

# La perspectiva de género en la programación del gasto público

MANUEL LUCAS DURÁN

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad de Alcalá (Madrid)

**SUMARIO:** I. Introducción. II. El principio de justicia en el gasto público y su relación con la igualdad de género. III. la perspectiva de género en la programación del gasto público. 1. Aspectos generales. 2. Los informes de impacto de género de los proyectos de normas. Especial referencia a los presupuestos de los entes públicos. 3. La programación presupuestaria de los distintos entes públicos y la igualdad de género: los informes de impacto. 4. Acciones positivas en la programación de un gasto público con perspectiva de género. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

## I. Introducción

Contrariamente a lo que se ha sostenido en ocasiones, el gasto público justo no solamente es deseable sino también jurídicamente exigible en nuestro actual Estado Social y Democrático de Derecho. Bien es cierto que no se ha avanzado tanto en este ámbito, doctrinal y jurisprudencialmente, como en lo que concierne a los principios de justicia en los ingresos públicos y singularmente en relación con la figura del tributo; sin embargo, ello no significa que el principio de equidad en la asignación de los recursos públicos contemplado en el art. 31.2 de nuestra Constitución no pueda determinarse y, en consecuencia, aplicarse como cualquier otra norma de nuestro ordenamiento jurídico.

Tal y como se desarrollará en las páginas que siguen, los postulados de justicia en el gasto público deben entenderse referidos

a los preceptos contenidos en el título preliminar y primero de nuestra Norma Fundamental en la medida en que los mismos vienen a reflejar lo que la comunidad ha consensuado como principios básicos del ordenamiento jurídico. Dicho en otras palabras: los principios recogidos en el título preliminar y primero de la Constitución expresan lo que nuestra sociedad ha reconocido, por medio de la aprobación del texto constitucional, como fines en los que se ha de concretar la satisfacción del interés colectivo.

Todo ello tiene una especial incidencia en relación con el gasto público con una perspectiva de género, puesto que el logro de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres es un principio constitucional básico de acuerdo con el art. 9.2 de nuestra Carta Magna, y por ello requiere que los poderes públicos no queden pasivos ante las desigualdades existentes, muchas de ellas históricas, sino que por el contrario promuevan activamente la adopción de medidas tendentes a remover tales disparidades de las que parte la sociedad. Y partiendo de esta idea, ha de reconocerse que el gasto público es una herramienta ciertamente poderosa dado que las políticas públicas deben financiarse con cargo al erario común y ello requiere en la mayoría de los casos destinar los recursos necesarios para su efectiva realización.

Como tendrá la oportunidad de apreciarse a lo largo de estas páginas, el gasto público puede tener distintas perspectivas, dado que lo mismo podría conllevar el destino de subvenciones a determinadas actividades consideradas prioritarias como el reconocimiento de beneficios fiscales en los distintos tributos, o bien la inversión de recursos en algunas actividades (como la formación de la ciudadanía o la investigación), o bien en determinados bienes de inversión (edificios públicos, red de transporte) o el gasto público en distintos servicios ofertados (asesoramiento ciudadano), por citar solo algunas posibilidades.

Pues bien, prácticamente todas las realizaciones de gasto público pueden incluir una perspectiva de género ya sea detectando y removiendo inercias que comportan algún tipo de discriminación o bien velando por la mayor igualdad entre hombres y mujeres al destinar recursos públicos hacia el colectivo femenino habida cuenta de su postergación secular en diversos ámbitos. Si

no se lleva a cabo este análisis a la hora de asignar los recursos públicos de una comunidad, tal asignación no puede entenderse como equitativa y podría incurrir en vicio de constitucionalidad, como se pondrá de manifiesto seguidamente.

Es importante constatar a estos efectos que el gasto público se realiza siguiendo fases bien definidas, que básicamente consisten en la *programación* —en primer lugar— a través de la figura de los presupuestos aprobados en asambleas legislativas (Estado y comunidades autónomas) o cuasilegislativas (en el caso de las corporaciones locales) y, por otro lado, en la *ejecución* de dicho gasto público por los respectivos entes administrativos según la normativa vigente, como serían la Ley 47/2003, General Presupuestaria (y otras normas de similar tenor en el ámbito autonómico y local), el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, etc.

También es preciso tener en cuenta que el *control* del gasto público es fundamental para la adecuada realización del mismo, siendo así que tal control puede realizarse bien desde la propia intervención del ente público que ha de supervisar el cumplimiento de todos los controles exigidos por la normativa presupuestaria como, por otro lado, desde órganos externos al ente que realiza el gasto, como sería el caso del Tribunal de Cuentas del Estado y los distintos tribunales de cuentas autonómicos que con denominaciones diversas controlan el empleo de los recursos autonómicos junto con el tribunal estatal, amén del control político que realizan las distintas asambleas que aprobaron los presupuestos.

Pues bien, en el presente trabajo se ha estimado oportuno centrar la investigación en el ámbito de la programación del gasto público, habida cuenta que obvias limitaciones de espacio no permitirían un tratamiento en profundidad de todas las fases del ciclo presupuestario.

Ello no obstante es preciso puntualizar que en relación con el gasto público con perspectiva de género dos cuestiones esenciales tienen que ver con la ejecución del gasto público, por un lado, y con el control del mismo, por otro lado.

Así pues, en relación con la ejecución del gasto público, pudiera en principio pensarse que no hay grandes directrices al respec-

to desde una perspectiva de género y que lo que debe hacer la Administración es cumplir con la realización de las distintas partidas de gasto según un plan claro y bien definido en los presupuestos. Nada más lejos de la realidad. En definitiva, en la ejecución presupuestaria existen elevadas dosis de discrecionalidad y resulta necesario que para valorar las múltiples opciones de determinación de las partidas de gasto se tome en consideración el cumplimiento de la igualdad de género.

Como ejemplos de ello baste citar los artículos 33 a 34 de la Ley Orgánica 3/2007 a nivel estatal que de forma muy débil han pretendido incluir un análisis de género en la contratación pública y actividad subvencional<sup>1</sup>, posición que sin duda ha sido superada por algunas

---

<sup>1</sup> Así, el art. 33 LO 3/2007 recoge: «Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de sus órganos de contratación y, en relación con la ejecución de los contratos que celebren, *podrán establecer* condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector público» (énfasis añadido); por su parte, el art. 34 LO 3/2007 indica: «1. Anualmente, el Consejo de Ministros, a la vista de la evolución e impacto de las políticas de igualdad en el mercado laboral, determinará los contratos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos que obligatoriamente deberán incluir entre sus condiciones de ejecución medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, conforme a lo previsto en la legislación de contratos del sector público. En el Acuerdo a que se refiere el párrafo anterior podrán establecerse, en su caso, las características de las condiciones que deban incluirse en los pliegos atendiendo a la naturaleza de los contratos y al sector de actividad donde se generen las prestaciones. 2. Los órganos de contratación *podrán establecer* en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, cumplan con las directrices del apartado anterior; siempre que estas proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base a la adjudicación y respetando, en todo caso, la prelación establecida en el apartado primero de la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio» (énfasis añadido); y, asimismo, el art. 35 LO 3/2007 recoge: «Las Administraciones públicas, en los planes estratégicos de subvenciones que adopten en el ejercicio de sus

comunidades autónomas en las que se exige con mayor contundencia tal justicia de género en relación con los mismos gastos públicos<sup>2</sup>.

---

competencias, determinarán los ámbitos en que, por razón de la existencia de una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, las bases reguladoras de las correspondientes subvenciones *puedan incluir* la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes. A estos efectos podrán valorarse, entre otras, las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, de responsabilidad social de la empresa, o la obtención del distintivo empresarial en materia de igualdad regulado en el Capítulo IV del Título IV de la presente Ley» (énfasis añadido). Sobre el particular pueden verse los siguientes estudios: Zambonino Pulito, M., «La igualdad efectiva de mujeres y hombres y la contratación de las administraciones públicas en la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo», **Revista de Administraciones Públicas** núm. 175, enero-abril 2008, págs. 463 y ss.; Rodríguez Escanciano, S., «Trabajo y exclusión social en el nuevo sistema de contratación del sector público», **Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos** núm.. 305-306, 2008, págs. 53 y ss.; Medina Arnaiz, T., «El papel de la ley de contratos del sector público en el cumplimiento de la normativa sobre igualdad de género», **Actualidad Administrativa Práctica - La Ley** núm. 85, abril 2009; y la misma autora en «La igualdad de género entre los criterios de adjudicación de un contrato público (comentario a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura núm. 535/2009, de 16 de junio)», **Actualidad Jurídica Aranzadi** de 11-3-2010, págs. 1, 8-9 y en «Social Considerations in Spanish Public Procurement Law», **Public Procurement Law Review**, Issue 2, 2011 págs. 56 a 79; Bernal Blay, M.A., «Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público», **Revista Aragonesa de Administración Pública**, núm. monográfico sobre el Derecho de contratos del Sector Público, 2008, págs. 211-252. Así por ejemplo, en el proyecto de ley sobre igualdad de trato presentado por el Gobierno en la legislatura 2008-2011 y que no llegó a aprobarse (y sin perjuicio de que se haya presentado por el Grupo Socialista una propuesta de ley con el mismo título en la actual legislatura que tiene pocos visos de salir adelante habida cuenta de la composición actual del arco parlamentario), se recogía en su art. 16.2 un enunciado relevante a los efectos que ahora se contemplan y que tenía la siguiente redacción: «Los centros educativos que excluyan del ingreso en los mismos a grupos o personas individuales por razón de alguna de las causas establecidas en esta Ley [una de ellas era precisamente la discriminación por razón de género], *no podrán acogerse a cualquier forma de financiación pública*» (énfasis añadido).

<sup>2</sup> Cfr. el art. 20 de la Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, a cuyo tenor: «1. En función de la evaluación de

Y por otro lado, resulta asimismo interesante determinar que los controles internos y externos deben tener muy presentes la realización del principio de igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Ello es así porque la actividad interventora de los distintos entes públicos debería enjuiciar, al tiempo de realizar otros controles procedimentales, el cumplimiento de la igualdad de género en relación con los diversos gastos realizados, máxime cuando ello venga prescrito en los específicos procedimientos de gasto como sería el caso de algunos supuestos de concesión de subvenciones o resolución de contratos del Sector Público. Adicionalmente, los tribunales de cuentas —tanto el estatal como los autonómicos— tienen asimismo la obligación de detectar no sólo el cumplimiento exquisito de los procedimientos presupuestarios sino, adicionalmente, la vigilancia de la igualdad de género como principio que ha de impregnar la ejecución de las cuentas públicas, puesto que como se acaba de expresar existen determinadas obligaciones jurídicas impuestas por la normativa en este ámbito y que deberían obviamente supervisarse por los órganos revisores.

Dicho todo lo anterior, la extensión necesariamente limitada de este trabajo exigen relegar tan importantes cuestiones sobre la ejecución y control de los gastos públicos desde una perspectiva de género a un estudio posterior. Por ello, en las páginas que siguen nos centraremos únicamente en las particularidades de la progra-

---

impacto realizada, en el proyecto de norma o acto administrativo *se han de incluir* medidas dirigidas a neutralizar su posible impacto negativo en la situación de las mujeres y hombres considerados como colectivo, así como a reducir o eliminar las desigualdades detectadas y a promover la igualdad de sexos. 2. Sin perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas, las administraciones públicas vascas, en la normativa que regula las subvenciones y en los supuestos en que así lo permita la legislación de contratos, *incluirán* entre los criterios de adjudicación uno que valore la integración de la perspectiva de género en la oferta presentada y en el proyecto o actividad subvencionada. En los mismos supuestos, entre los criterios de valoración de la capacidad técnica de los candidatos o licitadores y, en su caso, entre los requisitos que deberán reunir los beneficiarios de subvenciones, *valorarán* la trayectoria de los mismos en el desarrollo de políticas o actuaciones dirigidas a la igualdad de mujeres y hombres» (énfasis añadido).

mación del gasto público desde postulados de justicia y, particularmente, desde la perspectiva de la igualdad de género.

## **II. El principio de justicia en el gasto público y su relación con la igualdad de género**

Conviene partir de una idea previa: si bien existe una *gran discrecionalidad* en la programación y ejecución del gasto público, habida cuenta de que hay muchas formas posibles de llevar a cabo políticas de inversión y prestación de servicios desde perspectivas ideológicas diversas (más o menos liberales o socialdemócratas, con mayor o menos intervención del sector público y del sector privado), debe entenderse sin embargo que no existe *plena libertad* en este ámbito.

Así pues, lo mismo que para recabar sus ingresos los entes públicos deben seguir una serie de principios formales (reserva de ley) y materiales (capacidad económica, etc.) indicativos de la justicia tributaria y que no pueden ser socavados manteniendo así al legislador bajo un férreo control so pena de inconstitucionalidad de la norma, en el ámbito de los gastos públicos —aun con menor desarrollo doctrinal y jurisprudencial— también deben seguirse unos principios de justicia cuya vulneración conduciría a las normas y actos administrativos a resultar contrarios a Derecho y, por la misma razón, nulos.

La Constitución Española recoge lo que la doctrina ha considerado principios de justicia material en el ingreso (art. 31.1) y en el gasto público (31.2), que junto con el principio de reserva de Ley contemplado en los arts. 31.3 y 133 C.E. (justicia formal) vendrían a conformar los pilares básicos de la configuración constitucional del ordenamiento financiero público español.

Como ha señalado entre otros MARTÍN QUERALT<sup>3</sup>, los principios de justicia formal y material en el ingreso (básicamente tribu-

---

<sup>3</sup> MARTÍN QUERALT, J., «La Constitución española y el Derecho financiero», **Hacienda Pública Española** núm. 63, 1979, págs.102 y ss.

tario) vienen inspirados en las ideas liberales que pretenden una injerencia mínima del Estado en el patrimonio individual, y por ello mismo son los que primeramente se desarrollan en el ámbito de las constituciones liberales. En ese momento histórico, los principios de justicia en el gasto público no se planteaban aún porque la aprobación y ejecución de presupuestos se consideraba una actividad meramente política, extramuros de cualquier consideración jurídica sobre la oportunidad de la programación del gasto o de su ejecución.

Sin embargo, con el advenimiento del Estado Social, se incrementan las preocupaciones por la vertiente del gasto en las finanzas públicas, en la medida que —con un desarrollo científico mayor— se plantea la actividad financiera del Estado como un todo en el que se incluyen sus dos vertientes (de ingreso y gasto), siendo así que los postulados de justicia se empiezan a predicar de la actividad financiera en su conjunto, en cuanto que una de las finalidades de la misma es la distribución más justa de la renta y de la riqueza (Cfr. art. 131.1 C.E.). Y fue entonces cuando determinados sectores científicos denunciaron que la inexistencia de un principio de justicia material en el gasto público puede conllevar el incumplimiento de los postulados de redistribución (personal y territorial) que, como acaba de comentarse, tiene encomendada la función financiera del Estado<sup>4</sup>. Y siendo así que los referidos

---

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ BEREIJO, A., «Derecho financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución», en AA.VV., **Estudios sobre el proyecto de Constitución**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pág. 353; CORTÉS DOMÍNGUEZ, M. Y MARTÍN DELGADO, J. M., (**Ordenamiento tributario español**, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 1977, pág. 93) escribieron al respecto: «el Estado gastaba y los súbditos contribuían a ese gasto «en proporción a sus haberes». Pero ahora los hacendistas se han dado cuenta de que, en realidad, la operación es más compleja. Saben que las consecuencias económicas que se derivan de la realización de aquel mecanismo, en apariencia simple, son muy importantes para la marcha de la economía, para el crecimiento y la distribución de la renta nacional. Y, sobre todo, han comprendido el poderoso motor que tienen en sus manos, y que, de lo contrario, exigirían cambios radicales en las estructuras políticas, económicas y sociales para que pudieran ser efectivas. En definitiva, la entrada del Estado en la vida econó-

debates doctrinales tuvieron lugar en los años 70 del siglo XX en nuestro país, poco antes de debatirse el proyecto de Constitución de 1978, fue momento propicio para incluir un segundo apartado en el art. 31 del texto constitucional que se estaba elaborando, en el cual se constitucionaliza la justicia en el gasto público con un precepto que no tiene parangón en el Derecho comparado.

Así, el art. 31.2 de nuestra Norma Fundamental recoge que «[e]l gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía»<sup>5</sup>.

---

mica, como principal protagonista, significa para el jurista una atención no sólo a la justicia de los tributos, sino también a la justicia en el gasto. En efecto, aun realizada la justicia tributaria en el momento de la obtención de los ingresos, fácilmente el gasto puede desequilibrar la balanza tan cuidadosamente nivelada. Por ello, Sáinz de Bujanda, con razón, dice que la justicia también ha de regir en el momento del gasto. En verdad, la justicia tributaria no tiene ningún sentido sino está asegurada la justicia financiera».

<sup>5</sup> El precepto, que como se ha indicado no tiene precedentes en el Derecho comparado, se incluyó en el texto constitucional en virtud de una enmienda presentada por el senador FUENTES QUINTANA en la Comisión Constitucional del Senado, después del debate doctrinal que se había generado en la doctrina del Derecho Financiero y particularmente por un trabajo del Prof. RODRÍGUEZ BEREIJO «Derecho financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución», ya citado. En efecto, antes de introducirse la citada enmienda, el artículo 31 sólo tenía 2 apartados (los actuales 1.º y 3.º). La enmienda, aprobada por unanimidad, fue defendida por el Prof. FUENTES QUINTANA con los siguientes argumentos que —en cuanto pueden ayudar a la interpretación de la norma— se reproducen resumidamente: «Se ha afirmado (...) que el conjunto de los impuestos vigentes en un país debe distribuirse con arreglo al principio de progresividad. Pero la Hacienda no solamente tiene la mano del impuesto para recaudar el conjunto de los fondos que necesita con objeto de satisfacer las necesidades públicas y atender a los gastos, sino la mano del gasto público que completa, como es lógico, la mano de la imposición. Constituye una incoherencia separar estas manos, ya que la Hacienda podría destruir con la mano del gasto público lo que ha construido y edificado con la mano del impuesto. (...) Lógicamente parece que si los principios de progresividad imperan en el campo del ingreso deben tener la misma traslación o aplicación en el campo correspondiente del gasto público, es decir, ingreso y gasto público deberían estar regidos por el mismo principio,

Pues bien, dejando a un lado quienes entendieron que dicho precepto no tenía un contenido jurídico claro, por depender el gasto público de opciones básicamente políticas<sup>6</sup>, la generalidad de la doctrina acogió muy favorablemente dicha norma<sup>7</sup>, pues por mucho que el contenido de la misma podría haberse extraído doc-

---

y de aquí que la enmienda propuesta afirme que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos. Me importa puntualizar que esta asignación a la que el precepto obliga es una asignación que está construida de cara a los intereses individuales, porque el gasto público satisface necesidades de los individuos y, por tanto, cuando estamos defendiendo que el gasto público tenga esa asignación equitativa de los recursos públicos lo que, en definitiva, tratamos de posibilitar es que el ciudadano concreto tenga el derecho al acceso a un conjunto de suministros, de bienes públicos que ha conseguido o, mejor, que ha conseguido el Estado poder satisfacer gracias a la mano correspondiente de los ingresos. (...) Pero el gasto no solamente constituye en este sentido un derecho del ciudadano; mi derecho, en cuanto ciudadano, a los gastos públicos no es sólo a que prepondere la equidad en su distribución, sino también a que su programación, su presupuestación y su control tengan lugar con arreglo a principios de economicidad y eficiencia. La econocimidad y eficiencia deben ser mandatos obligados para el gasto público y para el gasto privado y naturalmente son derechos de los individuos, porque en la medida en que el Estado despilfarra el contenido del conjunto en sus gastos públicos es evidente que lo que está haciendo es malbaratar el conjunto, no defender el conjunto de los derechos individuales y de los ciudadanos».

<sup>6</sup> Cfr. ALBIÑA GARCÍA-QUINTANA, C., «Artículo 31. El Gasto Público», en ALZAGA, O. (Dir.), **Comentarios a la Constitución**, tomo 2, Edersa, Madrid, 1983, pág. 441.

<sup>7</sup> Además de los ya citados, deben mencionarse los siguientes: BAYONA DE PEROGORDO, J. J., «El procedimiento del gasto público y su control», **Presupuesto y Gasto Público** núm. 13, 1982, y del mismo autor en **El derecho de los gastos públicos**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991, así como ORÓN MORATAL, G., **La configuración constitucional del gasto público**, Tecnos, Madrid, 1995. Vid. asimismo, más recientemente, los comentarios al art. 31.2 C.E. de CAZORLA PRIETO, L. M. Y BLASCO DELGADO, C., en GARRIDO FALLA, F. (Dir.), **Comentarios a la Constitución**, 3.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 2001, págs. 739 y ss., el trabajo de RUIZ ALMENDRAL, V. Y ZORNOZA PÉREZ, J. J., «Constitución económica y Hacienda Pública», en PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. Y RAMIRO AVILÉS, M.A. (Coord.), **La Constitución a examen. Un estudio académico 25 años después**, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2004, págs. 641 y ss., así como LAZO VITORIA, X., **Los controles internos de la**

trinalmente del art. 1.1 de nuestra Carta Magna (Estado Social), como ha ocurrido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán<sup>8</sup>, lo cierto es que la plasmación específica que realiza el citado art. 31.2 C.E. pone las bases explícitas para la construcción de una base teórica sobre la justicia en los gastos públicos.

Así pues, son básicamente dos postulados los que deben tomarse en consideración del precepto citado:

1) Por un lado, la referencia a la *equitativa distribución de los recursos públicos*. Se trata de un postulado de justicia que es necesario concretar doctrinalmente y a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los tribunales ordinarios, pero en modo alguno vacío y menos aún indeterminable. Eso sí, a diferencia a los postulados de justicia en los ingresos públicos previstos en el art. 31.1 de nuestra Constitución (que hacen referencia, básicamente, a una necesaria capacidad económica exigible para hacer frente al tributo y, por otro lado, a la imposición siguiendo criterios de igualdad, progresividad y no confiscación), en el ámbito de los gastos públicos el texto constitucional es más escueto y no contempla principios concretos sino, simplemente, que el empleo de los recursos públicos debe ser justo o equitativo. Salvando —como se comentó más atrás— posiciones que hacen descansar la proposición anterior en postulados meramente políticos y fácticos, entiendo que la justicia constitucional en el ámbito del gasto público debe enjuiciarse desde la perspectiva de la propia Carta Magna y en particular a la luz de los principios contemplados en su título preliminar y primero. Así pues, podría entenderse que la exigencia de justicia en los gastos públicos ha de atender al menos a los siguientes criterios:

a) *Satisfacción de las necesidades mínimas* de la comunidad, especificadas como se ha indicado en los principios básicos de nuestro ordenamiento y derechos fundamentales reconocidos en

---

**Administración Pública en el Derecho español: Singular referencia al control interno**, Tesis doctoral presentada en la Universidad de Alcalá, 2006.

<sup>8</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional alemán núm. 5/2009 de 9-2-2010.

el título preliminar y primero de la Constitución que conllevan un requerimiento de prestación financiada con cargo al erario público: además del principio de Estado Social (ar. 1) podrían citarse diversos derechos como la educación (art. 27), prestaciones sociales (art. 41), sanidad (art. 43), cultura (art. 44), medio ambiente (art. 45), etc. En relación con tales derechos de prestación, resulta obvio que el contenido esencial o mínimo deberá ser definido para cada derecho de acuerdo con una cuidada elaboración doctrinal, como se comentó más atrás, aunque en todo caso habrán de tenerse en cuenta los caracteres sin los cuales dichos derechos no resultarían reconocibles; pues bien, en el supuesto de que esos contenidos no se garantizaran en los presupuestos aprobados y, fundamentalmente, en la ejecución de los mismos, entonces se estaría conculcando el derecho a la equitativa distribución de los recursos públicos<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Así lo reconoce BAYONA DE PEROGORDO, J. J. («El procedimiento del gasto público y su control», **ob. cit.**, pág. 32) al destacar que una de las exigencias de la asignación equitativa de los recursos públicos es «la de garantizar una satisfacción mínima de las necesidades públicas». Por su parte, también CAZORLA PRIETO, L. M. Y BLASCO DELGADO, C. (**ob. cit.** pág. 745) indican: «Recordemos que el apartado 2 del artículo 31 está emplazado dentro de la sección 2, capítulo segundo, título I de la Constitución, consagrada a los «derechos y deberes de los ciudadanos». En la citada norma se impone una obligación a los poderes públicos, de la que se desprende un correlativo derecho de los ciudadanos. Esta afirmación se basa, además del emplazamiento formal de aquella y de su propia naturaleza, en la intención del legislador al respecto, que quedó bien plasmada en los *Diarios de Sesiones del Senado*» (como de hecho ya hemos reproducido más atrás). Finalmente, es preciso citar asimismo a RUIZ ALMENDRAL, V. Y ZORNOZA PÉREZ, J. J., (**ob. cit.** págs. 645-648), quienes indican: «creemos que el principio de equitativa distribución del gasto público contenido en el art. 31.2 de la Constitución española de 1978, sólo adquiere todo su sentido en conexión con el catálogo de derechos económicos y sociales consagrados en la misma, como instrumento de tutela y garantía jurídica para los ciudadanos frente a toda la actividad prestacional de los poderes públicos, *garantizando niveles mínimos de prestación de bienes y servicios públicos* y unas determinadas preferencias y prioridades; precisamente las que el texto constitucional define al recibir dicho catálogo de derechos (...) lo que entronca con el contenido esencial mínimo e

b) En segundo lugar, para realizar una equitativa distribución de los recursos públicos es preciso verificar la *ausencia de arbitrariedades y desviaciones de poder* que resultarían contrarias al art. 9.3 de nuestra Constitución<sup>10</sup>. Una arbitrariedad contraria a los principios que informan el gasto público podría producirse, por ejemplo, cuando el Estado, o una comunidad autónoma o ente local asignara un contrato de obra a un particular por su especial relación con quien realiza dicha asignación, pues de este modo se prescindiría del procedimiento reglado, así como de la debida publicidad y concurrencia, lo cual redundará contra los intereses de otras empresas y administrados. Tales conductas, cercanas al amiguismo y a la corrupción no pueden reputarse debidas y conformes a una justicia en la asignación de los recursos públicos y, por ello, se han aprobado leyes diversas que pretenden evitarlas<sup>11</sup>. En el fondo, toda arbitrariedad y desviación de poder en ámbitos presupuestarios, además de ser intrínsecamente ilegítima, acaba habitualmente encareciendo los bienes y servicios que de otra manera hubieran resultado posiblemente menos costosos o de mayor calidad.

c) Finalmente, para que se produzca una equitativa distribución de los recursos públicos debe verificarse asimismo el *principio de igualdad*, dado que en definitiva no hay nada más injusto que dos situaciones idénticas sean financiadas de forma distinta por los entes públicos sin mediar la debida justificación o que, por el contrario, se financie con los mismos recursos públicos situaciones diversas y que requieran distinto trato. Por ello, el citado principio puede examinarse desde una doble perspectiva: la *perspectiva horizontal* o de igualdad de trato en las mismas condicio-

---

indisponible de los derechos de prestación a que se refería la STC 16/1994 (...)» (énfasis añadido).

<sup>10</sup> Vid. al respecto lo que señala BAYONA DE PEROGORDO, J. J., «El procedimiento del gasto público y su control», **ob. cit.**, pág. 32.

<sup>11</sup> Cfr. Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos de Navarra, Ley 38/2003 General de Subvenciones y las distintas leyes autonómicas en este ámbito, etc.

nes salvo que exista justificación suficiente (principio de no discriminación) y la perspectiva vertical o necesidad de un tratamiento diferenciado en cuanto que las circunstancias de partida sean distintas (diferente grado de capacidad económica, grado de marginalidad diverso, etc.).

Pues bien, en relación con la primera perspectiva citada, resulta lógico que no se podrá beneficiar con el gasto público de forma injustificada determinados colectivos en detrimento de otros, o —desde una perspectiva de financiación territorial— determinados territorios con postergación de otros.

En relación con la segunda de las perspectivas examinadas del derecho de igualdad, existiría una suerte de principio de beneficiar con financiación pública tanto más cuanto menor sea la riqueza del destinatario de los recursos públicos (principio de capacidad económica inverso al aplicable a los tributos) o en cuanto que pertenezcan a un grupo especialmente desfavorecido por motivos diversos y que requiera de una actuación pública diferenciada y más favorable para restablecer la igualdad (principio de igualdad efectiva del principio 9.2 C.E), lo que conllevará la adopción de ciertas medidas que comporten un trato diferente entre distintos sectores (v. gr. entre mujeres y hombres), otorgando un beneficio a uno de ellos sin que esta medida formalmente desigual contravenga necesariamente el principio de igualdad sino, más bien, todo lo contrario. Sobre ello volveremos en breve.

2) En otro orden de cosas, también es preciso aludir a los *criterios de eficiencia y economía*, igualmente mencionados en el art. 31.2 C.E, que hacen referencia a un eficaz cumplimiento de los objetivos predeterminados por el presupuesto (necesidades públicas) con la optimización máxima de los recursos disponibles, si bien tendría tales criterios menor jerarquía que el principio de equitativo asignación de los recursos públicos ya examinado y un carácter de subordinación al mismo<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Vid al respecto los comentarios al art. 31.2 C.E. de CAZORLA PRIETO, L. M. Y BLASCO DELGADO, C., **ob. cit.**, págs. 739 y ss. y BORGIA SORROSAL, S., «Los principios constitucionales de eficiencia y economía en la programación y

Con todo, y en relación con los principios citados en el art. 31.2 C.E., es preciso señalar que los mismos, aparte de tener una presencia y efectividad claras en el momento de aprobación de los presupuestos de los entes públicos, deberán estar muy presentes en el instante de la ejecución presupuestaria. Ello facilita, además, la impugnación de ejecuciones concretas de determinadas partidas, lo que significa una vía adicional de protección de la equidad en la distribución del gasto público.

Pues bien, habida cuenta de lo anterior debe tenerse presente la relación entre una equitativa asignación de los recursos públicos y la igualdad de género, pudiendo afirmarse que la programación o ejecución de un gasto público que no persiga activamente la igualdad de género no se encuadra dentro de los criterios de justicia previstos por nuestra Constitución y, por ende, podría reputarse contrario a nuestra Norma Suprema. Ahora bien, la existencia en los presupuestos y en la ejecución de los mismos de medidas que beneficien especialmente a las mujeres a fin de lograr la igualdad efectiva que propugna el art. 9.2. de nuestra Constitución (conocidas con el nombre de «acciones positivas») suponen una desigualdad formal que pudiera conllevar una quiebra del principio constitucional de igualdad si no se encuentran debidamente justificadas; en consecuencia tales medidas deben ponderarse adecuadamente para evitar problemas de constitucionalidad.

Ello no obstante, no puede sin más concluirse que en todo caso una desigualdad de trato contravenga el principio de igualdad (o su reverso, el principio de no discriminación), sino que tales medidas han sido acogidas sin gran problema tanto en el ordenamiento jurídico como en la jurisprudencia constitucional.

Así pues, tanto el ordenamiento jurídico nacional como el de la UE, y del mismo modo los ordenamientos jurídicos de otros estados y el propio derecho internacional, se han referido a estas

---

ejecución de los gastos públicos», **Presupuesto y Gasto Público** núm. 36, 2004, págs. 41 y ss.

medidas de acción positiva admitiendo expresamente su validez para alcanzar la deseada igualdad material en supuestos en los que la situación de partida se muestra muy diversa<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> En este sentido, debe recordarse que los orígenes del derecho anti-discriminatorio y de la *affirmative action* se encuentran en los Estados Unidos de América y particularmente en ámbitos raciales (vid. al respecto GONZÁLEZ MARTÍN, N., **Acciones positivas: orígenes, conceptualización y perspectivas**, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2312/17.pdf> (consultado el 14-10-2011). Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, aprobada el 18 de diciembre de 1979, recoge en su art. 4 que «La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato»; asimismo el art. 23 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea señala que «el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado» y en similar tenor se expresa el Tratado Ámsterdam de 1997 en su art. 13, el cual dispone que «se podrán tomar todas las medidas adecuadas para luchar contra cualquier discriminación basada en el sexo, la raza o el origen étnico, la religión o las creencias, una discapacidad, la edad o la orientación sexual»; y de forma específica respecto de la plena igualdad entre hombres y mujeres recoge el art. 141.4 que los Estados miembros podrán establecer acciones positivas: «mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales, o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales». Por otro lado, la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, señala en su art. 11 que «con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional de la igualdad, los Poderes Públicos adoptarán medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Tales medidas, que serán aplicables en tanto subsistan dichas situaciones, habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido en cada caso». Sobre el particular puede consultarse asimismo GARCÍA BERRIO-HERNÁNDEZ, T., «Acciones positivas y cuotas de género ante el derecho. los mecanismos contemporáneos en la lucha contra la diferencia por razón de sexo», **Foro Nueva época** núm. 6/2007, págs. 195 y ss.

En lo que respecta a la jurisprudencia constitucional española, debe indicarse que las medidas fiscales que beneficien a las mujeres han de examinarse necesariamente desde la luz del principio de proporcionalidad acuñado por el Tribunal Constitucional español (vid. por todas la STC 207/1996) en el sentido de que la medida se concebida como *idónea* para producir los fines pretendidos, *necesaria* en el sentido de que no haya otra vía de conseguir el fin sino por medio de tal ruptura de la igualdad formal en pro de una mayor igualdad material y, finalmente, superare un juicio de *proporcionalidad en sentido estricto*, esto es, en virtud del cual se determine que el sacrificio de la igualdad que tal medida significa debe resultar proporcionado con los fines que se pretenden conseguir, pues no sería cabal producir un daño mayor al bien que se persigue lograr.

Y particularmente en relación con las acciones positivas ha indicado el Alto Tribunal en la STC 13/2009 lo siguiente: «esta medida en concreto (como con carácter general todas las dirigidas a la promoción activa de un colectivo discriminado) sólo se justifica en la realidad de las circunstancias sociales del momento en que se adopta, de manera que su misma eficacia habrá de redundar en la progresiva desaparición del fundamento constitucional del que ahora disfruta. Se trata, en definitiva, de una medida sólo constitucionalmente aceptable en tanto que coyuntural, en cuanto responde a la apreciación por el legislador de una situación determinada.»

Dicho lo anterior, pueden desprenderse dos ideas relevantes:

En primer lugar, la realización de un gasto público que no tenga en cuenta la consecución de la igualdad de género no puede reputarse equitativo y justo y, por ende, podría incurrir en vicio de inconstitucionalidad. Ciertamente, se trata de una afirmación que compleja en su propio planteamiento, pues ¿acaso no hay modulaciones en las distintas formas de configurar los presupuestos de los entes públicos para afectar a unas u otras políticas, todas ellas dirigidas a la realización de la efectiva igualdad entre hombres y mujeres?, ¿no existen diversas vías para alcanzar dicha igualdad? En efecto, el vicio de inconstitucionalidad debe ser tan severo y

evidente que los jueces y tribunales y el propio Tribunal Constitucional no tengan por menos que reconocerlo, siendo así que la jurisdicción ordinaria y constitucional no puede entrar a debatir distintas formas de la realización de los principios a los que aspira nuestra Norma Fundamental, pues ello forma parte de la discrecionalidad administrativa de optar entre multitud de opciones, todas ellas válidas, para alcanzar un mismo objetivo. Decir lo contrario sería atentar contra la libertad de configuración de las políticas públicas constitucionalmente y legalmente reconocida a las Cortes Generales, asambleas legislativas de comunidades autónomas y pleno de corporaciones locales. Sin embargo, cuando existe una ausencia palmaria de políticas tendentes a la igualdad de género, o bien cuando las mismas se encuentran groseramente mal diseñadas con desdén absoluto a los instrumentos más habituales, reconocidos y probados como eficaces, entonces se estaría vulnerando de forma palmaria el mandato de equidad en el gasto público exigido por el art. 31.2 de nuestra Constitución. Por poner un ejemplo que tendremos oportunidad de desarrollar más adelante, cuando los proyectos de leyes de Presupuestos Generales del Estado o de las comunidades autónomas no incorporen un informe de impacto de género, o bien el mismo no tenga el más mínimo rigor, se podría estar vulnerando la justicia en la configuración de los gastos públicos y la norma legal podría devenir en inconstitucional.

En segundo lugar, debe destacarse que la adopción de medidas o acciones positivas que directa o indirectamente beneficien a las mujeres como colectivo en pos de una mayor igualdad de género han de tener muy presente el principio de proporcionalidad y temporalidad antes mencionados, pues tales medidas de acción positiva de hecho son contrarias a una igualdad formal entre hombre y mujer, de modo que deben ponderarse mucho los quebrantos al principio de igualdad formal que pudieran seguirse de tales medidas, pues no siempre estará justificada una postergación o peor trato fiscal del hombre respecto de la mujer cuando dicha medida no se encuentre suficientemente justificada de acuerdo con el principio de proporcionalidad citado.

### III. La perspectiva de género en la programación del gasto público

#### 1. Aspectos generales

No es necesario insistir en el hecho de que para el desarrollo de cualesquiera políticas públicas es preciso contar con un presupuesto, que no es otra cosa que una previsión de ingresos y una serie de autorizaciones de gasto en relación con un ente público concreto y para un determinado ejercicio económico, normalmente anual.

Sin embargo, hace algo más de una década, y en gran parte debido al fracaso de las políticas específicas tendentes a la igualdad (ya sea formal o material) llevadas a cabo en un pasado y a la notable influencia de la Cuarta Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Pekín en 1995, se ha considerado que la estrategia para combatir discriminaciones de género debe abordarse desde una perspectiva transversal en el ámbito de las políticas públicas.

Dicha estrategia parte de una reflexión inicial: *las políticas públicas no son neutrales* sino que conllevan inercialmente un cierto sesgo de género que conlleva el mantenimiento de un *statu quo* injusto en las relaciones entre mujeres y hombres. Por ello resulta necesario evaluar las mismas desde una perspectiva de igualdad a fin de eliminar los elementos negativos que de ellas se deriven y potenciar, por el contrario, elementos positivos o tendentes a mejorar la situación de la mujer respecto del hombre, habida cuenta de que la situación de partida de aquella en la mayoría de los contextos sociales no es la misma que la de este. A este principio de transversalidad de todas las políticas públicas se le ha denominado con el término anglosajón *mainstreaming*.

Ahora bien, en el ámbito de las finanzas públicas existen dos perspectivas posibles para evaluar e identificar sesgos de género negativos que convendría eliminar y, por otro lado, para proponer acciones positivas tendentes a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Estas dos perspectivas se corresponden con las dos

ámbitos propios de cualquier tipo de estudio financiero: por un lado conviene analizar los ingresos públicos (básicamente tributarios, entre los que se podrían encuadrar asimismo las cotizaciones sociales) en los cuales se pueden encontrar determinados sesgos negativos de género que han de ser removidos, pudiéndose asimismo inducir determinados sesgos positivos tendentes a una mayor igualdad efectiva; y, por otro lado, ha de analizarse la perspectiva de los gastos públicos en la medida en que ciertas políticas públicas pueden conllevar el mantenimiento de sesgos negativos de género y, por el contrario, determinadas acciones, prestaciones o programas financiados con caudales públicos benefician mayores cotas de igualdad entre hombres y mujeres.

Es preciso indicar que en algunos casos las perspectivas de ingreso y de gasto públicos son hasta cierto punto intercambiables, dado que en términos económicos es equivalente acordar una subvención (por la vía del gasto público) y practicar una bonificación o deducción tributaria (por la vía del ingreso público). En este sentido, puede ocurrir que exista un cierto paralelismo entre medidas de uno y otro signo, entre beneficios fiscales y la actividad subvencional de la Administración en pos de la igualdad de género, hasta el punto de que deben recogerse tales beneficios fiscales en los presupuestos de los distintos entes públicos como auténtico gasto fiscal<sup>14</sup>.

Ello no obstante, resulta preciso especificar que los incentivos y beneficios tributarios pueden considerarse en muchos casos preferibles a las subvenciones públicas por varios motivos. En primer lugar, por la agilidad en la aplicación del beneficio, pues frente a solicitudes y procedimientos de concesión y pago de subvenciones que pueden prolongar en exceso el disfrute efectivo de la medida,

---

<sup>14</sup> Así en los Presupuestos Generales del Estado deben consignarse los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado (art. 134.2 CE), y lo mismo ocurre en relación con los presupuestos autonómicos: así, por ejemplo, el art. 44.2 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid recoge que «En los Presupuestos Generales de la Comunidad se consignará de forma ordenada y sistemática el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos de la Comunidad».

la aplicación de un beneficio tributario suele tener una tramitación más ágil: por lo general se los aplica la persona obligada a contribuir al elaborar su propia declaración-liquidación, conllevando la efectividad de un menor ingreso fiscal sin mediar siquiera una decisión administrativa y ello sin perjuicio de eventuales inspecciones tributarias que podrían sobrevenir con posterioridad; pero además si el beneficio fiscal está bien configurado puede conceder una gran seguridad jurídica a las personas beneficiarias y, lo que es acaso más importante: no produce efectos tributarios adversos pues mientras que una subvención será considerada por lo general una riqueza para quien la recibe, debiendo tributarse por su percepción, quien se beneficia de una exoneración fiscal no debe tributar por dicho beneficio económico.

Así pues, considerando que las políticas públicas requieren necesariamente de una dotación económica que las haga viables o de unos beneficios fiscales que las incentiven, y que todo ello vendrá reflejado en el presupuesto del ente público encargado de llevarlas a cabo (ya sea éste local, autonómico, estatal, supranacional o institucional), resulta necesario evaluar desde una perspectiva de género tales presupuestos públicos y, una vez identificadas determinadas inercias negativas, intentar eliminarlas y orientar referidas políticas públicas de gasto hacia una mayor igualdad entre hombres y mujeres. Se trata en definitiva de una necesaria reflexión sobre las inercias que incluyen los presupuestos de los entes públicos a fin de detectarlas y combatirlas.

De hecho, resulta bastante lógico que siendo las mujeres aproximadamente la mitad de población de un determinado país, sean también destinatarias de al menos la mitad de los recursos generados en un Estado o incluso —si cabe— de mayores proporciones en la medida que necesiten políticas específicas de género que consuman determinados recursos. Sin embargo, las políticas específicas de género (ínfimas en porcentaje de cualquier presupuesto público), aunque necesarias para incitar una mayor igualdad como medidas positivas para lograr el objetivo pretendido, no deben nublar la visión de quien pretende evaluar en el contexto en que ahora nos encontramos la actividad administrativa. Así pues,

las políticas generales, mucho más sustanciosas en términos cuantitativos, también han de ser sometidas a una evaluación de género (políticas de acceso a la salud, educación, servicios sociales, infraestructuras, etc.), pues no en vano ocupan casi la totalidad de los gastos de un determinado ente público.

En definitiva, y tal como se examinaba en el epígrafe anterior, ello resulta además exigido por nuestro ordenamiento jurídico al más alto nivel: el art. 31.2 de la Constitución requiere una asignación equitativa de los gastos públicos, justicia que no se podrá lograr si el empleo de los fondos de la comunidad no se dirigen a una mayor participación de toda la población en las diversas tareas (laborales y domésticas) que ha de sobrellevar la sociedad en su conjunto y, en consecuencia, a una mayor integración laboral y social de la mujer<sup>15</sup>.

## 2. *Los informes de impacto de género de los proyectos de normas. especial referencia a los presupuestos de los entes públicos*

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 Gobierno, modificó la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno a fin de requerir en el proceso de elaboración de normas legales y reglamentarias en las que inter venga el Gobierno del Estado un informe de impacto de género.

Por su parte, el art. 19 LO 3/2007 recoge: «Los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la apro-

---

<sup>15</sup> Cfr. PERIS GARCÍA, P., «La perspectiva de género como exigencia de la elaboración de las normas reguladoras de la actividad financiera: especial referencia al gasto público», en PIÑA GARRIDO, L., (Coord.), **IV Jornada Metodológica de Derecho Financiero y Tributario Jaime García Añoveros. La calidad de la producción normativa en España**, Instituto de Estudios Fiscales documento núm. 30/09, *passim*.

bación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género», regulación que ha sido colmada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Pues bien, se trata de una cuestión que ha tenido una relevancia que en absoluto podemos despreciar. Resulta preciso indicar que en los primeros años de vigencia de la medida tanto los entes públicos que debían aplicarla como los órganos judiciales garantes de su cumplimiento han reflejado su poca formación en cuanto a las políticas de género al entender que la exigencia legal antes indicada se cumplía con el mero de hecho formal de incluir un informe de impacto de género que indicaba sencillamente que el proyecto de norma carecía de impacto de género<sup>16</sup> (aun cuando como hemos indicado toda acción pública tiene una perspectiva de este tenor), hasta el punto que sólo cuando en el procedimiento de elaboración normativa estaba totalmente ausente un informe de impacto de género se ha considerado que la vulneración de la legalidad era de tal entidad que correspondía declarar la nulidad de la disposición debatida<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> En este sentido vid. sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de mayo de 2010 (JUR\2010\202351) y, en un sentido similar, la sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de junio de 2011 (JUR 2011\325170).

<sup>17</sup> Así la sentencia de la Audiencia Nacional de de 18 febrero 2010 (RJCA\2010\234) en relación con la nulidad declarada de la Orden del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino ARM 1244/2008, de 29 abril, por la que se regula la pesquería del atún rojo en el Atlántico Oriental y Mediterráneo. Recoge el fundamento jurídico núm. 3 de dicha sentencia lo siguiente: «La exposición de motivos de 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 Gobierno, en relación a la cuestión de la exigencia del informe sobre el impacto de género justifica su exigencia sobre la base de los siguientes argumentos: Por otro lado, la Comisión de la Unión Europea ante la constatación de que decisiones políticas que, en principio, parecen no sexistas, pueden tener un diferente impacto en las mujeres y en los hombres, a pesar de que dicha consecuencia ni estuviera prevista ni se deseara, aprobó una comunicación sobre la transversalidad «mainstreaming» como un primer paso hacia la realización del compromiso de la Unión

Como bien puede imaginarse, la interpretación formal realizada por la Audiencia Nacional en la jurisprudencia citada no puede por menos que criticarse, dado que el juicio de las cuestiones examinadas no debería centrarse en la existencia o no de un informe de género, con independencia de su contenido. En efecto, la existencia de un informe que injustificadamente se limite a indicar que el ámbito regulado por la disposición carece de impacto de género —cuando prácticamente toda acción tiene consecuencias

---

Europea de integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas comunitarias y elaboró una «Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género» diseñada para proyectarse en el seno de la Comisión con objeto de evitar consecuencias negativas no intencionales que favorezcan situaciones de discriminación y para mejorar la calidad y la eficacia de las políticas comunitarias.

Téngase en cuenta que uno de los motivos de impugnación es que la Orden prevé que la asignación de cuotas se establezca para cada flota de los distintos grupos incluidos en el censo tomando en consideración en un 40% el criterio de empleo y dependencia de la pesquería específica de atún rojo, en función del número de empleos dependientes multiplicado por los meses de dependencia de cada flota o arte de pesca. A esta Sala no le cabe duda de que en dicha valoración se debería haber incluido alguna referencia a la influencia que la distribución de género pudiera tener en dicha cuestión.

*Otra cosa hubiera exigido que la administración hubiera informado que, por razones que no se han aportado a esta Sala en el escrito de contestación del Sr. Abogado del Estado, dadas las peculiaridades del sector no existía influencia de la distribución de género, pero, en principio, tal falta de influencia no parece razonable. En cualquier caso, no se olvide que el informe sobre el impacto de género debe ser incorporado «en todo caso» tal como resulta del artículo 24 de la Ley 50/97» (énfasis añadido).* En un sentido similar vid. las sentencias del mismo tribunal de 30 de junio de 2011 (JUR 2011\324997) también en relación con la citada orden 1244/2008 y de 19 octubre 2011 (JUR 2011\374012) en relación con la orden de la Comunidad de Madrid TIN/687/2010, de 12 marzo, por la que se distribuyen territorialmente para el año 2010, para su gestión por las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, así como la Sentencia del TSJ Valencia de 15 de diciembre de 2009 (RJCA 2010\357) que declara la nulidad del Decreto del Consell de la GV 56/2006, de 28 abril, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Funcionamiento de la Inspección de Servicios Sanitarios de la Conselleria de Sanidad.

en tal ámbito— podría considerarse tan grave como su inexistencia, pues en el fondo está ignorándose un análisis en profundidad de posibles sesgos inerciales y ocultos de género, con lo que se está pervirtiendo la finalidad de las normas que exigen tal informe de impacto<sup>18</sup>.

No en vano, la guía para la evaluación del impacto en función del género de la Comisión Europea recoge un ejemplo para poner de manifiesto la transversalidad del género y las implicaciones más insospechadas que en relación con la igualdad entre hombres y mujeres tienen ciertas políticas; dicho ejemplo sería el siguiente: «Al estudiar un sector aparentemente neutro, como el de los transportes, un examen más atento pone de manifiesto diferencias sustanciales entre mujeres y hombres en cuanto a las modalidades de utilización y acceso a los medios de transporte públicos y privados. Las mujeres tienen acceso a un coche particular con menos frecuencia que los hombres, y utilizan más los transportes públicos. En consecuencia, tienen mucho que ganar con mejoras relativas a la disponibilidad y el coste de los transportes públicos. Estas desigualdades tienen implicaciones en cuanto a la participación de las mujeres y de los hombres, respectivamente, entre los distintos grupos objetivo del sector del transporte, y se ven influidas por el desequilibrio existente entre hombres y mujeres en los niveles de responsabilidad de este sector. Estas desigualdades reflejan diferencias entre los dos sexos en la distribución de los recursos (por ejemplo, un coche particular) y refuerzan las desigualdades existentes relativas a las dificultades de tiempo (en la medida en que un coche privado representa un ahorro de tiempo). El proceso de decisión en la familia sobre la utilización de un recurso limitado, como el coche familiar, puede

---

<sup>18</sup> En relación con otros informes (memorias económico-financieras) exigidos para la aprobación reglamentaria de tasas en el ámbito local, la jurisprudencia ha indicado que un informe insuficiente y poco fundado equivaldría a la inexistencia a los efectos de nulidad de la norma: así lo han indicado la STSJ Cantabria de 7 de marzo de 2003 (JT 2003\360), STSJ Canarias/Las Palmas de 3 de julio de 2004 (JT 2004\90) o la STS de 20 de mayo de 2009 (RJ 2009\5476).

estar influido por normas y valores sociales en cuanto a la importancia relativa que se concede a las necesidades del marido y de la mujer, respectivamente»<sup>19</sup>.

Debe además indicarse que la sensibilidad por la transversalidad de género y la incidencia ha ido poco a poco calando en las diferentes comunidades autónomas, lo cual se manifiesta en la aprobación de normas diversas relativas a la igualdad de género que conllevan la obligación de evacuar informes con impacto de género respecto de sus disposiciones normativas. Y aunque en la normativa local no se declara específicamente la obligación de emisión de informes de impacto de género, el art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres contempla con carácter general 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».

---

<sup>19</sup> **Guía para la evaluación del impacto en función del género de la Comisión Europea**, Bruselas, 1997. Se recoge, incluso, un segundo ejemplo que puede ayudar a ilustrar la idea que venimos defendiendo, con el siguiente tenor: «Cuando se regulan el tiempo de trabajo o los derechos y dificultades asociados con el trabajo a tiempo parcial, hay que tener en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres por lo que respecta al tiempo consagrado a un trabajo remunerado y a otro no remunerado. La gran mayoría de quienes trabajan a tiempo parcial son mujeres. Las mujeres dedican por término medio dos tercios de su tiempo de trabajo a actividades no remuneradas; los hombres solamente un tercio. Estas son diferencias que afectan a la participación de hombres y mujeres (nivel de actividad económica) y a la distribución de los recursos (tiempo, ingresos, carrera profesional). Las normas y los valores contribuyen a que se llegue a opciones sexistas para la educación y la carrera, así como a la distribución de las tareas y responsabilidades en la economía doméstica. Las diferencias de derechos de los trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial tendrán repercusiones diferentes en las mujeres y en los hombres».

Sin embargo, una de cuestión que no puede ser relegada en lo que concierne a la elaboración de los informes de impacto de género es qué órgano debe elaborar los mismos, pues una cosa es que deban necesariamente aportarse en el proceso de elaboración normativa por el órgano al que la legislación atribuye dicha iniciativa (a los efectos contemplados, el gobierno en los distintos niveles territoriales, con lo que se excluiría de este ámbito las proposiciones de ley nacidas en ámbito estrictamente parlamentario), y una cuestión diversa es cuál ha de ser el órgano encargado de su elaboración técnica, dado que debe contarse con una formación específica en el ámbito de la igualdad de género.

Para determinar tal cuestión habría que estar a lo previsto en la normativa específica. Así en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo contempla que habrá de evacuar dicho informe «el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo», y de forma similar se vienen a pronunciar las distintas normas autonómicas que han contemplado esta cuestión. Ello no obstante, parecería interesante habilitar a los Institutos de la Mujer (estatales y autonómicos) para que tuvieran que ser notificados necesariamente de las disposiciones normativas en trámite de aprobación y a la vista del proyecto normativo y del eventual informe de impacto de género que se hubiera emitido por el órgano proponente pudieran emitir un informe no vinculante sobre tales proyectos normativos.

En lo que concierne a las corporaciones locales, sin embargo, el silencio normativo es mayor y la cuestión deviene acaso más compleja, habida cuenta de que los aproximadamente 8.000 municipios existentes en España (a los que habría que unir otros entes locales como las diputaciones, cabildos insulares, etc.) no pueden contar en relación con sus presupuestos con un asesoramiento técnico por parte de una entidad especializada en cuestiones de igualdad de género, ni tampoco puede exigírsele a todas las corporaciones locales que dispongan de una unidad especializada en la emisión de este tipo de informes para toda la normativa aprobada. Sería por tanto necesaria una regulación que contemplara todas estas cuestiones importantes en el ámbito local si se pretende que

sus políticas públicas atiendan a una igualdad de género. De forma genérica se podría indicar que si se pretende que los informes de impacto de género tengan una cierta calidad deberían elaborarse por entes especializados en este ámbito, y en este particular podría determinarse por ejemplo que los municipios de una determinada comunidad autónoma que superen una cierta población (por ejemplo que tengan más de 50.000 habitantes) contarán con una unidad de igualdad de género que pudiera evaluar el impacto de sus disposiciones normativas, elaborar planes de igualdad, etc., y que por otro lado el resto de municipios pudiera contar con el asesoramiento de las unidades de evaluación de las respectivas diputaciones a los mismos efectos, en el bien entendido que todas estas unidades de igualdad de género (municipales y provinciales) habrían de estar estrechamente vinculadas con respectivos institutos autonómicos con competencias en cuestiones de igualdad de género.

### 3. *La programación presupuestaria de los distintos entes públicos y la igualdad de género: los informes de impacto*

No obstante todo lo anterior, el mayor problema se ha planteado en relación con los presupuestos de ingresos y gastos que también constituyen normas jurídicas —si bien especiales en su contenido—, sobre todo habida cuenta que los presupuestos del Estado y de las comunidades autónomas son aprobados por normas con rango de ley y no por normas reglamentarias.

Así pues, la doctrina había discutido si el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado debía necesariamente incorporar un informe de impacto de género o no, dado que el art. 37 de la Ley 47/2003 no lo exige, habiéndose defendido que la supletoriedad del Derecho Administrativo y del Derecho Común contemplada en el art. 4 de la citada ley era suficiente para integrar dicha

laguna<sup>20</sup>. Sin embargo tales consideraciones dejaron de ser reflexiones doctrinales al impugnarse el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2008 (primeros aprobados desde que la Ley Orgánica de Igualdad entró en vigor) por no haber incluido el referido informe de impacto de género. Tal recurso dio lugar al pronunciamiento de la Audiencia Nacional en sentencia de 28 de abril de 2010, el cual dictaminó que el procedimiento legislativo (y prelegislativo) no está sometido a control de Derecho Administrativo, con lo que se relegaba a papel mojado la exigencia de un informe de impacto de género para toda medida legislativa, y ello a pesar de que los Presupuestos Generales del Estado de los años siguientes y hasta la actualidad sí han incorporado el respectivo informe de impacto, si bien al parecer con un carácter graciable y no exigible jurídicamente.

En concreto, la disposición adicional segunda del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, se refiere a esta cuestión indicando que el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado incorporará exclusivamente lo dispuesto en el art. 37.2 LGP, si bien «anualmente, en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, se incluirán las oportunas instrucciones para la evaluación del impacto de género».

No obstante lo anterior, cabe entender que unos Presupuestos Generales del Estado que sistemáticamente incumplieran la obligación de incluir en su preparación informes de impacto de género —o incluyeran informes de insuficiencia técnica notable— difícilmente podrían entenderse como manifestación de un gasto equitativo (art. 31.2 de nuestra Constitución), con lo que en el extremo podría solicitarse el planteamiento de una cuestión de constitucionalidad, o bien instarse un recurso de inconstitucionalidad por los órganos competentes.

---

<sup>20</sup> Cfr. PERIS GARCÍA, P., «La perspectiva de género como exigencia de la elaboración de las normas reguladoras de la actividad financiera: especial referencia al gasto público», **ob. cit.**, págs. 287-300.

La cuestión que acabamos de referir no sólo se ha desarrollado en el ámbito estatal, sino también en otros entes territoriales como en determinadas autonomías y algunos entes locales con mayor sensibilidad respecto de las cuestiones de género. Debe recordarse que los presupuestos de los distintos entes públicos son en puridad normas jurídicas de habilitación de gasto, aprobadas por los respectivos órganos.

Sin embargo, la normativa estatal referida a las haciendas territoriales (autonómicas y locales) no incluye ninguna referencia a la necesidad de tomar en consideración en ámbitos presupuestarios las cuestiones de género, aspecto que posiblemente podría incorporarse sin violentar la autonomía financiera de comunidades autónomas (art. 156 de la Constitución) y entes locales (art. 142 de la Constitución), habida cuenta del título competencial que confiere el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de dicha Norma Suprema.

Pues bien, en la medida que, en el sentido antes referido al hablar de la vertiente de los ingresos derivados la actividad financiera de los entes públicos, los gastos públicos dirijan sus esfuerzos a reforzar la igualdad entre hombre y mujer, nuestra sociedad podrá superar estereotipos pasados que oprimen y someten a la mitad de la población. Así pues, deben considerarse no sólo políticas concretas de apoyo a mujeres maltratadas, de fomento de mujeres emprendedoras o financiación de permisos por nacimiento y adopción iguales e intransferibles, como se ha referido mínimas en porcentaje de los gastos públicos totales, sino también políticas generales de enseñanza para lograr una paridad género, servicios públicos de calidad para atender a niños y dependientes que permitan una mejor inserción laboral de mujeres, etc.

En particular, y en lo que respecta a las CCAA, algunas de ellas han manifestado claramente la exigencia de un informe de impacto de género en sus respectivos presupuestos. Así, es preciso destacar el Decreto 20/2010, de 2 de febrero, por el que se regula la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía; el Decreto canario 145/2010, de 11 de octubre, por el que se crea la Comisión de

Impacto de Género en los Presupuestos, como corolario de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres; La Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura, que prevé la creación por reglamento de una Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos (integrada en la Consejería competente en materia de Presupuestos, con la participación del Instituto de la Mujer de Extremadura) como órgano interdepartamental que tendrá como objetivo la elaboración de un informe en el que se evalúe el impacto de género en el anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Extremadura; o el art. 9 Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha (informe de impacto de género al anteproyecto de ley de presupuestos), por citar sólo algunos ejemplos.

Por su parte, otras CCAA han recogido de forma más difusa este requerimiento, al incluirlo en normas generales que exigen el informe de impacto para las «disposiciones generales», sin especificar nada respecto de sus propios presupuestos de ingresos y gastos: art. 7 Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres; art. 4 Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género, que prevé en su art. 4 la incorporación de un informe de impacto de género en la tramitación de los proyectos de ley, de los proyectos de decreto y de los planes de especial relevancia económica, social, artística y cultural que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno, en la forma que se establezca reglamentariamente; art. 19 de la Ley Vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y art. artículo 57.1 de la Ley Vasca 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno; o Ley 1/2011, de 1 de marzo, de evaluación del impacto de género en Castilla y León.

En cualquier caso, es preciso aquí reproducir los problemas que plantea el control administrativo de la aprobación de normas con rango de ley (como sería el caso de los presupuestos de las comunidades autónomas) y las soluciones también apuntadas pre-

viamente en cuanto a la operatividad en tal caso del art. 31.2 de nuestra Constitución.

En el ámbito local el Real Decreto Legislativo 2/2004 que aprueba el Texto Refundido de Haciendas Locales no alude en sus artículos 162 y siguientes (referidos al presupuesto y gasto público) a la necesidad de emisión de informes de impacto de género respecto de los presupuestos de los entes locales. Ello puede considerarse sin duda una falla de nuestro ordenamiento que, si bien puede ser integrada con el art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007 que prescribe la toma en consideración de la transversalidad de género por todas las administraciones públicas y también en la «presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos», deberá ser colmada en la reforma que se pretende realizar próximamente de dicha norma. En este sentido, sería recomendable que en próximas modificaciones del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales se incluyera la exigencia de un informe de impacto de género que acompañe a los presupuestos locales (por ejemplo en forma de anexo a los mismos, que podría ser requerido por el art. 166 del citado Texto Refundido).

Por otro lado, las normas antes referidas en el ámbito estatal sólo hacen referencia a la normativa aprobada en el seno del Consejo de Ministros, con lo que podría dudarse de la eficacia de las mismas en relación con las haciendas locales. Aunque entendemos que no existiría problema —como se ha expresado previamente— en invocar directamente el art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007, en el extremo podría invocarse también el tan citado art. 31.2 de nuestra Constitución para exigir de las ordenanzas que aprueben los presupuestos locales la necesaria evaluación del impacto de género so pena de nulidad de tales ordenanzas por contravenir dicho precepto, habida cuenta, además, de que las ordenanzas que aprueban los presupuestos de los entes locales tienen rango administrativo y, consecuentemente, sí pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa por vulneración de alguno de los preceptos citados.

#### *4. Acciones positivas en la programación de un gasto público con perspectiva de género*

Una vez examinada la importancia de los informes de impacto de género para detectar sesgos inerciales que perjudiquen la igualdad entre hombres y mujeres en la programación de las políticas públicas, resulta preciso destacar que existen algunas medidas que aunque puedan conllevar en algunos casos una quiebra formal del principio de igualdad —y con las cautelas ya examinadas respecto del principio de proporcionalidad y la temporalidad que debe caracterizar a estas medidas— han de informar necesariamente la programación de las políticas públicas. Al respecto, y por la limitada extensión de este trabajo, se mencionarán solo algunas en la idea de que no se pretende agotar ni mucho menos la lista de acciones posibles.

Así, en un primer lugar, debe tenerse que en la base de las desigualdades entre hombres y mujeres está la tradicional postergación de estas a los ámbitos de **cuidado de la prole así como de ancianos y discapacitados dentro del ámbito familiar**, y del mismo modo que la asignación ancestral de las tareas del hogar (limpieza, compras familiares, comidas, etc.). Si se quiere romper el círculo vicioso que conlleva esa posición deberían acometerse diversas políticas públicas que o bien beneficiarían directamente al colectivo de mujeres o bien estarían destinadas a toda la ciudadanía si bien tendrían una especial incidencia positiva para las mujeres; ni que decir tiene que se trata de políticas públicas que conllevarían un determinado gasto fiscal y como tal debería ser previsto en los respectivos presupuestos públicos.

Por un lado, es habitual referirse a que un mayor gasto en servicios públicos de cuidado de menores y dependientes así como a la promoción de los servicios privados (a través de subvenciones o beneficios fiscales), conllevará un beneficio notable en términos de igualdad entre hombres y mujeres; ello es así pues son estas últimas las que tradicionalmente se han ocupado de dichas tareas y, por ende, resultarían liberadas en mayor medida por el establecimiento de estos servicios, lo cual redundaría positivamente

sobre todo en su integración laboral. Consecuentemente, esta cuestión no debería ser obviada en los presupuestos de los distintos entes públicos y, de serlo, habría de ser reivindicada en los respectivos informes de impacto de género, pues parece configurarse como una de las cuestiones más importantes para lograr una plena integración de la mujer en el mundo del trabajo asalariado y del espíritu emprendedor. De hecho, en caso de ausencia reiterada de estas partidas u otras de las enunciadas más adelante cabría plantearse si tales presupuestos no contrarían el art. 31.2 de la Constitución, tantas veces citado.

Obviamente, el gasto público puede producirse por prestación directa a través de un ente público, o bien mediante incentivos de todo tipo (incluidos los fiscales) para que estas funciones se realicen también por el sector privado (a través de subvenciones, beneficios tributarios, etc.). En este sentido, se estima imprescindible la reinstauración en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades de la desaparecida deducción por servicios de guardería para descendientes del personal asalariado<sup>21</sup>, en la medida en que no exista una prestación pública de calidad para tales atenciones. Se podría ir incluso más lejos y prever algún tipo de beneficio fiscal para las empresas cuyo único objetivo sea la prestación de servicios de guardería (en las edades no obligatorias de escolarización) y de actividades extraescolares para menores o bien de atención a personas mayores y con discapacidad; con ellos se podría permitir la liberación de un gran número de personas (en su mayoría mujeres) ocupadas habitualmente al cuidado de este sector de la población, alcanzando cuotas más igualitarias. Un paso más en este campo sería aprobar un régimen tributario especial para este tipo de empresas caracterizado por significativos beneficios fiscales, pues no en vano en algunos casos cuando ha existido un problema social en nuestro país se han establecido regímenes especiales

---

<sup>21</sup> Art. 38.6 del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de mayo, que aprueba al Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades, derogado a partir de 1-1-2011 de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria 2.<sup>a</sup>.2 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre.

para fomentar ciertas actividades que pudieran mitigar tales problemas (como ocurrió por ejemplo con el régimen de las entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas en el Impuesto sobre Sociedades).

Por otro lado, y aun de forma transitoria, deberían adoptarse medidas de acción positiva en la programación presupuestaria de **apoyo al colectivo de mujeres para que logre una mayor integración social y, principalmente, laboral**. Tales medidas con sesgo de género en relación con políticas específicas, como por ejemplo la formación de mujeres desempleadas, el estímulo con servicios de asesoramiento y subvenciones a mujeres emprendedoras, medidas que de nuevo pueden atenderse a través del gasto público o incentivarse con medidas tributarias. En cualquier caso, cabe recordar que el análisis de constitucionalidad desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, como se ha dicho en reiteradas ocasiones a lo largo de este trabajo, constituye un límite jurídico bajo el prisma del cual toda medida de acción positiva (en el ámbito del gasto público que ahora analizamos) ha de ser enjuiciada.

En este sentido, se podría lograr un aumento de beneficios fiscales (estatales y autonómicos) en el IRPF que incentiven una mayor ocupación de la mujer bien por medio de acciones positivas directas (como beneficios fiscales por mujer trabajadora, empresaria o profesional), bien a través de medidas indirectas como los beneficios fiscales en relación con los gastos ocasionados por cuidados de la prole y las personas dependientes en el ámbito familiar cuando se tenga un trabajo remunerado y mejorando la tributación de las familias monoparentales, habitualmente regidas por mujeres. En este sentido, uno de los mayores filones de crecimiento futuro de tales beneficios fiscales está en las propias comunidades autónomas en la medida en que éstas sean progresivamente conscientes del valor de tales incentivos tributarios.

Así, en el ámbito de las acciones fiscales positivas de naturaleza directa baste recordar, en el *ámbito estatal*, la regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) que prevé una deducción por maternidad de 1.200 euros anuales (la cual

podrá abonarse también a razón de 100 euros por mes) para las mujeres con actividad laboral, empresarial o profesional durante los 3 años siguientes al parto o adopción<sup>22</sup>; en un sentido similar —aunque habiendo conllevado más críticas— puede mencionarse la hoy desaparecida deducción por nacimiento o adopción (conocida como *cheque bebé*) que reconocía a las mujeres activas laboral, profesional o empresarialmente el derecho a una deducción de 2.500 euros en el IRPF por cada hijo nacido o adoptado<sup>23</sup>.

En el ámbito de las acciones fiscales de naturaleza indirecta cabe recordar lo dispuesto también en el IRPF como medida que resulta acorde con la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y referida a la renuncia expresa del legislador a considerar como rendimiento en especie los servicios de guardería que pongan a disposición de sus trabajadores las empresas<sup>24</sup>. Y todo ello porque,

---

<sup>22</sup> Art. 81 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

<sup>23</sup> Art. 81 bis de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, derogada para periodos impositivos iniciados con posterioridad al 1-1-2011 por el art. 6.1 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo.

<sup>24</sup> Art. 42.2. d) y g) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Sobre tales cuestiones puede consultarse PAZOS MORÁN, M. (Dir.) y RODRÍGUEZ, M. (Coord.), «Fiscalidad y equidad de género», **Documento de trabajo de la Fundación Carolina** núm. 43, 2010; RUIZ GARIJO, M., «Estado de bienestar, mujeres y política fiscal», **Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad** núm. 2/2010, págs. 38 y ss.; GARCÍA CALVENTE, Y. y RUIZ GARIJO, M., «Reflexiones acerca de la introducción de la perspectiva de género en el sistema fiscal español: ¿modelo androcéntrico o modelo eficaz para alcanzar la igualdad de género?», en HEIM, D. y BODELÓN GONZÁLEZ, M. E. (Coords.), **Derecho, género e igualdad: cambios en las estructuras jurídicas androcéntricas**, Vol. 1, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2010, págs. 93 y ss.; MANZANO SILVA, E., «Políticas de género en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», en MANZANO SILVA, E. y CRUZ MÁRQUEZ, B. (Coords.), «Políticas de género en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», **Mujer y Derecho**, Junta de Extremadura, Mérida, 2010, págs. 101-111; CARBAJO VASCO, D., «Impuestos y Género. Algunas reflexiones», **Crónica Tributaria** núm. 132, 2009, págs. 83 y ss.; CUBERO TRUYO, A. y JIMÉNEZ NAVAS, M., «El tratamiento de la

habida cuenta de la actual división del trabajo familiar en clave género que aún subsiste en la sociedad española, tales medidas favorecen sin duda la integración de la mujer en ámbitos laborales, empresariales y profesionales<sup>25</sup>. En el mismo sentido, es preciso indicar que nuestro ordenamiento jurídico prevé un trato fiscal favorable para las familias monoparentales (permitiendo un mínimo personal más elevado)<sup>26</sup>, siendo así que la mayoría de tales familias están configuradas por una mujer y su prole, lo que viene a suponer una especial forma de protección fiscal a este tipo de unidades familiares.

En el *ámbito autonómico* también se han recogido una serie de medidas que pueden considerarse como directa o indirectamente adecuadas para lograr la igualdad de género, como las deducciones autonómicas para el fomento del autoempleo de mujeres emprendedoras<sup>27</sup>, por disfrutar el permiso de paterni-

---

mujer en el IRPF. Medidas de discriminación positiva y medidas que favorecen la prolongación del rol tradicional», **Estudios financieros. Revista de contabilidad y tributación:comentarios, casos prácticos**, núm. 322, 2010, págs. 92 y ss.

<sup>25</sup> En sentido similar, vid. CUBERO TRUYO, A. y JIMÉNEZ NAVAS, M., «El tratamiento de la mujer en el IRPF. Medidas de discriminación positiva y medidas que favorecen la prolongación del rol tradicional», **ob.cit.**, *passim*.

<sup>26</sup> Vid. art. 82-84 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre del IRPF.

<sup>27</sup> Vid. art. 8 del Decreto Legislativo autonómico 1/2008, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de Tributos cedidos por el Estado (según redacción por Ley autonómica 19/2010, de 22 de diciembre); art. 3.sexta de la Ley del Principado de Asturias 4/2009, de 29 de diciembre, de Medidas Administrativas y Tributarias de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2010 (modificado en su cuantía por la Ley autonómica 13/2010, de 28 de diciembre); art. 3 de la Ley autonómica 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En Andalucía tal figura se preveía en el art. 9 del Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, si bien ha sido derogada por el Decreto-Ley autonómico 1/2010 de 24 de marzo y se ha mantenido tal derogación en la Ley autonómica 8/2010 de 14 de julio.

dad<sup>28</sup>, por gastos de guarderías<sup>29</sup>, por cuidado de hijos menores<sup>30</sup> o para familias monoparentales<sup>31</sup>.

Y no sólo eso: en el ámbito de la **normativa laboral y de la Seguridad Social** resulta preciso la aprobación de permisos de paternidad retribuidos e intransferibles y financiados por el sector público<sup>32</sup>. Se trata de otra de las cuestiones de más importancia a

---

<sup>28</sup> El art. 6 ter del Decreto Legislativo autonómico 1/2008, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de Tributos cedidos por el Estado (incorporado por Ley autonómica 19/2010, de 22 de diciembre), prevé una deducción máxima de 750 euros por disfrute del periodo de suspensión del contrato de trabajo o de interrupción de la actividad por paternidad o del permiso de paternidad; cuando el permiso no coincida con el máximo legal permitido la deducción será de 75 euros por semana completa.

<sup>29</sup> Art. 12 del Texto Refundido aprobado Decreto Legislativo canario 1/2009, de 21 de abril; art. 1.3. de la Ley murciana 15/2002, de 23 de diciembre en la redacción dada por la Ley murciana 11/2007, de 27 de diciembre; art. 4.1.e) de la Ley valenciana 13/1997, de 23 de diciembre, introducido por la Ley valenciana 12/2004, de 27 de diciembre y cuantías actualizadas por la Ley valenciana 16/2008, de 22 de diciembre.

<sup>30</sup> Art. 15 del Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo andaluz 1/2009, de 1 de septiembre; art. 1.1.3 de la Ley gallega 14/2004, de 29 de diciembre; art. 6 del Decreto Legislativo autonómico 1/2008, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de Tributos cedidos por el Estado (incorporado por Ley autonómica 19/2010, de 22 de diciembre), prevé esta deducción para los supuestos en que ambos progenitores por motivos de trabajo, por cuenta propia o ajena, tengan que dejar a sus hijos menores al cuidado de una persona empleada de hogar o en guarderías o centros infantiles. Aunque no tiene un concreto sesgo de género, resulta evidente que tal beneficio fiscal facilitará la integración de las mujeres en el mercado laboral.

<sup>31</sup> Art. 13 del Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo andaluz 1/2009, de 1 de septiembre; art. 3.duodécima de la Ley asturiana 6/2008, de 30 de diciembre; art. 1 de la Ley catalana 7/2004, de 16 de julio; art. 6 de la Ley autonómica 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

<sup>32</sup> En la medida en que actualmente los sueldos de los hombres son mayores a los de las mujeres, la medida de establecer permisos por paternidad iguales e intransferibles constituiría un gasto social que financiado por el Estado. Queda mucho por avanzar en este camino, en la actualidad en España

la hora de acabar con el estigma de las mujeres en el ámbito laboral. Además, ello conllevaría una mayor concienciación social en relación con la asunción de las labores domésticas en la pareja.

Adicionalmente a todo lo indicado con anterioridad, y en el ámbito de la Seguridad Social podrían contemplarse medidas incentivadoras desde la Seguridad Social para el reingreso de mujeres que han estado apartadas del mercado laboral como, por ejemplo, la contabilización de los años dedicados al cuidado de hijos y dependientes para el cálculo de pensiones de jubilación, todo lo cual conlleva implicaciones presupuestarias obvias en el gasto público estatal.

En lo que respecta a otra de las grandes lacras de nuestra sociedad es la **postergación laboral de las mujeres respecto de los hombres**, en lo que venía ser una consecuencia lógica de todos los enunciados anteriores, y que podría enunciarse como sigue: «dado que la mujer debe dedicarse al cuidado de la prole y a las tareas domésticas tiene una menor implicación y un rendimiento más bajo en el ámbito laboral, siendo así que las retribuciones

---

las mujeres disponen de 16 semanas mientras que en Noruega, por ejemplo, las mujeres disponen de 46 semanas de baja con un 100% del sueldo o bien 56 con el 80%; ahora bien, también los padres disponen en España de 2 días después del parto y de otros 13 días adicionales, permiso que fue incrementado a 4 meses por Ley 9/2009, de 6 de octubre, de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida, que podrá disfrutarse en régimen de jornada completa o en régimen de jornada parcial de un mínimo del 50 por ciento, previo acuerdo entre el empresario y el trabajador; si bien tal permiso habría de estar disponible a partir del 1-1-2011, por cuestiones de restricción presupuestaria la entrada en vigor del mismo se pospuso al 1-1-2012 (disposición adicional 13.º de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011). En cambio, en Noruega los padres disponen de 15 días después del parto más 12 semanas de baja pagada por el Estado, y dicho país nórdico estudia dividir la baja por nacimiento en tres partes: una para la madre, otra para el padre y otra que será tomada por uno de los dos, de mutuo acuerdo (Cfr. «El paraíso de la conciliación está en Noruega», **El País** 28-4-2011, pág. 33. Sobre tales cuestiones vid. <http://www.igualeseintransferibles.org/> (consultado el 10 de diciembre de 2011).

deben ser consecuentemente más bajas y, consecuentemente, resulta preferible no asignarle puestos de alta responsabilidad».

En este sentido, algunos autores han propuesto acciones positivas directas reduzcan el Impuesto sobre Sociedades para las empresas que demuestren altas tasas de trato igualitario entre mujeres y hombres<sup>33</sup>.

Asimismo se podría instaurar algún tipo de deducción en la cuota del Impuesto sobre Sociedades que beneficiara la incorporación de mujeres de mediana edad y que llevan tiempo desvinculadas del ámbito laboral, al igual que existe una deducción similar por contratación de personas con discapacidad que ha demostrado una notable eficacia para los objetivos de integración propuestos<sup>34</sup>.

En otro orden de cosas, podrían instrumentarse beneficios fiscales en el citado Impuesto sobre Sociedades para las empresas que consigan en su seno objetivos de igualdad de género. En este sentido, podrían reconocerse beneficios fiscales en el ámbito del citado tributo para las empresas que tengan el distintivo de igualdad previsto en el art. 50 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, y desarrollado por el Real Decreto 1615/2009, de 26 de octubre, sobre el distintivo «Igualdad en la Empresa». Tales medidas se podrían extender igualmente al ámbito de las cotizaciones sociales a la Seguridad Social, con bonificaciones significativas para las empresas que contrataran a mujeres con paro de larga duración o que tengan el distintivo de igualdad antes mencionado.

Evidentemente, todos los beneficios fiscales antes referidos al Impuesto sobre Sociedades podrían predicarse de otros tributos, como por ejemplo de los tributos locales que afecta a la empresa (IAE, IBI, IVTM, etc.), los cuales podrían al menos reconocerse en

---

<sup>33</sup> Cfr. FERNÁNDEZ AMOR, J. A., «El poder tributario como instrumento para la igualdad: la extrafiscalidad y la perspectiva de género», en en HEIM, D. y BODELÓN GONZÁLEZ, M. E. (Coords.), **Derecho, género e igualdad: cambios en las estructuras jurídicas androcéntricas**, Vol. 2, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2010, págs. 33 y 34.

<sup>34</sup> Cfr. art. 41 del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

la normativa de Haciendas Locales como beneficios de potestativo reconocimiento por los Ayuntamientos.

No puede obviarse en el ámbito que nos encontramos estudiando la financiación de otras **políticas a favor de la mujer en tanto que colectivo diferenciado y con necesidades específicas**. Tal sería el gasto de mantenimiento de centros de salud especializados en enfermedades que aquejan principalmente a las mujeres, investigación médica en este ámbito, servicios sociales para mujeres inmigrantes (que habitualmente, dependiendo de la procedencia de las mismas, suelen encontrarse en situaciones de marginalidad mayor, con menores cuotas de integración y más alejadas de la igualdad de género), financiación de medidas contra la violencia de género, etc. En gran parte, las medidas específicas dedicadas a la mujer pueden consistir en medidas formativas y de concienciación, al tiempo que de asesoramiento específico.

Obviamente, las medidas que acaban de enunciarse pueden adoptarse a través de medidas de acción positiva que tengan un carácter directo (v. gr. inversiones en casas de recogida de mujeres maltratadas) o bien indirecto (v. gr. inversiones en transporte público, según lo ya referido anteriormente, o medidas formativas a nivel de la ciudadanía en general sobre cuestiones de igualdad de género).

#### **IV. Conclusiones**

Como palabras finales podrían destacarse una serie de ideas de lo indicado en las páginas precedentes:

1) El art. 31.2 de nuestra Constitución lejos de ser un enunciado programático sin carácter vinculante es una norma imperativa dirigida a los poderes públicos y que debe ser contemplada en las distintas etapas de realización del gasto público, esto es, tanto en la programación como en la ejecución del mismo y, más allá de todo ello, en los controles internos y externos a los que se somete el ciclo presupuestario. Si bien es cierto que el término «asigna-

ción equitativa de los recursos públicos» resulta en principio indeterminado, no debe pensarse que su determinación no es posible: como en otras ocasiones, la referencia a criterios de justicia enunciados por la Norma Fundamental debe entenderse hecha a los principios esenciales que la misma reconoce como inspiradores del ordenamiento jurídico contenidos en el título preliminar y primero del texto constitucional.

2) El art. 9.2 de nuestra Constitución recoge mandato dirigido a los poderes públicos para que instrumenten las políticas más adecuadas a fin de lograr una igualdad real y efectiva del individuo y de los grupos en que se integran, lo cual indiscutiblemente incluiría la obligación de promover la igualdad de género.

3) De acuerdo con todo lo anterior el destino de los recursos públicos de los diferentes entes territoriales sólo puede ser justo si toma en consideración la realización de la igualdad entre hombres y mujeres.

4) La realización de un gasto público con impacto de género que cumpla los postulados de justicia puede hacerse tanto por medio de la aprobación de determinadas partidas de gasto (subvenciones, etc.) como por la instauración de ciertos beneficios fiscales en las distintas normas tributarias estatales, autonómicas o locales, existiendo una práctica equivalencia económica entre ambos supuestos a no ser porque en algunos casos (esto es, cuando la subvención recibida tribute como renta al ser percibida) será preferible para el beneficiario la existencia de un incentivo tributario en la medida en que tal beneficio fiscal no implicará por lo general tributación en el ámbito de la imposición sobre la renta.

5) La toma en consideración de la perspectiva de género en cuanto aprobación de medidas de acción positiva en el gasto público (con finalidad a favorecer a las mujeres en detrimento de los hombres) debe hacerse con estricta observancia del principio de proporcionalidad (en su triple enfoque, esto es, requiriendo idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto) y de temporalidad, dado que de otro modo las diferencias generadas por la medida de acción positiva podría resultar contraria al principio de igualdad.

6) Tomar en consideración la perspectiva de género en el ámbito de los gastos públicos requiere hacerlo en las tres fases de realización de los mismos, esto es, tanto en su programación como en su ejecución y control.

7) Dejando de lado la perspectiva de género en las dos últimas fases de realización del gasto público, en cuanto a su programación se exige por normativa legal y reglamentaria la evaluación de impacto de género antes de aprobar las diferentes normas, sean o no de gasto, hasta el punto que la ausencia de un informe de impacto de género determina la nulidad de la norma. La jurisprudencia existente en este particular ámbito no resulta satisfactoria dado que se considera el cumplida la obligación legal de evacuar informes de impacto de género con el mero hecho de dictaminar que la norma no tiene efectos en relación con la igualdad entre hombres y mujeres.

8) En relación con la programación del gasto público estatal en los presupuestos generales del Estado, resulta relevante indicar que el proyecto de presupuestos debe acompañarse de un informe de impacto de género, si bien no se ha considerado por los tribunales que su inexistencia tenga efecto alguno en la validez de los presupuestos aprobados.

9) En lo que respecta a la programación del gasto público autonómico, la normativa es bastante dispersa, siendo así que en algunas comunidades autónomas sí se exige específicamente un informe de impacto de género que acompañe al proyecto de presupuestos mientras que en otras esta exigencia queda algo más difusa. En cualquier caso, parece que los problemas derivados de la exigencia de determinados cauces procedimentales —contenidos en una norma por lo general reglamentaria— para la aprobación de una norma con rango de ley, siguiendo la jurisprudencia aplicable en relación con los Presupuestos Generales del Estado, no implicaría la nulidad de dicha norma.

10) Finalmente, en lo que respecta a la programación del gasto público local, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales nada indica sobre la exigencia de

un informe de impacto de género que acompañe a los presupuestos locales (por ejemplo en forma de anexo a los mismos, que podría ser requerido por el art. 166 del citado Texto Refundido), cuestión que sin duda debería incluirse en las futuras reformas que habrán de acometerse en un futuro en el ámbito de la legislación sobre haciendas locales.

11) En todo caso, se estima que una ausencia o insuficiencia del informe de impacto de género podría ser contrario al art. 31.2 de la Constitución y, en consecuencia, comunicar un vicio de inconstitucionalidad a los presupuestos estatales o autonómicos aprobados. Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que el art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007 prescribe que se tome en consideración la transversalidad de género por todas las administraciones públicas y también en la «presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos».

12) En cuanto al órgano que habría de elaborar los citados informes de impacto de género en los distintos entes territoriales, lo habitual será que tal competencia corresponda al órgano proponente de la disposición normativa. Ello no obstante sería muy oportuno que colaboraran de algún modo en la evacuación de tales informes entidades con un perfil técnico y muy especializado en cuestiones de género, como podrían ser los distintos institutos de la mujer existentes en el ámbito estatal y autonómico, pues de otro modo se podrían banalizar tales informes. En este sentido, la intervención de los institutos de la mujer podría ser formativa (respecto de las unidades que tuvieran que evacuar tales dictámenes sobre los presupuestos públicos) o bien —al menos para los presupuestos del Estado, comunidades autónomas y principales municipios— que fueran tales institutos quienes informaran al respecto al menos sobre las principales normas jurídicas aprobadas (presupuestos y otras normas que se estimen de especial relevancia).

13) En todo caso, los presupuestos de los entes públicos deberían incluir —ya sea en las respectivas partidas presupuestarias de gasto, ya en lo que respecta a los beneficios fiscales reconocidos en las respectivas normas tributarias—, una serie de accio-

nes positivas que mejoren la situación de la mujer en relación con el cuidado de la prole así como de ancianos y dependientes (financiando o promoviendo la implantación de guarderías y centros de cuidado de ancianos y personas con discapacidad severa), así como de apoyo a las mujeres a fin de lograr una mayor integración social y, principalmente, laboral de las mismas (ya sea como trabajadoras dependientes, autónomas o empresarias). En este sentido resultaría muy favorable una normativa laboral y reguladora de la Seguridad Social que incentivara el cuidado de los hijos por parte de los progenitores masculinos (a través de unos permisos paternos intrasferibles) y el reingreso al mundo laboral de las mujeres que hayan abandonado su empleo para cuidar de descendientes y familiares. Asimismo, es necesario presupuestar políticas a favor de la mujer en tanto que colectivo diferenciado y con necesidades específicas que promuevan o restablezcan la igualdad de género cuando las situaciones de partida entre ambos sexos son muy dispares (financiación de casas de acogida de mujeres maltratadas, etc).

## **V. Bibliografía**

- ALBIÑA GARCÍA-QUINTANA, C., «Artículo 31. El Gasto Público», en ALZAGA, O. (Dir.), **Comentarios a la Constitución**, tomo 2, Edersa, Madrid, 1983.
- BAYONA DE PEROGORDO, J. J., «El procedimiento del gasto público y su control», **Presupuesto y Gasto Público** núm. 13, 1982.
- **El derecho de los gastos públicos**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991.
- BERNAL BLAY, M.A., «Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público», **Revista Aragonesa de Administración Pública**, núm. monográfico sobre el **Derecho de contratos del Sector Público**, 2008.
- BORGIA SORROSAL, S., «Los principios constitucionales de eficiencia y economía en la programación y ejecución de los gastos públicos», **Presupuesto y Gasto Público** núm. 36, 2004.

- CARBAJO VASCO, D., «Impuestos y Género. Algunas reflexiones», **Crónica Tributaria** núm. 132, 2009.
- CAZORLA PRIETO, L. M. Y BLASCO DELGADO, C., en GARRIDO FALLA, F. (Dir.), **Comentarios a la Constitución**, 3.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 2001.
- CORTÉS DOMÍNGUEZ, M. Y MARTÍN DELGADO, J. M., **Ordenamiento tributario español**, 3.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 1977.
- CUBERO TRUYO, A. y JIMÉNEZ NAVAS, M., «El tratamiento de la mujer en el IRPF. Medidas de discriminación positiva y medidas que favorecen la prolongación del rol tradicional», **Estudios financieros. Revista de contabilidad y tributación: comentarios, casos prácticos**, núm. 322, 2010.
- FERNÁNDEZ AMOR, J. A., «El poder tributario como instrumento para la igualdad: la extrafiscalidad y la perspectiva de género», en HEIM, D. y BODELÓN GONZÁLEZ, M. E. (Coords.), **Derecho, género e igualdad: cambios en las estructuras jurídicas androcéntricas**, Vol. 2, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2010.
- GARCÍA BERRIO-HERNÁNDEZ, T., «Acciones positivas y cuotas de género ante el derecho. los mecanismos contemporáneos en la lucha contra la diferencia por razón de sexo», **Foro Nueva época** núm. 6/2007.
- GARCÍA CALVENTE, Y. y RUIZ GARIJO, M., «Reflexiones acerca de la introducción de la perspectiva de género en el sistema fiscal español: ¿modelo androcéntrico o modelo eficaz para alcanzar la igualdad de género?», en HEIM, D. y BODELÓN GONZÁLEZ, M. E. (Coords.), **Derecho, género e igualdad: cambios en las estructuras jurídicas androcéntricas**, Vol. 1, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2010.
- GONZÁLEZ MARTÍN, N., **Acciones positivas: orígenes, conceptualización y perspectivas**, disponible en <http://www.biblio-juridica.org/libros/5/2312/17.pdf> (consultado el 14-10-2011).
- MANZANO SILVA, E., «Políticas de género en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», en MANZANO SILVA, E. y CRUZ MÁRQUEZ, B. (Coords.), «Políticas de género en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», **Mujer y Derecho**, Junta de Extremadura, Mérida, 2010.
- MARTÍN QUERALT, J., «La Constitución española y el Derecho financiero», **Hacienda Pública Española** núm. 63, 1979.
- LAZO VITORIA, X., **Los controles internos de la Administración Pública en el Derecho español: Singular referencia al control interno**, Tesis doctoral presentada en la Universidad de Alcalá, 2006.

- MEDINA ARNAIZ, T., «El papel de la ley de contratos del sector público en el cumplimiento de la normativa sobre igualdad de género», **Actualidad Administrativa Práctica — La Ley** núm. 85, abril 2009.
- «La igualdad de género entre los criterios de adjudicación de un contrato público (comentario a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura núm. 535/2009, de 16 de junio)», **Actualidad Jurídica Aranzadi** de 11-3-2010.
- «Social Considerations in Spanish Public Procurement Law», **Public Procurement Law Review**, Issue 2, 2011.
- ORÓN MORATAL, G., **La configuración constitucional del gasto público**, Tecnos, Madrid, 1995.
- PAZOS MORÁN, M. (Dir.) y RODRÍGUEZ, M. (Coord.), «Fiscalidad y equidad de género», **Documento de trabajo de la Fundación Carolina** núm. 43, 2010.
- PERIS GARCÍA, P., «La perspectiva de género como exigencia de la elaboración de las normas reguladoras de la actividad financiera: especial referencia al gasto público», en PIÑA GARRIDO, L., (Coord.), **IV Jornada Metodológica de Derecho Financiero y Tributario Jaime García Añoveros. La calidad de la producción normativa en España**, Instituto de Estudios Fiscales documento núm. 30/09.
- RODRÍGUEZ BEREJO, A., «Derecho financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución», en AA.VV., **Estudios sobre el proyecto de Constitución**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., «Trabajo y exclusión social en el nuevo sistema de contratación del sector público», **Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos** núms. 305-306, 2008.
- RUIZ ALMENDRAL, V. Y ZORNOZA PÉREZ, J. J., «Constitución económica y Hacienda Pública», en PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. Y RAMIRO AVILÉS, M.A. (Coord.), **La Constitución a examen. Un estudio académico 25 años después**, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2004.
- RUIZ GARIJO, M., «Estado de bienestar, mujeres y política fiscal», **Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad** núm. 2/2010.
- ZAMBONINO PULITO, M., «La igualdad efectiva de mujeres y hombres y la contratación de las administraciones públicas en la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo», **Revista de Administraciones Públicas** núm. 175, enero-abril 2008.