos para la actividad física, especialmente en los barrios desfavorecidos.
- Planificar y dimensionar los espacios escolares disponibles para la actividad física y el deporte adaptados a las necesidades de la población infantil y adolescente, y asegurar que estos espacios son seguros y accesibles para las niñas y las adolescentes.
- Impulsar y garantizar horarios de apertura ampliados de las parcelas deportivas de los centros educativos de forma coordinada entre las Administraciones Públicas.
- Garantizar el acceso asequible a actividades extraescolares o en periodos no lectivos relacionadas con la actividad física, el deporte o la promoción de hábitos de vida saludable.
- Fomentar la diversidad en la oferta de actividades físicas y deportivas dirigida a menores, atendiendo a los intereses de niñas y adolescentes para disminuir la brecha de género existente en la realización de actividad física y deportiva en la infancia y adolescencia.

El establecimiento de medidas concretas dirigidas a mitigar la desigualdad por razón de género en el ámbito deportivo no solo es necesaria sino que se alza en esencial. Como señalan HORTANGAS CARRASCOSA, MESTRE SANCHO y ORTS DELGADO “La desigualdad por razón de género es un fenómeno real y a veces invisible que constituye un grave problema social. El deporte ha creado una super estructura jurídica a partir de

normas internacionales y regulaciones federativas que han generado una cultura portadora de exclusión, no solo para las mujeres sino también para quienes no se sienten adscritos a este modelo dominante, bien por elección o por un sentimiento de identidad”²⁹⁴. Se está ante un problema que va más allá de la brecha de género, alcanzando la brecha social, lo que se incrementa de manera exponencial cuando además concurre sobre la persona una discapacidad.

3.2.3. Discapacidad y deporte inclusivo

Sin lugar a dudas, el deporte es una de las mejores herramientas, en términos generales, para fomentar la inclusión y la igualdad de oportunidades, de ahí la relevancia de apostar por políticas públicas orientadas a alcanzar dicha meta.

Precisamente, consciente de ello, la LD, además de contener múltiples referencias a la inclusión en el deporte o deporte inclusivo, dedica un precepto concreto, el artículo 6, a lo que viene a denominar “Personas con discapacidad y deporte inclusivo”. Parte del mandato contenido en el artículo 49 de la CE que establece que la Administración General del Estado, en colaboración con el resto de las Administraciones Públicas, promoverá las políticas necesarias para garantizar la plena autonomía, la inclusión social y la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en el ámbito del deporte, pero enfatizando en un colectivo concreto:

“atendiendo particularmente las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad, eliminando los obstáculos que se opongan a su plena integración y atendiendo a los principios establecidos en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, así como en las normas internacionales ratificadas por el Estado, especialmente, en la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad”.

Con dicha finalidad, la LD establece un conjunto de principios y mecanismos para lograr un deporte inclusivo en las mujeres y niñas con discapacidad, en particular, y en las personas con discapacidad, en general. Parte para ello, de la consideración específica de interés general de la inclusión de las personas con discapacidad a través de la práctica deportiva y los programas que lo promuevan, de esta forma, señala que se garantizará a las personas con discapacidad, durante la práctica deportiva, la utilización de productos de apoyo y ayudas técnicas, incluidas las prótesis auditivas, que sean necesarias para su igualdad de oportunidades y no alteren indebidamente el rendimiento deportivo.

En coherencia con ello, establece un mandato dirigido a las federaciones deportivas españolas que procurarán la efectiva integración en aquellas de las modalidades deportivas incluídas en las federaciones deportivas para personas con discapacidad, que se plasmará a

²⁹⁴ HORTANGAS CARRASCOSA, J., MESTRE SANCHO, J. A. y ORTS DELGADO, F.: *Género y deporte: el camino hacia la igualdad*, Editorial Reus, 2018.

través de un acuerdo que deberá ser ratificado por las asambleas generales de las federaciones de origen y destino. Además, y en tanto tiene lugar lo anterior, señala que dichas federaciones para las personas con discapacidad desarrollarán las modalidades y especialidades deportivas que estén contempladas en sus estatutos, con independencia de que puedan establecer sistemas de reconocimiento mutuo de licencias con el resto de federaciones deportivas.

Otra de las cuestiones que establece es el hecho de que las modalidades deportivas de personas con discapacidad se integrarán en las federaciones deportivas españolas en la modalidad respectiva cuando dicha integración se haya producido en el ámbito de las correspondientes federaciones deportivas internacionales. En dicha integración se asegurará la presencia ponderada de representantes del deporte de personas con discapacidad en los órganos de gobierno de la correspondiente federación deportiva española. Abundando en ello, también recoge cómo la integración de las federaciones autonómicas en las federaciones españolas se llevará a cabo siempre que aquellas incorporen o incluyan la correspondiente modalidad deportiva de personas con discapacidad. A tal efecto, la incorporación o inclusión de la modalidad deportiva de personas con discapacidad deberá efectuarse por las federaciones autonómicas en los términos o condiciones que tenga establecido la federación española correspondiente.

También se refiere a las entidades deportivas incluidas en el ámbito de la LD, quienes están obligadas a promover y fomentar el desarrollo de la práctica deportiva de personas con discapacidad, incluyendo, en su caso, la celebración de actividades de deporte inclusivo. Además, tanto las entidades deportivas como los poderes públicos deberán promover una mayor visibilidad del deporte inclusivo y de personas con discapacidad en los medios de comunicación, particularmente en los de titularidad pública.

Al objeto de poder dar cumplimiento a lo anterior, la LD prevé dotar a las federaciones deportivas españolas de los recursos necesarios para su consecución para lo que las Administraciones públicas establecerán líneas específicas de subvenciones y otras vías de financiación.

En suma, esta apuesta de la LD por un deporte inclusivo en toda su extensión, integrando a personas con y sin discapacidad en una misma actividad, respetando las reglas originales del deporte y apostando por la participación conjunta, la igualdad, el respeto y la diversidad, es una de las grandes herramientas para lograr la integración social de las personas discapacitadas y, en particular, de uno de los colectivos que mayor dificultad de integración presenta como es el caso de la mujer discapacitada²⁹⁵.

²⁹⁵ Sobre el deporte inclusivo de las personas con discapacidad, pueden verse entre otros los trabajos de MONTENEGRO-RUEDA, M. y FERNÁNDEZ-CERERO, J.: “El deporte inclusivo: Un camino hacia la equidad y la igualdad de oportunidades”, *Retos*, núm. 51, 2024, pp. 356-364; MUÑOZ CATALÁN, E.: “Análisis jurídico del Anteproyecto de Ley del Deporte desde una perspectiva inclusiva y entre iguales”.

1. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL PLAN DIRECTOR DEL DEPORTE INCLUSIVO

Por deporte inclusivo, atendiendo a la previsión contenida en la LD, se entiende:

“toda práctica deportiva que favorece la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad, jugando un papel relevante aquellas actividades que prevén esa práctica conjunta entre personas con y sin discapacidad, y siempre buscando la igualdad de oportunidades y condiciones entre personas con y sin discapacidad en el ámbito del deporte. La igualdad en el deporte se consigue integrando hombres y mujeres con discapacidad en la práctica deportiva pudiendo disfrutar de los beneficios aparejados a la misma. La igualdad debe ser concebida de manera global, sin ignorar ningún colectivo o individuo”.

Aunque la LD es posterior en el tiempo al Plan Director del Deporte Inclusivo (PDDI), que data del año 2020 y fue aprobado bajo el paraguas de su predecesora, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte²⁹⁶, ya incorpora el concepto de deporte inclusivo, abogando por el reconocimiento de la actividad física y el deporte como derecho de toda la ciudadanía y tratando de alcanzar una igualdad efectiva en el seno del deporte, tanto en el acceso a la práctica deportiva, como en los puestos de carácter técnico y de gestión. Y, precisamente, para lograr esta igualdad efectiva, la promoción de la inclusión a través del deporte para personas con discapacidad, se alza en uno de los grandes ejes que el PDDI se propone desarrollar, a la vez que su objetivo en sí mismo.

El objeto que se plantea al Consejo Superior de Deportes con el PDDI es generar un modelo deportivo propio que haga especial énfasis en las personas con discapacidad y aprovechando las organizaciones deportivas ya existentes, como medio para trazar un camino común con el objetivo final de lograr un modelo integrado de deporte en el que tengan cabida todas las personas con y sin discapacidad, así como proporcionar los apoyos necesarios para que dicha inclusión se realice en igualdad de oportunidades.

El PDDI, se plantea con una visión a diez años, “dibujando” el escenario en el que en dicho plazo sería deseable situar a la actividad física y el deporte en España, de esta forma destaca :

Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento, núm. 66, 2020; LECUMBERRI GÓMEZ, C., MIRABET AGUILER, R. y PÉREZ TRIVIÑO, J.L.: “Artículos 4-5: La igualdad efectiva en el deporte y la reducción de brecha de género”, en PÉREZ TRIVIÑO, J.L. (coord.) y AGUIAR GALLARDO, I. (coord.): *Comentarios críticos a la Ley 39/2022, del deporte*, Hexis, 2023; GARCÍA-ANTÓN PALACIOS, E.: “Artículo 6: Personas con discapacidad y deporte inclusivo”, en PÉREZ TRIVIÑO, J.L. (coord.) y AGUIAR GALLARDO, I. (coord.): *Comentarios críticos a la Ley 39/2022, del deporte*, Hexis, 2023.

²⁹⁶ Norma que mantuvo su vigencia hasta la entrada en vigor de la vigente LD, que expresamente la derogó.

- Un modelo único deportivo de integración e inclusión de todas las personas deportistas en las federaciones unideportivas, según modalidades practicadas, en igualdad de condiciones.
- Igualdad efectiva y real de las personas con discapacidad tanto en la práctica deportiva como en las funciones profesionales y directivas de las organizaciones deportivas, con especial consideración de las mujeres con discapacidad.
- Unos índices de práctica deportiva y porcentaje de licencias federativas de la población con discapacidad iguales que los de la población sin discapacidad, especialmente entre mujeres y niñas.
- Una formación y especialización de calidad en deporte y discapacidad para los responsables y profesionales de la Educación Física y el deporte.
- Una educación física de calidad que forme parte de una escuela totalmente inclusiva para todos los niños y niñas con y sin discapacidad.

Con el firme propósito de conseguir el escenario que se plantea, el PDDI define un conjunto de objetivos específicos, a saber:

- Conseguir un modelo único deportivo de integración e inclusión a través del fomento de planes de integración de la discapacidad en federaciones unideportivas.
- Promocionar la práctica de la actividad deportiva entre las personas con discapacidad, con preferencia de un entorno inclusivo y en un marco próximo a su contexto escolar, social y familiar.
- Garantizar el acceso y el uso de las instalaciones deportivas como elemento imprescindible en la igualdad de oportunidades.
- Coordinar con las diferentes administraciones y entidades privadas, programas de promoción de la práctica deportiva entre mujeres y niñas con discapacidad.
- Mejorar la formación y especialización en deporte y discapacidad de los responsables y profesionales de la Educación Física y el deporte, tanto en el ámbito escolar, como en el posterior desarrollo de actividades deportivas federadas.
- Comunicar y sensibilizar sobre la práctica deportiva inclusiva y para personas con discapacidad tanto en la sociedad como en el propio sistema deportivo.

Ahora bien, lo realmente relevante es cómo alcanzar los objetivos que el PDDI se plantea. Para ello, se desarrolla a través de tres ámbitos principales de desarrollo: normativo-legislativo; financiación; y formativo.

En relación al primero, el ámbito normativo-legislativo, el PDDI ya planteaba tres cuestiones esenciales. En primer término, la necesidad de una nueva propuesta de Ley del Deporte, apostando por un texto que incidiese con profundidad en la integración e inclusión efectiva de las personas con discapacidad en el ámbito del deporte.

En segundo lugar, y a través de la Conferencia Sectorial, la definición de directrices a seguir para que las Comunidades Autónomas legislen en materia de Deporte Inclusivo y para personas con discapacidad relacionada con las siguientes materias: normas de accesibilidad obligatoria en las instalaciones deportivas; acciones de promoción de actividades deportivas que contribuyan a la inclusión de las personas con discapacidad; programas y contenidos de formación y especialización en deporte y discapacidad de los responsables y profesionales de la educación física y deporte.

En tercer lugar, apuesta por la integración ineludible de las modalidades de personas con discapacidad en la federación deportiva española cuando así se haya hecho en la correspondiente federación internacional. Lo que plantea en un doble sentido, por un lado, en tanto no se produzca la citada integración, las federaciones españolas de deportes para personas con discapacidad desarrollarán las modalidades y especialidades que estén contempladas en sus Estatutos y, por otro lado, y para el caso de modalidades específicas para personas con discapacidad plantea habilitar instrumentos y medidas para que se produzca la integración e inclusión efectiva.

El segundo ámbito del PDDI es la financiación, dentro del cual propone cuatro actuaciones en concreto. Una de las acciones que plantea es la consideración del programa de Deporte Inclusivo y los proyectos que lo desarrollen como Acontecimiento de Excepcional Interés Público para la colaboración con empresas privadas. También propone, en el marco de la convocatoria de subvenciones del Consejo Superior de Deportes para las federaciones deportivas, diferenciar partidas presupuestarias destinadas a diferentes fines (puesta en marcha de procesos de integración de estructuras federativas; desarrollo de programas dedicados al deporte inclusivo y para las personas con discapacidad, que estén claramente diferenciados en su fin; fomento de representantes con discapacidad en sus órganos de gobierno; fomento de competiciones que favorezcan el proceso de inclusión e integración para personas con discapacidad; integración de la Comisión de Deporte Inclusivo desde donde se realice entre otras funciones el seguimiento de la inclusión de los deportistas con discapacidad en las federaciones unideportivas). Otro de los ámbitos de actuación está relacionado con las subvenciones para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, para: el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad y adaptabilidad de las instalaciones deportivas para personas con discapacidad; y, la mejora del equipamiento deportivo específico, tanto el destinado a entidades deportivas como a aquellos deportistas cuya situación económica defina la necesidad de recibir dichas ayudas. La última de las actuaciones que en relación con la financiación plantea el PDDI, es la convocatoria de subvenciones para redes de investigación en ciencias del deporte, a través de redes sobre el área de deporte inclusivo y para personas con discapacidad, en concreto se refiere a tres: diseño de nuevos materiales adaptados para deportistas con discapacidad; accesibilidad en instalaciones y entornos deportivos; y educación física inclusiva.

Como se indicaba con anterioridad, el tercer ámbito en el que se centra el PDDI como mecanismo para lograr los objetivos que se propone es el ámbito formativo. En relación con el mismo también detalla un conjunto de actuaciones. En primer lugar, un convenio de colaboración con la CRUE Universidades Españolas, para definir contenidos específicos de formación especializada en materia de deporte y discapacidad para los Grados en Ciencias del Deporte y Magisterio. En segundo lugar, directrices para la elaboración de Planes de formación especializada en actividad física y deporte de personas con discapacidad e inclusivo, favoreciendo la óptima capacitación y especialización de los técnicos deportivos, en los Programas formativos de las Federaciones, Programa FOCO del CSD a través del Centro Superior de Enseñanzas Deportivas (CESED). En tercer lugar, la elaboración de guías de planes de formación para las Comunidades Autónomas, con el fin de que el profesorado de educación física pueda impartir una docencia de calidad en sus clases normalizadas. En cuarto lugar, la elaboración de programas de formación especializada para clasificadores, jueces, árbitros, etc., de las diferentes modalidades deportivas para personas con discapacidad. Y, en quinto y último lugar, la celebración de convenios de colaboración con el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), para que las personas con discapacidad puedan acceder a los diferentes programas de promoción de la actividad física y deportiva que ofrecen tanto los organismos públicos como privados (programas de deporte escolar, programas federativos de deporte inclusivo, etc.).

5. LA PERSISTENTE BRECHA DE LA MUJER DISCAPACITADA EN LA PRÁCTICA DEPORTIVA

Sin embargo, estas “barreras”, en la práctica deportiva continúan teniendo lugar para la mujer lo que se acentúa de manera notable cuando en la misma, además, concurre el factor de la discapacidad. A modo de ejemplo, de la brecha de género existente en materia deportiva, se refiere la profesora PÉREZ-UGENA en un estudio dedicado a la educación física y la igualdad de género en las diferentes etapas educativas, la cual diferencia entre la práctica del deporte profesional y la práctica del deporte entendido como ocio. Es en la primera en el que la diferencia entre mujeres y hombres, en palabras de la autora, es “abismal”, sin embargo, en la actividad deportiva no competitiva, indica que “las mujeres han avanzado y aunque aún no hay un equilibrio total, la brecha de género no es tan acusada”. La autora aporta datos que evidencian su afirmación en relación con la situación de la mujer en el deporte federado que, si bien datan del año 2018, arrojan las siguientes cifras “En el deporte federado, los datos indican que sólo el 22,3% de las licencias

federativas son de mujeres. Lo mismo ocurre en las deportistas de Alto Nivel (DAN), que, en 2018, suponen el 37,2% de mujeres frente al 62,8% que corresponden a hombres”²⁹⁷.

Los últimos datos publicados por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, relativos al deporte federado y elaborado por el Consejo Superior de Deportes, aportan resultados muy ilustrativos como que en el año 2024 el número total de licencias federadas deportivas fue de 4.315,8 millones, un 0,2 % inferior a 2023 y un 9,8 % superior respecto a 2019. De dichas licencias deportivas federadas, el 75,1% corresponden a hombres y el 24,9% a mujeres²⁹⁸. Aunque lentamente, se observa un paulatino incremento de la mujer en el deporte federado, habiendo crecido un 1,7% desde el año 2018 al año 2024. El mismo informe recoge también datos relativos a Deportistas de Alto Nivel, con un total de 6.082 en el año 2024, lo que en términos interanuales representa un crecimiento respecto a 2023, del 5,2%, y en su desglose por sexo, fija como 3.590 Deportistas de Alto Nivel, el 59,0%, corresponde a hombres, y 2.492, el 41,0%, a mujeres.

Si bien se perciben leves avances, la consecución del reto que supone la plena integración de la mujer discapacitada en la práctica deportiva en condiciones de igualdad continúa precisando de políticas, acciones y herramientas que persistan en el camino hacia su efectiva consecución, solo de esta forma podrá mitigarse o reducirse la brecha existente en una materia tan fundamental como lo es la práctica deportiva.

La brecha en el deporte de la mujer discapacitada se manifiesta en la baja participación de la misma en las diferentes disciplinas deportivas, el limitado acceso a oportunidades y recursos, incluso la escasez de representación de la misma en puestos de liderazgo o la perpetuación de estereotipos y discriminación.

Por ello, la doble brecha que genera en la actualidad la concurrencia en una persona de la condición de mujer y discapacitada requiere de propuestas firmes y decididas desde los poderes públicos. Algunas de ellas que podrían plantearse son políticas públicas

²⁹⁷ PÉREZ-UGENA, M.: “Educación física e igualdad de género en las distintas etapas educativas: de la escuela a la universidad, desde la perspectiva constitucional”, *R.E.D.S.*, núm. 17, 2020, pp. 223-242.

²⁹⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES: *Anuario de Estadísticas Deportivas 2025*, Secretaría General Técnica, Subdirección General de Estadísticas y Estudios, 2025. Disponible <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/deportes/anuario.html> (última consulta: 27 de septiembre de 2025). Por deportes, el mayor número de licencias corresponde al fútbol (con 1.260.556 licencias totales en el año 2024, de las que 1.150.682 corresponden a hombres y 109.874 a mujeres. En términos porcentuales el 91,28% corresponden a hombres, mientras que solo el 8,72% las ostentan mujeres), seguida del baloncesto (con un total de 440.427 de licencias federativas en el año 2024, 282.995 atribuidas a hombres y 157.432 a mujeres), aquí la diferencia es sustancialmente distinta, toda vez, que si bien los hombres superan a las mujeres con un 64,25% de licencias federativas, las que ostentan las mujeres representan un porcentaje significativo, 35,75%. Por su parte, del conjunto de licencias federativas por deportes, únicamente en gimnasia (con un 92,9% en mujeres frente a un 7,1% en hombres); hípica (75,37% de las licencias corresponden a mujeres y 24,63% a hombres); y voleibol (70,38% las ostentan mujeres y 29,62% hombres), suman un mayor número de licencias federativas las mujeres que los hombres.

interseccionales ya que se entiende fundamental la creación e implementación de políticas públicas que reconozcan y aborden la intersección entre género y discapacidad, también programas deportivos adaptados, diseñados a la adaptación individual de cada mujer con discapacidad, fomentando la participación de la misma desde su niñez. De igual forma, se entiende esencial políticas orientadas al fomento del liderazgo, impulsando programas de mentoría, redes de colaboración regional o eventos que visibilicen modelos inspiradores lo que puede ayudar a transformar el deporte desde dentro. Otra de las cuestiones que es preciso abordar es el aumento de la cobertura mediática, en tanto, fundamental para mejorar la visibilidad de las mujeres deportistas con discapacidad en los diferentes medios para atacar los estereotipos y reconocer sus logros.

Es preciso seguir apostando con más fuerza por programas deportivos adaptados, así como por más políticas públicas orientadas a zanjar o, al menos, reducir la desigualdad existente. Solo de esta forma, se logrará una inclusión de la mujer deportista con discapacidad pudiendo desarrollar estas prácticas en condiciones de igualdad al conjunto de personas, lo cual, no ha de olvidarse, es un derecho del que las mismas gozan igual que cualquier persona. En suma, es fundamental seguir trabajando y avanzando hacia la meta planteada.

6. BIBLIOGRAFÍA

CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G. (dir.), GARCÍA MAYO, M. (dir.), GIL MEMBRADO, C. (coord.) y PRETEL SERRANO, J. J. (coord.): *Un nuevo orden jurídico para las personas con discapacidad*, Wolters Kluwer España, Ministerio de Ciencia e Innovación, 2021.

CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES: *Plan Director de Deporte Inclusivo*, Ministerio de Cultura y Deporte, 2020. Disponible <https://www.csd.gob.es/es/igualdad-en-el-deporte/plan-director-deporte-inclusivo-2020> (última consulta 28 de septiembre de 2025).

DE LORENZO, R. y CAYO PÉREZ BUENO, L. (coords.): *La Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (2013-2023)*, Aranzadi, 2023.

GARCÍA CIRAC, M. J.: “Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte. La Nueva Ley del Deporte en España: claves para una primera aproximación”, *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, núm. 11(1), 2023, pp. 142-145.

GARCÍA-ANTÓN PALACIOS, E.: “Artículo 6: Personas con discapacidad y deporte inclusivo”, en PÉREZ TRIVIÑO, J.L. (coord.) y AGUIAR GALLARDO, I. (coord.): *Comentarios críticos a la Ley 39/2022, del deporte*, Hexis, 2023.

GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A.: “El reconocimiento de la efectiva igualdad de oportunidades: la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”, en GILES CARNERO, R. M. y MORA RUIZ, M. (coords.): *El derecho antidiscriminatorio de género: estudio pluridisciplinar de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres*, @becedario, 2007, pp. 13-36.

GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A.: “La igualdad de la mujer en el ámbito internacional y su reflejo en Europa”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A. (coord.): *La mujer ante el ordenamiento jurídico: soluciones a realidades de género*, Atelier, 2009, pp. 19-54.

HORTANGAS CARRASCOSA, J., MESTRE SANCHO, J. A. y ORTS DELGADO, F.: *Género y deporte: el camino hacia la igualdad*, Editorial Reus, 2018.

JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, E.: “Evolución del régimen jurídico de los derechos de las personas con discapacidad”, *Revista Ratio Juris*, Vol. 14, núm. 35, 2022, pp. 523-552.

LECUMBERRI GÓMEZ, C., MIRABET AGUILED, R. y PÉREZ TRIVIÑO, J. L.: “Artículos 4-5: La igualdad efectiva en el deporte y la reducción de brecha de género”, en PÉREZ TRIVIÑO, J.L. (coord.) y AGUIAR GALLARDO, I. (coord.): *Comentarios críticos a la Ley 39/2022, del deporte*, Hexis, 2023.

PÉREZ-UGENA, M.: “Educación física e igualdad de género en las distintas etapas educativas: de la escuela a la universidad, desde la perspectiva constitucional”, *R.E.D.S.*, núm. 17, 2020, pp. 223-242.

PÉREZ TRIVIÑO, J. S. y AGUILAR GALLARDO, I. (coords.): *Comentarios críticos a la Ley 39/2022, del deporte*, Hexis, 2023.

QUESADA SARMIENTO, M. J.: “La discapacidad una visión integral y práctica de la Ley 8/2021, de 2 de junio”, *Diario La Ley*, núm. 10213, 2023.

MILLÁN GARRIDO, A. (coord.): *Régimen jurídico del deporte de personas con discapacidad*, Editorial Reus, 2019.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES: *Anuario de Estadísticas Deportivas 2025*, Secretaría General Técnica, Subdirección General de Estadísticas y Estudios, 2025. Disponible <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/deportes/anuario.html> (última consulta: 27 de septiembre de 2025).

MONTENEGRO-RUEDA, M. y FERNÁNDEZ-CERERO, J.: “El deporte inclusivo: Un camino hacia la equidad y la igualdad de oportunidades”, *Retos*, núm. 51, 2024, pp. 356-364.

MUÑOZ CATALÁN, E.: “Hacia una perspectiva inclusiva en la reciente Ley del Deporte: la igualdad como motor de la práctica deportiva”, *Revista Aranzadi de Derecho del Deporte y Entretenimiento*, núm. 80, 2023.

MUÑOZ CATALÁN, E.: “Análisis jurídico del Anteproyecto de Ley del Deporte desde una perspectiva inclusiva y entre iguales”, *Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento*, núm. 66, 2020.

NAVARRO SANZ, B. y SANZ GÓMEZ, M^a. M.: “La transversalidad de género y su poder de influencia: ¿hacia una igualdad efectiva en la UE?”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, núm. 127, 2021.

RANDO BURGOS, E.: *Mujer y Administración pública: políticas públicas e igualdad de género*, Atelier, 2023.

RANDO BURGOS, E.: “La igualdad en el medio rural: particular atención al binomio despoblación-igualdad de género”, en SEDEÑO LÓPEZ, J. (coord.) y SOTO MOYA, M. M. (dir.): *Innovaciones jurídicas en materia de gasto e ingreso público frente al desafío de la despoblación*, Atelier, 2023.

RANDO BURGOS, E.: “La igualdad de género en los modelos territoriales: avances y retos por alcanzar”, *Cuadernos de Ordenación del Territorio 6^a época*, núm. 6, 2023, pp. 112-131.

RANDO BURGOS, E.: “Urbanismo y género: del informe de impacto de género al principio de igualdad de trato como inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 12, 2019, pp. 52-71.

SALAZAR BENÍTEZ, O.: “La necesaria transversalidad de la igualdad de género. Un análisis de las leyes autonómicas de igualdad de mujeres y hombres”, *Revista Vasca de Administración Pública – RVAP*, núm. 75, 2006, pp. 161-212.

SÁNCHEZ BALLESTEROS, V.: *La discapacidad en España tras la reforma de la Ley 8/2021: las competencias de los estados como garantes de su eficaz inclusión*, Dykinson, 2023.

TEJADA RÍOS, J.: *Régimen jurídico-institucional de la discapacidad*, Tesis Doctoral Universidad de Málaga, 2023.

TORRES LÓPEZ, M. A.: “Derecho a la igualdad de oportunidades y no discriminación: derechos políticos y civiles de las personas discapacitadas (accesibilidad universal, educación inclusiva, empleo público, contratación pública), en BELTRÁN AGUIRRE, J. L. y EZQUERRA HUERVA, A.: Atención y protección jurídico de la discapacidad, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, pp. 69-124.

TORRES LÓPEZ, M. A.: La discapacidad en el Derecho Administrativo, Civitas, 2012.

TORRES LÓPEZ, M. A. “Derecho Administrativo. Régimen jurídico de las personas con discapacidad”, en MOLINA FERNÁNDEZ, C. (coord.), ALCAÍN MARTÍNEZ, (coord.), ALAMEDA CASTILLO, M. T. y GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA, J. (coord.): *Régimen jurídico de las personas con discapacidad en España y en la Unión Europea*, Comares, 2006.