

# Anexo I. : INFORME JURÍDICO

Para: AYUNTAMIENTO DE HONDARRIBIA

De: *Grupo de Análisis Jurídico sobre Igualdad y Discriminación de Mujeres y Hombres constituido por Ainhoa Lasa López, Juana Aranguren Rica, Iraia Hernández Darriba y Arantza Campos Rubio.*

ASUNTO: **El diseño de políticas públicas para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.** *Participación igualitaria en los ámbitos festivos.*

REF: Los documentos que motivan este informe son los emitidos por la asociación *Hondarribiko Emakumeak* el 14 de diciembre de 2025 a los aportados por el Ayuntamiento de Hondarribia en el proceso del diseño y aprobación de su II Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres.

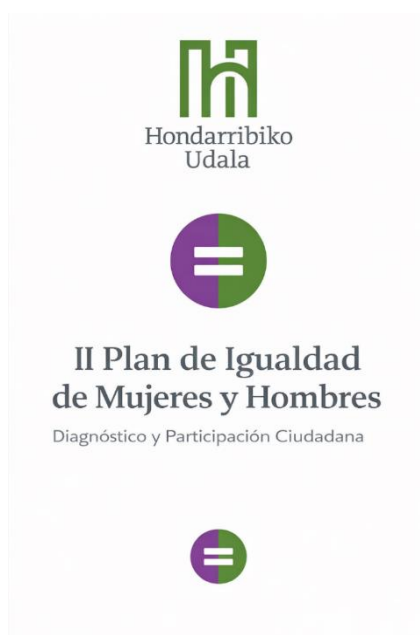
El documento titulado: **Diagnóstico| 2024-12: Diagnóstico de Igualdad en Hondarribia sobre la situación de Mujeres y Hombres.** AH (1)

El documento titulado: **Plan| 10-2025: II. Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Hondarribia.** ESTRATEGIA 2025-2029

El documento titulado: “A/ [REDACTED], *Técnico* de Igualdad del Ayuntamiento de Hondarribia”. Documento denominado en el informe: *HE (1)*

El documento titulado: “Sugerencias al Borrador del II Plan de Igualdad”. Documento denominado en el informe: *HE (2)*

FECHA: **Bilbao, 20 de enero de 2026**



<b>1. ANTECEDENTES DE HECHO</b> .....	6
A. En relación al procedimiento institucional de elaboración de planes de igualdad en el ámbito local de la CAE. ....	6
B. En relación a las actuaciones de la Asociación Hondarribiko Emakumeak en 2025. ....	8
<b>2. CUESTIONES QUE SE PLANTEAN</b> .....	11
<b>3. NORMATIVA APLICABLE</b> .....	11
A. Consideraciones metodológicas previas: el sistema de fuentes y la jerarquía normativa ..	11
B. Constitución Española de 1978 .....	14
I. La triple dimensión constitucional de la igualdad y el derecho antidiscriminatorio.....	14
II. La conceptualización constitucional de la igualdad y su garantía jurisdiccional.....	17
III. Otros preceptos constitucionales: el artículo 103 CE y la actuación administrativa .	19
C. Derecho de la Unión Europea.....	21
D. Legislación estatal .....	23
I. Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. ....	23
E. Legislación autonómica vasca .....	24
F. Normativa local y planes de igualdad .....	28
I. Naturaleza jurídica de los planes de igualdad: origen, fundamento constitucional y proyección en el ámbito autonómico y local.....	30
G. Doctrina y jurisprudencia aplicables .....	31
H. Aplicación de la normativa vigente a las cuestiones planteadas .....	34
I. La participación de asociaciones feministas en el diagnóstico y diseño del II Plan de Igualdad del Ayuntamiento de Hondarribia. ....	36
II. Los contenidos del borrador del II Plan de Igualdad al albur de la Estrategia 2030 para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE, el Texto Refundido de la Ley para la igualdad, y la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación [BOE-A-2022-11589, <a href="https://www.boe.es/eli/es/l/2022/07/12/15/con">https://www.boe.es/eli/es/l/2022/07/12/15/con</a> ].....	39
<b>4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS</b> .....	41
<b>5. CONCLUSIONES</b> .....	73

## **ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS**

**CAE** – Comunidad Autónoma de Euskadi

**CAPV** – Comunidad Autónoma del País Vasco

**CC** – Código Civil

**CEDAW** – Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación  
contra la Mujer

**CE** – Constitución Española

**CEE** – Comunidad Económica Europea

**CMRec** – Recomendación del Consejo de Europa

**EAPV** – Estatuto de Autonomía del País Vasco

**EIGE** – Instituto Europeo para la Igualdad de Género

**FJ** – Fundamento Jurídico

**GMI** – Grupo Motor para la Igualdad

**HE** – Hondarribiko Emakumeak

**LBRL** – Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local

**LIMHV** – Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco

**LOIEMH** – Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres

**STC** – Sentencia del Tribunal Constitucional

**TC** – Tribunal Constitucional

**TFUE** – Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

**TUE** – Tratado de la Unión Europea

**TRLI** – Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas  
Libres de Violencia Machista contra las Mujeres

**TS** – Tribunal Supremo

**UE** – Unión Europea

## RESUMEN

El informe analiza la adecuación jurídica del proceso de elaboración y del contenido del II Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres del Ayuntamiento de Hondarribia, a la luz del marco vigente en materia de igualdad efectiva y no discriminación.

Desde esta perspectiva, el informe concluye que los planes de igualdad no son instrumentos neutrales ni meramente procedimentales, sino herramientas jurídicas de acción pública orientadas a corregir desigualdades estructurales por razones de sexo. En consecuencia, los procesos participativos vinculados a su elaboración no generan un derecho subjetivo de participación indiscriminada, sino que deben configurarse de forma coherente con los fines constitucionales y legales de la igualdad sustantiva. La normativa aplicable habilita a las administraciones públicas a delimitar los perfiles de participación, priorizando a agentes, asociaciones y colectivos vinculados al feminismo y a la promoción efectiva de la igualdad de mujeres y hombres.

En relación con las alegaciones formuladas por la asociación Hondarribiko Emakumeak, el informe distingue entre las objeciones de carácter procedimental y las de carácter material. Respecto de las primeras, se concluye que la no inclusión de dicha asociación en determinados espacios de diseño del Plan —como el Grupo Motor para la Igualdad— no puede calificarse automáticamente como discriminatoria, en la medida en que responde a una finalidad legítima, se vincula directamente a los objetivos del Plan y se ajusta al marco normativo que regula la participación en este tipo de instrumentos. El derecho antidiscriminatorio, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional y positivado en la legislación vigente, no proscribire toda diferencia de trato, sino únicamente aquellas carentes de justificación objetiva y razonable.

Desde el punto de vista material, el informe sostiene que los contenidos del borrador del II Plan de Igualdad se alinean con el Texto Refundido de la Ley para la Igualdad, con la Estrategia 2030 para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE, con la Ley Orgánica 3/2007 y con la Ley 15/2022, de igualdad de trato y no discriminación. En particular, se subraya que la promoción de la igualdad efectiva no puede quedar condicionada por tradiciones culturales o festivas que introduzcan diferencias de trato por razón de sexo, ni

por planteamientos que, aun siendo sostenidos por mujeres, contribuyan a la perpetuación de estereotipos de género o prácticas excluyentes.

El informe rechaza, asimismo, la tesis de que el Plan de Igualdad persiga la imposición de una determinada ideología, afirmando que se trata de un instrumento de ejecución de mandatos constitucionales y legales claramente definidos. La incorporación de la perspectiva de género, la eliminación de estereotipos, el enfoque interseccional y la promoción de vidas libres de violencia machista no constituyen opciones ideológicas, sino obligaciones jurídicas que vinculan a todos los poderes públicos.

En definitiva, el informe concluye que, tanto el diseño participativo como los contenidos del II Plan de Igualdad de Hondarribia, se ajustan al marco jurídico vigente, responden a una finalidad legítima de promoción de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, y se inscriben en un conjunto de obligaciones jurídicas de obligado cumplimiento para la administración pública. La actuación municipal en materia de igualdad no constituye, por tanto, un ámbito de libre configuración política, sino el ejercicio debido de mandatos normativos vinculantes que imponen la integración efectiva de la perspectiva de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Por medio de la presente, tenemos a bien dirigirnos a usted, con relación al asunto de la referencia, a efectos de informarle lo siguiente.

## 1. ANTECEDENTES DE HECHO

*A. En relación con el procedimiento institucional de elaboración de planes de igualdad en el ámbito local de la CAE.*

1. 1978. En el Estado español se consagra establemente el principio de Igualdad.
2. 1991. Se aprueba el Primer Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres de la CAE: PLAN DE ACCIÓN POSITIVA PARA LAS MUJERES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI 1991-1994. En este plan ya se contempla la participación de las mujeres en igualdad en las distintas manifestaciones culturales.<sup>1</sup>
3. 2020. Se aprueba el Primer Plan de Igualdad del Ayuntamiento de Hondarribia. (2020-2023). En el mismo la única referencia que se hace a la participación igualitaria en el Alarde es la necesidad de que los partidos políticos reflexionen sobre esta cuestión.
4. 2023. Prórroga de la vigencia del I Plan de Igualdad de Hondarribia.

---

<sup>1</sup> Después de la aprobación del Primer Plan de Igualdad de la CAE se han aprobado otros 7, siendo el 8º denominado Estrategia 20230 para la igualdad de mujeres y hombres en la CAV. [https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas\\_planes/es\\_def/adjuntos/estrategia\\_igualdad\\_2030.pdf](https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas_planes/es_def/adjuntos/estrategia_igualdad_2030.pdf) En todos y cada uno de ellos se hace referencia a la cuestión motivo de este informe.

2º [https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas\\_planes/es\\_def/adjuntos/2\\_plan.pdf](https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas_planes/es_def/adjuntos/2_plan.pdf)

3º [https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas\\_planes/es\\_def/adjuntos/3\\_plan.pdf](https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas_planes/es_def/adjuntos/3_plan.pdf)

4º [https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas\\_planes/es\\_def/adjuntos/4\\_plan.pdf](https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas_planes/es_def/adjuntos/4_plan.pdf)

5º [https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas\\_planes/es\\_def/adjuntos/5\\_plan.pdf](https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas_planes/es_def/adjuntos/5_plan.pdf)

6º [https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas\\_planes/es\\_def/adjuntos/6\\_plan.pdf](https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas_planes/es_def/adjuntos/6_plan.pdf)

7º [https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas\\_planes/es\\_def/adjuntos/7\\_plan.pdf](https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas_planes/es_def/adjuntos/7_plan.pdf)

5. 2024-2025. Se inicia el proceso de diseño y aprobación del II Plan de Igualdad de Hondarribia.

1. En junio de 2024, el Ayuntamiento de Hondarribia contrata a Farapi (Consultoría de participación)<sup>2</sup> para realizar el Diagnóstico sobre la Igualdad de Mujeres y Hombres en la localidad de Hondarribia.
2. En marzo de 2025, finaliza el plazo para la realización del Diagnóstico de Igualdad y en abril de 2025 se hace público.

6. 2025. Se inicia el proceso de diseño del II Plan de Igualdad de Hondarribia.

1. En abril el Ayuntamiento de Hondarribia contrata a Farapi, que inicia el diseño del Borrador del “II Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres de Hondarribia (2025-2029)”. En el mismo se comparten objetivos que aparecen en las **Bases de la Mesa de Igualdad del Ayuntamiento de Hondarribia** como el principio f) en el que se **“Está a favor de que el Alarde de Hondarribia sea paritario”**.
2. En septiembre Farapi termina la redacción del Borrador del “II Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres de Hondarribia (2025-2029)” entregándolo al Ayuntamiento de Hondarribia para que inicie el proceso de discusión, revisión, modificación y aprobación del mismo.
3. En octubre,
  1. El 16 de octubre de 2025 se convoca la Comisión de Gestión Municipal del ayuntamiento de Hondarribia<sup>3</sup> y en la misma se presenta y adjunta el Borrador del II Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres del Ayuntamiento de Hondarribia, y se acuerda un plazo de 10 días para

---

<sup>2</sup> Farapi, <https://www.farapi.eus/es/>. Es una cooperativa feminista de economía social transformadora. Diseña y facilita procesos participativos para transformar la sociedad, impulsando la transformación de las personas, las organizaciones y las comunidades. Integra diversas perspectivas y conocimientos en sus servicios de consultoría: antropología, feminismo, participación, comunicación y economía social transformadora, entre otros. De la combinación de estas disciplinas nace su mirada integral e innovadora.

<sup>3</sup> Se crea en el Pleno del Ayuntamiento de Hondarribia celebrado el 6 de julio de 2023 en el que por unanimidad se aprueba la organización del Ayuntamiento para los siguientes cuatro años. Es un órgano colegiado cuya función principal es la supervisión, dictamen y seguimiento de los asuntos administrativos y económicos que afectan al municipio antes de ser elevados al Pleno; su naturaleza informativa y preparatoria: Al igual que otras comisiones informativas, no suele tener facultades ejecutivas por sí misma, sino que se encarga del estudio y consulta previa de los temas de gestión que requieren decisión plenaria. Gestión de recursos y proyectos, y Tratamiento de asuntos específicos.

que los grupos que conforman el ayuntamiento realicen sus aportaciones.

2. El **17 de octubre de 2025** se inicia el plazo de aportaciones para los grupos que conforman el ayuntamiento.
3. El **26 de octubre de 2025** finaliza el plazo de aportaciones de los grupos que conforman el ayuntamiento.

4. En noviembre.

1. El **20 de noviembre de 2025** tras el análisis técnico y de la Comisión de Gestión Municipal de las aportaciones de los grupos que conforman el ayuntamiento, las personas responsables políticas del Departamento de Igualdad decidieron asumir lo expuesto en el informe técnico realizado por la técnica experta en igualdad de mujeres y hombres.
  2. El **24 de noviembre de 2025** se abre el plazo de tramitación participativa para la presentación de sugerencias al Borrador del Plan de Igualdad de personas y asociaciones de Hondarribia.
5. En diciembre. El **15 de diciembre de 2025** finaliza el plazo de presentación de sugerencias al Borrador del Plan de Igualdad.

*B. En relación con las actuaciones de la Asociación Hondarribiko Emakumeak en 2025.*

1. **El 4 de noviembre** la Asociación Hondarribiko Emakumeak registra en la Sede electrónica del Ayuntamiento de Hondarribia una pregunta dirigida a D. Igor Enparan Araneta en su calidad de Responsable del Área de Igualdad relacionada con el motivo por el que dicha asociación no ha sido invitada a participar en el “Diagnóstico de Igualdad”.
2. **El 19 de noviembre** se celebra una reunión presencial de la Asociación Hondarribiko Emakumeak con D.Igor Enparan Araneta a petición de este último a través del SAC.

3. **El 27 de noviembre** en su calidad de Alcalde de Hondarribia responde a la pregunta planteada, respondiendo:

1. “Que se ha seguido el marco legal vigente en todo el proceso realizado”.
2. “Que se ha contado con una consultora homologada por Emakunde”.
3. “Que se ha contado con la Técnica de Igualdad que ha supervisado todos los pasos del proceso.
4. “Que para el diseño se ha contado con espacios y agentes especializados en Igualdad”.
5. “Que se ha contado con grupos feministas y asociaciones cuyos fines son la promoción de la igualdad y/o el análisis de las desigualdades de género”.

4. **El 9 de diciembre**, la asociación Hondarribiko Emakumeak, a instancia del Alcalde y Responsable de Igualdad del Ayuntamiento de Hondarribia D. Igor Enparan Araneta, mantiene una reunión con la Sra. [REDACTED], Técnica de Igualdad del Ayuntamiento de Hondarribia para resolver las posibles dudas planteadas.

1. Que se utiliza la discrepancia de la asociación HE en relación al Alarde Paritario como excusa para condicionar su participación en espacios destinados a la Igualdad.
2. Que se utilizan conceptos como “mayor participación”, “empoderamiento”, “ejercicio efectivo de derechos”, “respeto a la diversidad y la diferencia” “fomento del asociacionismo” “conocimiento mutuo entre mujeres” para justificar exactamente lo contrario, llegando a decir que se instaura un “veto ideológico”.
3. Que se ha incluido el punto f en las bases de la Mesa de Igualdad. “Estar a favor de que el Alarde de Hondarribia sea paritario”.
4. Que se produce una discriminación de mujer a mujer que se considera una de las formas de violencia de género.
5. Solicitan que la Técnica de Igualdad proponga: “la eliminación del Borrador de referencias a temas definidos como conflictivos que pertenecen a la propia convivencia de la Ciudad y sus habitantes, a la libertad ideológica y el libre desarrollo de la identidad personal”, como el

punto 2.2.21, “continuar con la resolución del conflicto del Alarde como conflicto en clave de igualdad” del Borrador del II Plan de Igualdad.

6. Solicitan eliminar el punto 4.2.5, “Pensar en las formas de reconocer por parte del Ayuntamiento la violencia sufrida por las personas partidarias del alarde igualitario en defensa de los derechos de las mujeres”, del Borrador del II Plan de Igualdad por no coincidir con la verdad.

7. Solicitan evitar y denunciar cualquier iniciativa que suponga situar a las mujeres en una posición de inferioridad.

**5. El 14 de diciembre** la asociación Hondarribiko Emakumeak presenta **los documentos que motivan este informe.**

1. El documento titulado: “A/ [REDACTED], *Técnico* de Igualdad del Ayuntamiento de Hondarribia”. **HE (1)**

2. El documento titulado: “Sugerencias al Borrador del II Plan de Igualdad”. **HE (2).**

**6. 15 de diciembre de 2025** el Ayuntamiento de Hondarribia a petición de la asociación HE solicita un informe independiente sobre las cuestiones que se plantean en los dos documentos anteriormente citados.

En el marco de lo expuesto en los dos documentos remitidos por la asociación Hondarribiko Emakumeak referidos al proceso de aprobación del II Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres del Ayuntamiento de Hondarribia (Diagnóstico de Igualdad en Hondarribia y Borrador del II Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres del Ayuntamiento de Hondarribia), y teniendo en cuenta que solicitaba la elaboración de un informe jurídico externo sobre los puntos más controvertidos del plan y en aras a dar cumplimiento a esta petición, el Ayuntamiento de Hondarribia ha encargado al Grupo de Análisis Jurídico sobre Igualdad y Discriminación de Mujeres y Hombres la elaboración de dicho informe donde se aborda pormenorizadamente el grueso de interrogantes suscitados por Hondarribiko Emakumeak con la finalidad de clarificar la cuestión central que subyace al conjunto de alegaciones y valoraciones realizadas por la asociación, a saber: la dimensión material u objetiva de la igualdad en la participación del diagnóstico y diseño del II Plan de Igualdad de Hondarribia.

## 2. CUESTIONES QUE SE PLANTEAN

- I. Naturaleza jurídica de los Planes de Igualdad, su origen y fundamento constitucional y su proyección en el ámbito autonómico y local.
- II. La participación de asociaciones feministas en el diagnóstico, diseño e implementación del II Plan de Igualdad del Ayuntamiento de Hondarribia.
- III. Los contenidos del borrador del II Plan de Igualdad.
- IV. La conceptualización constitucional de la igualdad y su vinculación sistemática.
- V. La jerarquía del Tribunal Constitucional para las garantías constitucionales (entre otras, los derechos fundamentales).
- VI. La dimensión jurídica multinivel de la igualdad de mujeres y hombres y su proyección en el ordenamiento autonómico y local.

## 7. NORMATIVA APLICABLE

### *A. Consideraciones metodológicas previas: el sistema de fuentes y la jerarquía normativa*

Para la correcta resolución de las cuestiones jurídico-políticas planteadas por la Asociación *Hondarribiko Emakumeak* resulta imprescindible partir de una delimitación previa y sistemática del marco normativo aplicable, atendiendo al principio de constitucionalidad (artículo 1.1 Constitución española) y a la atribución o delegación del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a organismos internacionales, regionales y supranacionales (Título III. Capítulo III, de la CE) en materia de igualdad de mujeres y hombres.

Dicha distribución competencial se fundamenta en una combinación de preceptos constitucionales y estatutarios. En particular, el artículo 9.2 de la Constitución Española (CE) impone a todos los poderes públicos el deber positivo de promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva; mientras que el artículo 149.1.1ª CE atribuye al Estado la competencia para establecer las condiciones básicas que garanticen

la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales. Sobre esta base, el Estatuto de Autonomía del País Vasco reconoce a la Comunidad Autónoma competencias propias en materia de igualdad y políticas sociales, lo que ha permitido el desarrollo de una legislación autonómica específica que vincula directamente a las entidades locales en el ejercicio de sus funciones.

Este marco normativo se ve reforzado tanto por el Derecho de la Unión Europea como por la legislación básica estatal en materia de régimen local, que habilita a los ayuntamientos, en el ejercicio de su potestad reglamentaria y de gestión, para diseñar y ejecutar políticas públicas de igualdad dentro del ámbito de sus competencias, sin atribuirles potestad legislativa, pero sí una responsabilidad directa en la implementación efectiva de los mandatos constitucionales y supranacionales.

Ahora bien, en el contexto del Estado social y democrático de Derecho y, de manera particular, en un escenario de constitucionalismo multinivel, la supremacía constitucional no puede entenderse en términos estrictamente formalistas por las razones ya apuntadas. Así, aunque la Constitución continúe siendo la norma suprema, el propio texto fundamental reconoce la incorporación al orden del derecho interno de un conjunto de tratados y normas internacionales que, habiendo sido elaborados conforme a modos de producción normativa externa, deben conjugarse con el dispositivo constitucional y legal nacional, autonómico y local en base al principio de competencia.

Precisamente, esta técnica competencial es la que opera en las interrelaciones existentes entre la Constitución, el orden internacional y regional, donde el Convenio Europeo de Derechos Humanos ocupa una posición central, y el orden supranacional europeo articulado en torno al Derecho de la Unión (originario y derivado). De forma tal que, el análisis del conjunto de cuestiones origen del presente informe estará atravesado por las dinámicas multinivel de la igualdad de mujeres y hombres, en lo atinente al contenido, y por la técnica del principio de competencia. Tan solo cabe precisar que el principio de competencia tiene su raíz en el ámbito del derecho comparado, habiendo sido elaborado por primera vez por el Tribunal Constitucional Alemán, posteriormente, por el otrora Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (actual Tribunal de Justicia de la Unión); y, a medida que fue avanzando el Estado de las Autonomías, por la justicia constitucional española en la resolución de conflictos de competencia positivo

Si bien la Constitución continúa ocupando una posición central en el sistema de fuentes, su primacía no se articula exclusivamente mediante una jerarquía normativa cerrada, sino a través de la distribución constitucional de competencias y la articulación funcional de distintos órdenes normativos. En este sentido, las relaciones entre la Constitución, el Derecho internacional y el Derecho de la Unión Europea no se rigen por el principio de jerarquía, sino por el principio de competencia, en la medida en que el modo de producción de estas normas es externo al ordenamiento jurídico interno y responde a lógicas propias de atribución y ejercicio competencial.

Desde esta perspectiva, el ordenamiento jurídico español se configura como un sistema abierto y complejo, en el que la sujeción de los poderes públicos al Estado Constitucional de Derecho se garantiza a través del cumplimiento de la jerarquía normativa constitucional o vinculación positiva al Derecho, consistente en la observancia de las disposiciones constitucionales y legislativas de producción jurídica interna, y de las normas internacionales, regionales y supranacionales de producción jurídica externa, pero válidamente incorporadas (conforme a la Constitución) al orden jurídico interno. En el marco descrito, se sitúa la actuación de los poderes públicos en sintonía con el principio de legalidad constitucional, que implica la exigencia de un dispositivo legal, previamente elaborado conforme a las disposiciones constitucionales, que habilite dicha actuación. Una legalidad que no solamente ha de ser formal (artículo 9.3 en conjunción con el artículo 103CE), esto es, conforme a los procedimientos formales habilitados por la constitución para la elaboración de normas con rango o fuerza de ley; sino también material, esto es, conforme a los contenidos constitucionales, y, en lo aquí interesa, conforme a los principios de igualdad de mujeres y hombres y de prohibición de discriminación (artículo 9.2 en conjunción con el artículo 103CE).

La referencia al dispositivo constitucional resulta, por tanto, ineludible, en la medida en que constituye el marco legitimador del conjunto de leyes estatales y autonómicas, de las normas reglamentarias, de los actos administrativos y de las políticas públicas en materia de igualdad de mujeres y hombres, tanto del Ayuntamiento de Hondarribia como del resto de poderes públicos. Asimismo, dicho marco integra el conjunto de normas de Derecho internacional, regional y supranacional vigentes en esta materia.

En este contexto, la igualdad de mujeres y hombres se articula a través de un corpus normativo específico de carácter multinivel que impone obligaciones claras y directamente exigibles a las entidades locales, incluidas aquellas relativas al diseño, elaboración e implementación de políticas públicas de igualdad. Estas obligaciones no se configuran como meras orientaciones programáticas, sino como mandatos jurídicos vinculantes que informan y condicionan la actuación del Ayuntamiento de Hondarribia en el ejercicio de sus competencias.

## B. Constitución Española de 1978

### I. La triple dimensión constitucional de la igualdad y el derecho antidiscriminatorio

La Constitución Española consagra la igualdad de las personas y la prohibición de cualquier discriminación como uno de los pilares fundamentales del ordenamiento jurídico. Esta protección se articula como una triple dimensión de la igualdad: valor, mandato y derecho. En primer lugar, el artículo 1.1 CE establece que *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*, reconociendo la igualdad como valor superior que informa y orienta toda la actividad de los poderes públicos y asegura la coherencia y la seguridad jurídica del ordenamiento.

En segundo lugar, el artículo 14 CE proclama que:

*“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”*

Cabe destacar que, aunque el artículo 14 CE proclama la igualdad de *“los españoles”* ante la ley, el uso del plural genérico masculino refleja un sesgo histórico en la redacción constitucional sexista y excluyente (Calero, Salazar, Marrades & Sevilla, 2018).<sup>4</sup>La presente formulación lingüística resulta incoherente con la hermenéutica del mandato del

---

<sup>4</sup> Marrades, A., Sevilla, J., Calero, M. L., & Benítez, O. S. (2019). El lenguaje jurídico con perspectiva de género. Algunas reflexiones para la reforma constitucional. *Revista de Derecho Político*, (105), 127-160.

artículo 9.2 CE y con los principios de diseño de políticas públicas que promuevan la participación efectiva de mujeres y hombres en todos los ámbitos.

El artículo 14 CE contiene, de un lado, un principio general de igualdad y, de otro, una cláusula específica de prohibición de discriminación. Es esta última —y no el principio genérico de igualdad— la que constituye el núcleo del derecho antidiscriminatorio en el ordenamiento jurídico español, conforme a la jurisprudencia constitucional consolidada. La cláusula de no discriminación opera como derecho subjetivo fundamental de configuración estricta, con un canon de control reforzado, y se erige asimismo en límite inmediato a la actuación de todos los poderes públicos, incluidas las entidades locales. Por su parte, el principio general de igualdad cumple una función estructural y relacional, con un canon hermenéutico distinto, basado en el juicio de razonabilidad y proporcionalidad de las diferencias de trato. La doctrina constitucional ha desarrollado su interpretación de manera que el artículo 14 CE no se limita a prohibir discriminaciones directas, sino que abarca también formas de discriminación indirecta, estructural o sistémica. En el ámbito jurídico español, aunque no se utilice el adjetivo de estructural para referirse a la discriminación, la jurisprudencia constitucional ha utilizado ese adjetivo para designar la desigualdad histórica de mujeres y hombres, refiriéndose a la *“desigualdad histórica que puede calificarse de estructural”* en el Fundamento Jurídico (FJ) 10 de la sentencia de 3 de julio de 2019 (STC 91/2019) y en otras posteriores [STC 71/2020, de 29 de junio (FJ3.a)], donde conecta la idea de la discriminación estructural con la igualdad sustantiva. Así, solo se considera constitucionalmente legítima una diferencia de trato cuando posee justificación objetiva y razonable, lo que excluye expresamente prácticas que reproduzcan roles o estereotipos de género y aquellas que perpetúen desigualdades estructurales basadas en el sexo.

En tercer lugar, el artículo 9.2 CE introduce una dimensión material y positiva de la igualdad, estableciendo que:

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

En esta adhesión sin fisuras al tenor constitucional ha desempeñado un papel fundamental el Tribunal Constitucional que, como hemos señalado, desde su jurisprudencia más temprana trazó los parámetros interpretativos a seguir por el ejecutivo, legislativo y judicial en aplicación del principio de igualdad. Y lo hizo además significando la simbiosis de las dimensiones jurídicas de la igualdad: como valor superior o criterio axial (artículo 1.1), como mandato de igualdad real y efectiva (artículo 9.2), como principio general constitucional que prohíbe la arbitrariedad del poder judicial en la aplicación de la ley (artículo 9.3), y, como derecho a la igualdad de trato en alusión al ideal de abstracción y generalidad de las leyes. El punto de encuentro de todas ellas se sitúa en el artículo 9.1, donde se contempla el principio de constitucionalidad. La Constitución tiene la condición de norma suprema por la función que asume al término de la segunda guerra mundial, la integración de la cuestión social de la desigualdad, asignando a los poderes públicos funciones de intervención en los ámbitos sociales, económicos, culturales y políticos para corregir las desigualdades existentes, entre ellas, ocupando un lugar preeminente, la desigualdad de género.

El mandato constitucional y legal impone a los poderes públicos, incluidos los ayuntamientos, una obligación positiva de actuación frente a la desigualdad. En el contexto de Euskadi, esta desigualdad se manifiesta de manera particularmente significativa en múltiples ámbitos de la vida social, económica y política, como muestran los datos más recientes recogidos en el Informe Cifras: Mujeres y Hombres en Euskadi 2024:

En el ámbito laboral, las mujeres presentan una situación de desventaja notable frente a los hombres. La tasa de paro femenino es del 56,8 %, frente al 43,1 % masculino, y entre las personas demandantes de empleo, la mayoría son mujeres (58,4 %). La precariedad laboral también afecta desproporcionadamente a las mujeres: el 76,2 % de los contratos registrados a mujeres son temporales. Además, el reparto desigual de responsabilidades familiares y de cuidados repercute en la participación laboral, dado que las mujeres utilizan el 87,1 % de las excedencias por cuidado de hijos, y las mujeres ocupadas dedican, de media, 114 minutos diarios más que los hombres a tareas domésticas y de cuidado.

Estas desigualdades se reflejan también en el ingreso económico y la renta, evidenciando una brecha persistente. En 2022, por cada euro percibido por un hombre, las mujeres ingresaron 66 céntimos. Las familias encabezadas por mujeres cuentan con una renta

media 12.032 € inferior a la de las familias encabezadas por hombres, y el salario promedio masculino supera en 5.790 € al femenino. La brecha se mantiene en la jubilación, ya que la pensión media mensual de las mujeres fue 704 € inferior a la de los hombres.

La participación y representación política y económica de las mujeres también evidencia desigualdad estructural. Solo el 25 % de las presidencias en entidades financieras corresponden a mujeres, y ninguna presidencia de empresas del IBEX 35 con sede en la Comunidad Autónoma del País Vasco es ocupada por mujeres.

La desigualdad se manifiesta, además, de manera dramática en la violencia de género. Entre 2002 y 2023, 53 mujeres fueron asesinadas por sus parejas o exparejas. Del total de victimizaciones de violencia machista, el 58,6 % se produjo mediante tortura y lesiones graves, mientras que se registraron 1.193 delitos de quebrantamiento de medidas de seguridad. Estos datos evidencian que la violencia machista constituye una manifestación extrema de las desigualdades estructurales entre mujeres y hombres, al afectar de manera directa la seguridad, la autonomía y la vida de las mujeres.

## II. La conceptualización constitucional de la igualdad y su garantía jurisdiccional

La correcta interpretación y aplicación de las políticas públicas de igualdad exige partir de una comprensión rigurosa del concepto constitucional de igualdad y de su posición sistemática en el ordenamiento jurídico. El análisis del escrito de sugerencias formulado por la Asociación Hondarribiko Emakumeak al borrador del II Plan de Igualdad pone de manifiesto una cierta confusión terminológica y dogmática en torno a la naturaleza constitucional de la igualdad, lo que hace necesario clarificar su significado, alcance y efectos vinculantes para todos los poderes públicos.

Todas las normas examinadas en el presente informe, en cuanto aplicables al ámbito de los planes de igualdad, encuentran su fundamento último en el texto constitucional de 1978 y, de manera específica, en una lectura sistemática de los artículos 1.1, 9.2, 9.3 y 14 de la Constitución Española. La igualdad no se presenta en el texto constitucional como un concepto unitario y simple, sino como una noción compleja y poliédrica que cumple funciones diferenciadas y complementarias dentro del sistema constitucional.

En primer lugar, la igualdad se configura como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), en tanto expresión directa del principio estructural del Estado social y

democrático de Derecho. Esta dimensión axiológica proyecta la igualdad como criterio orientador del conjunto del sistema normativo y como parámetro de legitimación de la actuación de los poderes públicos. Es precisamente la forma de Estado social la que dota a la igualdad de una dimensión material que trasciende la igualdad meramente formal ante la ley.

En segundo lugar, el artículo 9.2 CE incorpora la igualdad como mandato constitucional de actuación, imponiendo a todos los poderes públicos la obligación positiva de promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva, de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y de facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social. Este precepto transforma la igualdad en un principio dinámico y operativo, que no se satisface con la abstención del poder público, sino que exige políticas activas orientadas a la corrección de desigualdades estructurales, entre ellas, de manera central, la desigualdad histórica entre mujeres y hombres.

En tercer lugar, la igualdad opera como principio general del Derecho constitucional, vinculado a la interdicción de la arbitrariedad en la aplicación de la ley (art. 9.3 CE). Esta dimensión garantiza que las diferencias de trato introducidas por los poderes públicos — y, en particular, por el poder judicial— respondan a criterios objetivos, razonables y proporcionados, excluyendo decisiones arbitrarias o carentes de justificación constitucional suficiente.

Finalmente, el artículo 14 CE reconoce la igualdad como derecho fundamental, articulado en torno a la igualdad ante la ley y, de forma específica, la interdicción de discriminación. Desde una perspectiva dogmática consolidada, el núcleo del derecho antidiscriminatorio no reside en el principio general de igualdad, sino en la cláusula de no discriminación, que opera como derecho subjetivo fundamental de configuración estricta y sometido a un canon de control reforzado. Esta cláusula se erige en un límite inmediato a la actuación de todos los poderes públicos, incluidas las entidades locales, y proscribire no solo las discriminaciones directas, sino también aquellas prácticas que, de manera indirecta o estructural, perpetúan desigualdades históricas basadas, entre otros motivos, en el sexo.

La articulación sistemática de estas dimensiones encuentra su punto de conexión en el artículo 9.1 CE, que consagra el principio de constitucionalidad y la sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. En este marco, la

igualdad se proyecta como parámetro transversal de validez de la actuación normativa, administrativa y jurisdiccional.

La garantía última de esta concepción constitucional de la igualdad corresponde al Tribunal Constitucional, que se configura como el órgano de cierre del sistema de garantías constitucionales y, en particular, de los derechos fundamentales. La jurisdicción ordinaria queda vinculada por la interpretación constitucional que aquel realice, especialmente en los supuestos de conflicto entre derechos fundamentales. En el ámbito específico de la igualdad, En el ámbito específico de la igualdad, sus potenciales controversias con otros derechos fundamentales han de resolverse ajustándose a los parámetros interpretativos observados por el Tribunal Constitucional, asegurando que ninguna interpretación sectorial desvirtúe el mandato constitucional de igualdad real y efectiva.

Desde esta perspectiva, la actuación de todos los poderes públicos —estatales, autonómicos y locales— debe ajustarse a la construcción constitucional de la igualdad elaborada por el Tribunal Constitucional, sin que resulte jurídicamente admisible una interpretación fragmentaria, formalista o descontextualizada que vacíe de contenido el mandato de igualdad sustantiva que informa el Estado social y democrático de Derecho.

### III. Otros preceptos constitucionales: el artículo 103 CE y la actuación administrativa

El artículo 103 de la Constitución Española articula los principios de actuación de las Administraciones Públicas, estableciendo un marco que guía su acción hacia la satisfacción del interés general, con objetividad, sometimiento pleno a la ley y respeto a los derechos fundamentales. La doctrina constitucional ha reiterado que estos principios resultan aplicables a todas las Administraciones Públicas, sin distinción de ámbito territorial, y constituyen un parámetro imprescindible para valorar la legitimidad institucional de la actuación de los poderes públicos, incluidos los ayuntamientos.

En su primera dimensión, el artículo 103.1 CE impone a la Administración servir con objetividad a los intereses generales. Este principio, que se configura como constitucionalmente protegido, condiciona cualquier actuación administrativa, evitando

que las potestades públicas se utilicen con fines distintos de los que justificaron su creación. Así, el interés general debe entenderse conforme al recto sentido constitucional, vinculando la actuación administrativa a fines legítimos, razonables y proporcionados.

El mandato de objetividad se complementa con la exigencia de sometimiento pleno a la ley y al Derecho, que impide a la Administración actuar al margen de la legalidad constitucional o utilizando medios discriminatorios. Esta obligación adquiere especial relevancia en el contexto de políticas de igualdad material y participación efectiva, donde los actos de la Administración no pueden perpetuar desigualdades históricas o roles de género, sino que deben implementar medidas positivas que corrijan las barreras estructurales existentes y adoptar medidas políticas que redunden en la consecución de la igualdad de mujeres y hombres. Las limitaciones que puedan derivarse de actos administrativos deben someterse a un juicio de proporcionalidad que evalúe la idoneidad, necesidad y ponderación de la medida adoptada frente a los derechos individuales afectados

Asimismo, el artículo 103.1 CE incorpora principios generales de organización y coordinación administrativa, como jerarquía, eficacia, descentralización, desconcentración y cooperación entre órganos. La jerarquía interna permite definir la integración de órganos, competencias y responsabilidades, asegurando que la acción administrativa sea coherente y efectiva. La desconcentración y descentralización, por su parte, permiten distribuir competencias dentro de un mismo órgano o entre distintas Administraciones, facilitando que los ayuntamientos puedan implementar medidas locales en cumplimiento del mandato constitucional de igualdad material (arts. 148.1.1ª y 20 LBRL). Finalmente, la coordinación entre administraciones se revela imprescindible para asegurar la eficacia de las políticas públicas y evitar conflictos entre distintas entidades, especialmente cuando la igualdad sustantiva requiere intervenciones integradas en diferentes ámbitos administrativos.

El artículo 103.2 CE regula la creación, coordinación y funcionamiento de los órganos de la Administración del Estado, estableciendo un marco mínimo común aplicable a todas las Administraciones, con especial atención a la delimitación de funciones, competencias y presupuestos necesarios para el desempeño efectivo de sus fines. Esta regulación permite que los municipios organicen sus órganos en coherencia con la ley, asegurando que las políticas de igualdad se implementen de manera estructurada y conforme a los principios de eficacia y legalidad.

Por su parte, el artículo 103.3 CE se centra en la función pública. Este precepto asegura que el funcionariado público, con interpelación directa de la implementación de políticas de igualdad, actúen con objetividad y bajo principios claros de responsabilidad y transparencia, evitando arbitrariedades o discriminaciones en el ejercicio de sus funciones. Los ayuntamientos, como Administraciones públicas sometidas a estos mandatos, tienen la obligación de adoptar medidas que garanticen la igualdad material y la participación efectiva de mujeres y hombres, evitando reforzar desigualdades estructurales y culturales históricas. En consecuencia, la actuación municipal en este ámbito debe estar guiada por la objetividad, la legalidad, la proporcionalidad y la eficacia, asegurando que cualquier respaldo institucional a eventos públicos respete los derechos fundamentales y promueva la igualdad real y efectiva.

De este modo, el artículo 103 CE, en su articulación con los artículos 9.2 y 14 CE, proporciona el marco normativo que obliga a las Administraciones locales a actuar con un compromiso activo de promoción de la igualdad, integrando la perspectiva de género en todas las decisiones de política pública y organización administrativa.

### *C. Derecho de la Unión Europea*

El Tratado de la Unión Europea (TUE), en su artículo 2, consagra como valores fundamentales la igualdad de mujeres y hombres, la dignidad humana y la no discriminación, y establece que la Unión se fundamenta en estos valores, que orientan todas sus políticas y acciones. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en sus artículos 8, 153 y 157, reconoce la obligación de los poderes públicos de promover la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en el ámbito laboral como en las políticas sociales y de empleo, e incorpora medidas para garantizar la igualdad de remuneración por trabajos de igual valor. De manera complementaria, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010), en sus artículos 20, 21 y 23, reconoce el derecho a la igualdad, prohíbe toda discriminación por razón de sexo y establece el principio de igualdad entre hombres y mujeres en el empleo, la remuneración y la participación en la vida pública. Cabe observar, además, que la Carta tiene, desde el Tratado de Lisboa, el mismo valor jurídico que los Tratados o Derecho Originario de la Unión (artículo 6.1 del Tratado de la Unión). Esto significa que se sitúa al más alto nivel

de las fuentes del Derecho supranacional europeo, gozando por ello de efecto directo vertical, es decir, que sus disposiciones son de obligado cumplimiento para los Estados miembros cuando estos apliquen el Derecho de la Unión. Asimismo, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, adoptado por el Consejo de Europa en 1950, en sus artículos 1 y 14, refuerza la obligación de los Estados de garantizar la igualdad y prevenir la discriminación, incluyendo la de género.

En el ámbito del Derecho derivado de la Unión Europea, las directivas sectoriales establecen obligaciones concretas de resultado para los Estados miembros en los ámbitos materiales que delimitan. La dimensión transversal de la igualdad de mujeres y hombres no se predica del derecho secundario, sino que deriva del Derecho originario de la Unión, que impone su integración horizontal en el conjunto de las políticas y actuaciones de la Unión y de los Estados miembros. En este marco, pueden destacarse, entre otras, las siguientes directivas:

- La Directiva (UE) 2024/1500, que regula los organismos de igualdad en el ámbito del empleo y la ocupación y modifica las Directivas 2006/54/CE y 2010/41/UE, estableciendo mecanismos claros para garantizar la igualdad de trato y oportunidades en las empresas y administraciones públicas.
- La Directiva (UE) 2024/1385, centrada en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, obligando a los Estados miembros a adoptar medidas integrales de prevención, protección y reparación.
- La Directiva (UE) 2023/970, que refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución mediante transparencia salarial y mecanismos efectivos de cumplimiento.
- La Directiva (UE) 2022/2381, que busca un mejor equilibrio de género entre los administradores de sociedades cotizadas, promoviendo la representación equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de decisión empresarial.
- La Directiva (UE) 2019/1158, sobre conciliación de la vida familiar y profesional, y la Directiva (UE) 2019/1152, sobre condiciones laborales transparentes y previsibles, que reconocen la importancia de políticas de igualdad para la corresponsabilidad y la estabilidad laboral.

- Normas históricas como la Directiva 79/7/CEE, relativa a la igualdad en la seguridad social, la Directiva 92/85/CEE, sobre protección de la trabajadora embarazada, y la Directiva 2006/54/CE, que consolida la aplicación del principio de igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación.

A nivel de recomendaciones y estrategias, el Consejo de Europa ha adoptado la Recomendación CM/Rec (2019)1, orientada a prevenir y combatir el sexismo, así como la Estrategia de Igualdad de Género 2018-2023, que establece prioridades para la acción en múltiples ámbitos, incluyendo educación, empleo, salud y participación política. La Comisión Europea, por su parte, ha aprobado el Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019 y el Pacto Europeo de Igualdad de Género 2011-2020, instrumentos destinados a coordinar políticas públicas y promover la igualdad efectiva a través de medidas concretas y seguimiento de indicadores. Finalmente, la Carta Europea de la Mujer (COM/2010/0078 final) establece recomendaciones orientadas a reforzar la participación de las mujeres en la vida pública y profesional, sirviendo como marco de referencia para políticas locales, nacionales y comunitarias.

#### *D. Legislación estatal*

##### *I. Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.*

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, constituye el desarrollo normativo de los artículos 14 y 9.2 de la Constitución Española en materia de igualdad de mujeres y hombres, así como del derecho antidiscriminatorio. Esta ley establece de manera explícita el principio de igualdad de trato y de oportunidades de mujeres y hombres, consagra la transversalidad de la igualdad en todas las políticas públicas y obliga a los poderes públicos a integrar la perspectiva de género en su actuación. Asimismo, la Ley define la igualdad efectiva como un objetivo jurídico vinculante, legitimando la adopción de medidas específicas destinadas a corregir situaciones de desigualdad constatadas.

La exposición de motivos de la Ley subraya que, si bien el artículo 14 CE proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo - dos conceptos distintos

para el Tribunal Constitucional-, y el artículo 9.2 CE impone a los poderes públicos la obligación de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, la igualdad formal frente a la ley no ha sido suficiente para garantizar la plena efectividad de este derecho. Persisten manifestaciones de discriminación estructural, como la violencia de género, la desigualdad salarial, la discriminación en pensiones de viudedad, el desempleo femenino superior al masculino, la baja presencia de mujeres en puestos de responsabilidad y las dificultades de conciliación entre vida laboral y familiar, todas ellas señaladas por la Ley como retos pendientes que requieren instrumentos jurídicos y políticas activas.

La Ley reconoce, además, que la igualdad es un principio universal, respaldado por tratados internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979, ratificada por España en 1983), así como por conferencias internacionales como la de Nairobi (1985) y Beijing (1995). En el ámbito europeo, la Ley se inscribe en la obligación de integrar la igualdad de mujeres y hombres en todas las políticas de la Unión Europea, conforme al Tratado de Ámsterdam (1999) y al desarrollo del acervo comunitario, incluyendo la transposición de directivas como la 2002/73/CE y la 2004/113/CE sobre igualdad de trato en el empleo, formación, promoción profesional y acceso a bienes y servicios.

La Ley Orgánica 3/2007 incorpora la perspectiva de que la igualdad efectiva requiere acciones positivas y políticas preventivas para eliminar estereotipos y barreras estructurales que dificultan el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres. Esta obligación de actuación positiva se proyecta sobre diversos ámbitos, incluyendo educación, cultura, sanidad, vivienda, desarrollo rural, empleo y participación política, tanto en la Administración pública como en el sector privado, y se orienta a garantizar que las mujeres tengan igualdad de oportunidades en todas las esferas de la vida social, económica y cultural.

#### *E. Legislación autonómica vasca*

La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, supuso un hito fundamental en la evolución de las políticas públicas de igualdad en la Comunidad Autónoma del País Vasco, al establecer por primera vez un marco jurídico integral, sistemático y con fuerza vinculante en esta materia. Su aprobación marcó un antes y un

después al dotar a las políticas de igualdad de un reconocimiento normativo expreso, de estructuras institucionales estables y de los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para su desarrollo efectivo. Gracias a este marco, se consolidaron los mecanismos de impulso de la igualdad, se generalizó la elaboración de planes de igualdad en las administraciones públicas y en el ámbito empresarial, se reforzó la formación del personal público y se promovió la cooperación entre entidades públicas y privadas.

Esta ley autonómica, además, desarrolló de manera concreta los principios consagrados en los artículos 14 y 9.2 de la Constitución Española, avanzando desde una concepción meramente formal de la igualdad hacia un enfoque material y sustantivo. La norma parte del reconocimiento de que la igualdad real de mujeres y hombres no se alcanza únicamente mediante la proclamación de la igualdad ante la ley, sino que exige la adopción de medidas específicas y de carácter positivo, orientadas a remover los obstáculos estructurales que perpetúan la desigualdad. Este planteamiento legitima la intervención activa de los poderes públicos y constituye el núcleo del mandato jurídico que informa el conjunto de las políticas públicas de igualdad.

Entre los efectos más relevantes derivados de la aplicación de la Ley 4/2005 cabe destacar la mejora cualitativa de los servicios públicos y de la actuación administrativa, materializada, entre otros aspectos, en la generalización del uso de un lenguaje inclusivo y no sexista, la incorporación sistemática de la variable sexo en las estadísticas oficiales, la realización de evaluaciones de impacto de género en la normativa y en las políticas públicas, y la inclusión de cláusulas de igualdad en la contratación pública y en el régimen de subvenciones. Asimismo, se impulsaron servicios específicos de atención a mujeres víctimas de violencia machista, se reforzó la protección social en ámbitos como las pensiones de viudedad y se amplió la atención educativa y asistencial a la infancia, contribuyendo de manera significativa al avance de la igualdad material en el ámbito social.

La ley favoreció igualmente la participación política y social de las mujeres, promoviendo la presencia equilibrada en los órganos de representación y de decisión, y consolidó una concepción de la igualdad como derecho humano fundamental, estrechamente vinculada a la calidad democrática, al buen gobierno y al desarrollo social y económico. Desde esta perspectiva, la igualdad se configura no solo como un objetivo sectorial, sino como un principio estructural que beneficia al conjunto de la ciudadanía.

En coherencia con este planteamiento, la normativa vasca se ha alineado progresivamente con los compromisos internacionales, europeos y estatales asumidos en esta materia, entre los que destacan el Convenio de Estambul, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Pacto de Estado contra la Violencia de Género, integrando sus principios y estándares en el diseño de las políticas autonómicas.

Sobre esta base normativa y evolutiva se aprueba el Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se adopta el Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres, que constituye en la actualidad el marco jurídico de referencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco en esta materia. Su aprobación no comporta una innovación sustantiva del régimen jurídico existente, sino que responde a una operación de refundición normativa orientada a dotar de mayor coherencia, claridad y seguridad jurídica al conjunto de disposiciones vigentes.

La habilitación para dictar el texto refundido trae causa directa de la disposición final octava de la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres, que autorizó expresamente al Gobierno Vasco a integrar en un único cuerpo legal la Ley 4/2005 y sus sucesivas modificaciones, incluidas las introducidas por la Ley 3/2012, de 16 de febrero, y por la propia Ley 1/2022. Dicha habilitación se ejerce conforme a lo dispuesto en el artículo 52.4 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, que faculta al Ejecutivo autonómico para aprobar decretos legislativos cuando exista delegación expresa del Parlamento Vasco, incluyendo la potestad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales objeto de refundición.

Desde la perspectiva del sistema de fuentes, el Decreto Legislativo 1/2023 posee rango de ley y despliega plena eficacia normativa, si bien su capacidad innovadora se encuentra limitada por la propia naturaleza del texto refundido. La intervención normativa se ha centrado en la reordenación sistemática de los preceptos, la corrección de disfunciones terminológicas, la actualización de remisiones internas y la mejora de la coherencia estructural del texto, sin alterar el contenido sustantivo previamente aprobado por el legislador. Esta técnica responde directamente a las exigencias del principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución Española, especialmente relevante en un ámbito caracterizado por una elevada densidad normativa y una intensa proyección transversal.

El texto refundido se inserta plenamente en el marco constitucional y estatutario de la igualdad, desarrollando el mandato de promoción de la igualdad real y efectiva del artículo 9.2 CE, en conexión con el principio de igualdad y no discriminación del artículo 14 CE, así como con los artículos 9.1 y 9.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que imponen a los poderes públicos vascos la obligación de remover los obstáculos que dificulten la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. La norma articula, así, un conjunto de obligaciones jurídicas positivas destinadas a combatir la desigualdad estructural y los estereotipos de género.

Asimismo, el Texto Refundido se alinea con los estándares internacionales y europeos en materia de derechos humanos de las mujeres, incorporando una concepción amplia de la violencia machista contra las mujeres como manifestación de la desigualdad y como forma de discriminación por razón de sexo, coherente con el Convenio de Estambul y con el Derecho de la Unión Europea. Ello fundamenta la necesidad de una respuesta pública integral, preventiva y transversal.

Desde el punto de vista de la acción pública, la norma configura la igualdad de mujeres y hombres como un principio informador transversal del conjunto del ordenamiento jurídico autonómico, imponiendo la integración sistemática de la perspectiva de género en la planificación, ejecución y evaluación de todas las políticas públicas vascas, incluidas las de ámbito local. Se refuerza así el enfoque del *gender mainstreaming* como técnica jurídica obligatoria, superando visiones sectoriales o fragmentadas.

La estructura del texto refundido —articulada en un título preliminar y cuatro títulos materiales— responde a esta lógica transversal, combinando la definición de principios generales con la atribución de competencias, la regulación de medidas de intervención en ámbitos específicos y el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones, todo ello completado por disposiciones adicionales, derogatorias y finales que garantizan su correcta inserción en el ordenamiento jurídico vasco.

En definitiva, el Decreto Legislativo 1/2023 consolida en un único cuerpo legal el régimen jurídico autonómico de la igualdad de mujeres y hombres y de la garantía de vidas libres de violencia machista, configurándose como una norma de cabecera para la actuación de los poderes públicos vascos y como parámetro jurídico imprescindible en el diseño, interpretación y evaluación de las políticas públicas de igualdad, singularmente en el ámbito local.

## *F. Normativa local y planes de igualdad*

Los planes de igualdad municipales se configuran como instrumentos estratégicos de política pública, dotados de una finalidad claramente definida: diagnosticar las situaciones de desigualdad existentes, establecer objetivos de corrección y articular medidas concretas orientadas a la consecución de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Su naturaleza normativa y técnica exige que tanto su procedimiento de elaboración y aprobación como su contenido material se ajusten estrictamente a la legalidad vigente y a los principios constitucionales y legales que informan el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

La base jurídica estatal que habilita a los municipios para el desarrollo de políticas públicas de igualdad se encuentra en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que reconoce a las entidades locales la capacidad para realizar actividades complementarias a las de otras administraciones públicas en ámbitos como la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad o la protección del medio ambiente (artículo 28). Este precepto establece un marco normativo que legitima la actuación municipal orientada a satisfacer las necesidades ciudadanas en materia de igualdad de mujeres y hombres.

En el ámbito autonómico, la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, configura un marco de referencia específico para la planificación y ejecución de las políticas públicas de igualdad en la Comunidad Autónoma del País Vasco. De conformidad con su artículo 15, el Gobierno Vasco debe aprobar al inicio de cada legislatura un plan general de igualdad que coordine y oriente la actuación de todos los poderes públicos vascos. A su vez, las entidades locales están obligadas a aprobar planes o programas de igualdad alineados con dichas directrices, garantizando la dotación de los recursos humanos, técnicos y económicos necesarios para la ejecución efectiva de las medidas previstas en el conjunto de sus departamentos, organismos y entes dependientes o vinculados, pudiendo hacerlo de forma individual o mediante fórmulas de cooperación intermunicipal, como las mancomunidades.

La Ley 4/2005 regula asimismo las estructuras de impulso, coordinación y evaluación de las políticas de igualdad. En particular, cada administración local debe contar con al menos un órgano o unidad administrativa responsable de la programación, impulso,

asesoramiento y evaluación de dichas políticas (artículo 10). Además, con carácter previo a su aprobación, los planes municipales deben ser informados por Emakunde–Instituto Vasco de la Mujer, a efectos de verificar su adecuación a las directrices generales establecidas en la planificación autonómica (artículo 15.4). La garantía financiera de estas actuaciones se articula mediante la consignación anual de recursos específicos en los presupuestos municipales (artículo 14).

Este marco normativo se completa con el Estatuto de Autonomía del País Vasco, que reconoce la competencia de las instituciones vascas en materia de promoción de la igualdad de género (artículo 10.39), en conexión con los principios de autonomía local recogidos en la normativa de los Territorios Históricos. Asimismo, tanto el artículo 9.2 de la Constitución Española como el artículo 3.2 del Tratado de la Unión Europea imponen a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones necesarias y remover los obstáculos que impidan la efectividad real de la igualdad entre mujeres y hombres, incorporando de manera transversal este objetivo en todas sus políticas y actuaciones.

En el diseño e implementación de los planes de igualdad municipales resulta esencial la concreción de las responsabilidades asociadas a cada objetivo y a cada acción, lo que permite un seguimiento riguroso y operativo del plan. Habitualmente se distingue entre las personas o unidades responsables del impulso y coordinación del plan —normalmente adscritas al Servicio de Igualdad— y las responsables de su ejecución, que abarcan al conjunto de áreas y departamentos municipales implicados. Asimismo, resulta técnicamente adecuado diferenciar entre áreas responsables y áreas colaboradoras, a fin de garantizar claridad en la distribución de funciones y en la rendición de cuentas.

Desde un punto de vista metodológico, los planes de igualdad municipales presentan elementos comunes con los planes de igualdad en el ámbito laboral regulados por el Real Decreto 901/2020. Ambos instrumentos comparten una lógica de intervención basada en el diagnóstico previo de la situación de desigualdad, la definición de objetivos verificables, la adopción de medidas evaluables y la previsión de mecanismos de seguimiento y evaluación, así como en la participación de los sujetos implicados en su elaboración. Si bien la normativa laboral se articula en torno a la negociación con la representación de las personas trabajadoras, el principio subyacente es coincidente: garantizar la transparencia, la participación efectiva, la objetividad técnica y la capacitación en materia de igualdad de mujeres y hombres.

En este sentido, los planes de igualdad municipales no constituyen intervenciones genéricas o discrecionales, sino acciones planificadas, estructuradas y jurídicamente respaldadas, con objetivos medibles, instrumentos de evaluación y mecanismos de seguimiento. Su correcta implementación exige coordinación interdepartamental, participación ciudadana, formación continua del personal y evaluación periódica de resultados. No es casual que el Anexo 2.V del Real Decreto 901/2020 prevea expresamente la evaluación de la formación y experiencia en materia de igualdad de las personas integrantes de la comisión negociadora del plan, lo que pone de relieve la relevancia atribuida al conocimiento especializado como garantía de la calidad técnica y jurídica de las medidas adoptadas.

#### I. Naturaleza jurídica de los planes de igualdad: origen, fundamento constitucional y proyección en el ámbito autonómico y local.

Desde una perspectiva de fuentes, la génesis de los planes de igualdad se sitúa en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. La aprobación de esta norma supuso un punto de inflexión en el ordenamiento jurídico español al poner de manifiesto el incumplimiento persistente de la igualdad en su dimensión material u objetiva —artículo 9.2 de la Constitución Española— y las insuficiencias de una concepción meramente formal de la igualdad, anclada exclusivamente en los artículos 9.3 y 14 CE.

Tal y como se recoge en el considerando II de su Preámbulo, la LOIEMH parte de la constatación de que el reconocimiento de la igualdad formal ante la ley ha resultado insuficiente para erradicar fenómenos como la violencia de género, la discriminación salarial, la desigualdad en las pensiones, el mayor desempleo femenino, la infrarrepresentación de las mujeres en los espacios de poder o las dificultades de conciliación. Estas realidades evidencian la persistencia de una desigualdad estructural que requiere de nuevos instrumentos jurídicos de intervención pública orientados a la promoción de la igualdad real y efectiva.

La LOIEMH vino así a dar cumplimiento al mandato constitucional de la igualdad en su dimensión transversal u horizontal, imponiendo su proyección sobre la totalidad de los poderes públicos —incluido el poder judicial— y sobre todas las instituciones públicas, estatales, autonómicas y locales. Ello implica la obligación de integrar la perspectiva de

género en todas las actuaciones normativas, políticas y administrativas, como criterio de análisis destinado a identificar y corregir los sesgos y estereotipos socioeconómicos, culturales y políticos que sitúan a las mujeres en una posición de desventaja por razón de sexo.

En un Estado de estructura descentralizada, la LOIEMH se configura como legislación básica en materia de igualdad, estableciendo un marco común de mínimos que debe ser desarrollado por las comunidades autónomas y las entidades locales de conformidad con su respectivo ámbito competencial. Su naturaleza de ley orgánica responde a la reserva de ley prevista en el artículo 81.1 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, entre los que se encuentra el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

En el ámbito autonómico vasco, la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, se adelantó al marco estatal, reconociendo expresamente el carácter estructural y universal de la desigualdad entre mujeres y hombres y estableciendo como objetivo prioritario la eliminación efectiva de todas las formas de discriminación. Esta norma, en coherencia con los artículos 9.1 y 9.2 del Estatuto de Autonomía de Euskadi, configuró los planes de igualdad como instrumentos esenciales de intervención pública, previsión que se recoge ya en su artículo 15.

La evolución normativa culmina con la aprobación del Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres, que refuerza sin matices el mandato dirigido a los poderes públicos vascos de eliminar la desigualdad estructural y todas las formas de discriminación por razón de sexo (artículo 1).

En este marco, los artículos 5 a 7 del Texto Refundido delimitan las funciones atribuidas a las distintas administraciones públicas de la Comunidad Autónoma, asignando a la administración local competencias propias en materia de igualdad y estableciendo, en el artículo 16.3, la obligación de los ayuntamientos de aprobar planes de igualdad alineados con la planificación general del Gobierno Vasco, actualmente concretada en la Estrategia 2030 para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE.

#### *G. Doctrina y jurisprudencia aplicables*

La igualdad formal, entendida como la mera aplicación uniforme de la ley a todas las personas, constituye un requisito básico pero insuficiente para garantizar la realización

efectiva de los derechos. En cambio, la igualdad material exige la remoción de los obstáculos que impiden la igualdad real y efectiva, conforme al artículo 9.2 CE. No obstante, identificar la igualdad material únicamente con acciones positivas resulta conceptualmente reductivo, pues estas constituyen solo uno de los instrumentos posibles para su realización. La igualdad material no se limita a medidas temporales o excepcionales, sino que opera como un principio estructural del Estado social, que impone a los poderes públicos una obligación permanente de integrar la igualdad en el diseño, ejecución e interpretación de las políticas públicas (Chano, 2022).<sup>5</sup> En este marco, el artículo 9.2 de la Constitución Española configura un mandato de actuación dirigido a los poderes públicos que trasciende la mera interdicción de la discriminación formal. Dicho precepto exige la adopción de políticas públicas orientadas a desactivar las desigualdades persistentes que operan en el plano social, económico y cultural, las cuales, por su carácter reiterado y normativamente tolerado, adquieren una dimensión estructural y dificultan el acceso efectivo de mujeres y hombres a una posición de igualdad real en el ejercicio de sus derechos. Además, la igualdad constituye, asimismo, un límite, necesario al ejercicio del poder y un principio estructurante que hace exigible la justicia material, integrando tanto la dimensión formal como la sustantiva de la igualdad en el diseño y aplicación de políticas públicas. En consecuencia, la interpretación de las normas, conforme al artículo 3.1 del Código Civil, requiere considerar el contexto histórico y social, así como la finalidad y espíritu de la ley, asegurando que las actuaciones públicas no reproduzcan desigualdades (Hernández, 2025).<sup>6</sup>

La jurisprudencia constitucional ha reforzado esta noción, reconociendo que la igualdad efectiva de mujeres y hombres requiere acciones orientadas a la eliminación de barreras sistemáticas que impiden el acceso equitativo a derechos y oportunidades. La STC 92/2024 afirma que la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas no vulnera la neutralidad ideológica ni el principio de legalidad, sino que responde al mandato constitucional de promover la igualdad sustantiva. Aunque la STC 92/2024

---

<sup>5</sup> Chano Regaña, L. (2022). *La igualdad y la prohibición de discriminación*. En A. Ventura Franch & M. M. Iglesias Báñez (Coords.), *Manual de Derecho Constitucional español con perspectiva de género* (Vol. 2, pp. 81–112). Tirant lo Blanch.

<sup>6</sup> Hernández Darriba, I. (2025). La trascendencia de la triple dimensión de la igualdad de mujeres y hombres en el ordenamiento jurídico español: un límite frente a la arbitrariedad política contra legem. In *Estudios de género en ciencia política. Actas de la I Sesión del Grupo Permanente de Género y Política de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración* (pp. 109-124). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

versa sobre la ley relativa a la interrupción voluntaria del embarazo, su contenido ofrece un principio de carácter general, y es que la igualdad efectiva de mujeres y hombres requiere la adopción de medidas positivas orientadas a eliminar barreras estructurales que impidan el acceso igualitario a derechos y oportunidades. En este sentido, el Tribunal Constitucional afirma que la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas no vulnera la neutralidad ideológica ni el principio de legalidad, sino que responde al mandato constitucional de promover la igualdad sustantiva.

Es cierto que el marco fáctico y normativo de la sentencia se centra en los derechos sexuales y reproductivos, y por tanto la aplicación concreta de la neutralidad ideológica se analiza en un contexto muy específico. No obstante, la base sustantiva del argumento —la obligación positiva de los poderes públicos de garantizar igualdad material y eliminar desigualdades estructurales— es trasladable a otros ámbitos, incluidos los festivales o prácticas culturales en los que se produce exclusión por razón de sexo, como ocurre en el caso del Alarde de Hondarribia. De igual modo, la reciente desestimación del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 15/2022, de Igualdad de trato y no discriminación, confirma que la perspectiva de género como criterio orientador en políticas de igualdad constituye una aplicación legítima y necesaria del mandato del artículo 9.2 CE, orientada a la erradicación de la discriminación estructural.

En relación con el uso del espacio público y las celebraciones festivas (Cotino, 2025),<sup>7</sup> debe diferenciarse entre autorización administrativa y legitimidad institucional. La primera constituye el cauce habilitante para el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, sujeto al orden público y regulado por la Ley 7/1985 y la normativa vasca de espectáculos.

La autorización administrativa se limita a permitir el uso del espacio conforme a la normativa de orden público o de ocupación del dominio público (Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, art. 21 y 28), mientras que la legitimidad institucional se articula como exigencia de actuación conforme a derecho, implicando que la Administración incorpore en su acción los principios constitucionales que estructuran el ordenamiento: los principios generales de legalidad, objetividad y eficacia; los principios estructurales que organizan y coordinan la actuación de los órganos públicos; y los

---

<sup>7</sup> Hueso, L. C. (2025). Fiestas populares e igualdad: ¿Hacia el fin de las discriminaciones tradicionales?. *Igualdad ES*, 7(12), 13-49.

derechos con contenido de principio, como la igualdad sustantiva y la prohibición de discriminación, que imponen obligaciones positivas para corregir desigualdades estructurales y asegurar la participación efectiva de toda la ciudadanía. La presencia institucional en un acto público, por tanto, no es neutral, sino que constituye un acto de reconocimiento que debe ejercerse respetando este marco jurídico.

Desde la perspectiva del derecho público y la normativa autonómica y estatal, esta doctrina se proyecta directamente sobre las fiestas populares:

- **Ley 15/2022**, arts. 1.2.º, 2.4.º, 3.1.º, 14.2.º, 17, 21.1.º y 24.1.º, establece que las obligaciones de igualdad son aplicables a todos los actores, públicos o privados, que participen en actividades culturales, recreativas o de acceso al espacio público.
- **Decreto Legislativo 1/2023**, art. 28.2.º, refuerza que las administraciones públicas vascas no pueden conceder ayudas ni participar en actividades discriminatorias y deben promover la igualdad de mujeres y hombres.
- **Ley 38/2003**, art. 8.3.a) y **Ley 9/2017**, arts. 122 y 132, integran criterios de igualdad en subvenciones y contratos públicos.
- **Ley Orgánica 3/2007** y **Ley 15/2022**, arts. 35 y 37, condicionan la concesión de subvenciones a la promoción efectiva de la igualdad y prohíben ayudas a actividades que atenten o toleren discriminación de género.
- **Ley 4/2005 CAE**, sobre igualdad de mujeres y hombres, establece la obligación de los poderes públicos de desarrollar medidas proactivas hacia la igualdad material, en cumplimiento del art. 9.2 CE.

#### *H. Aplicación de la normativa vigente a las cuestiones planteadas*

A la luz del marco normativo expuesto, procede analizar la adecuación jurídica de las cuestiones planteadas por la Asociación Hondarribiko Emakumeak en relación con su participación en el proceso de elaboración del II Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres del Ayuntamiento de Hondarribia.

En primer lugar, debe señalarse que la participación en los órganos y espacios creados para la elaboración de un plan de igualdad municipal, tales como la Mesa de Igualdad, no constituye un derecho subjetivo de carácter fundamental, sino una modalidad de participación de naturaleza instrumental, orientada a la consecución de un fin constitucional y legalmente predeterminado: la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Así se desprende del artículo 9.2 de la Constitución Española, que no reconoce un derecho incondicionado a participar en cualquier proceso institucional, sino que impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, removiendo los obstáculos que lo impidan.

Desde esta perspectiva, la configuración de los procesos participativos vinculados a un plan de igualdad debe responder a criterios de coherencia material con sus objetivos, lo que permite a la Administración establecer determinadas condiciones de participación, siempre que estas no se basen en causas de discriminación prohibidas por el artículo 14 de la Constitución.

En relación con la alegación de una supuesta discriminación institucional derivada de la no inclusión de la asociación en los procesos vinculados al Plan de Igualdad, conviene recordar que el derecho antidiscriminatorio, tal como ha sido interpretado de forma reiterada por la jurisprudencia constitucional, no proscribire cualquier diferencia de trato, sino únicamente aquellas que carecen de una justificación objetiva y razonable y que se fundamentan en una causa prohibida. En el ámbito de las políticas públicas de igualdad, la normativa vigente —y de forma especialmente clara el Decreto Legislativo 1/2023, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres— reconoce a las administraciones públicas la potestad y el deber de diseñar procesos de actuación y participación alineados con la finalidad de garantizar la igualdad sustantiva.

Por ello, la no inclusión de una entidad en determinados espacios de diseño del Plan no puede calificarse automáticamente como discriminatoria, siendo necesario analizar si dicha decisión responde a una finalidad legítima vinculada a los objetivos del propio plan y si resulta proporcionada. En este sentido, la legalidad vigente no impone a los ayuntamientos una obligación de participación universal, sino una obligación de actuación eficaz y coherente con el mandato de igualdad.

La alegación relativa a un supuesto incumplimiento de la legalidad por no garantizar la no discriminación por razón de sexo ni promover espacios de diálogo debe ser examinada igualmente a la luz del artículo 9.2 de la Constitución y del principio de objetividad que rige la actuación administrativa conforme al artículo 103 CE. La promoción de espacios de diálogo no constituye un fin en sí mismo, sino un medio al servicio de políticas públicas concretas. En materia de igualdad, dichos espacios deben estar orientados a la eliminación de desigualdades estructurales, no a la legitimación de posiciones que puedan resultar incompatibles con dicho objetivo.

En este contexto, la cuestión relativa a la exclusión por no apoyar un alarde mixto adquiere especial relevancia. El derecho antidiscriminatorio no protege aquellas posiciones que, aun siendo sostenidas por mujeres, contribuyen a mantener o justificar prácticas de exclusión por razón de sexo. La jurisprudencia constitucional y la normativa de igualdad han dejado claro que la igualdad efectiva no puede verse condicionada por tradiciones o prácticas culturales cuando estas introducen diferencias de trato basadas en el sexo.

Así, el respaldo —expreso o implícito— a una práctica festiva de raigambre tradicional que excluye a las mujeres de la participación en condiciones de igualdad se sitúa en una zona de fricción constitucionalmente relevante, al entrar en colisión directa con los mandatos superiores que imponen a los poderes públicos y al conjunto del ordenamiento jurídico la promoción activa de la igualdad material de mujeres y hombres.

Finalmente, la afirmación de que el Plan de Igualdad persigue la imposición de determinadas ideologías carece de sustento jurídico a la luz del marco normativo expuesto. Los planes de igualdad responden a un mandato constitucional y legal específico y tienen por objeto la implantación de la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

#### I. La participación de asociaciones feministas en el diagnóstico y diseño del II Plan de Igualdad del Ayuntamiento de Hondarribia.

Del escrito de sugerencias presentado por la asociación Hondarribiko Emakumeak (HE) se desprende una doble impugnación del borrador del II Plan de Igualdad del Ayuntamiento de Hondarribia.

De un lado, se formula una objeción procedimental, relativa a los cauces de participación seguidos en la fase de diagnóstico y elaboración del Plan. A juicio de la asociación, dichos cauces habrían vulnerado la prohibición de discriminación consagrada en el artículo 14 de la Constitución Española, calificando tal actuación como una forma de “*discriminación ideológica*” o “*veto ideológico*”. Asimismo, se invoca una supuesta quiebra del derecho a una vida libre de violencia machista, con apoyo en el artículo 54 del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

De otro lado, el escrito expresa un rechazo material a determinados contenidos del borrador del II Plan, por considerarlos contrarios tanto a la normativa autonómica vigente en materia de igualdad como a derechos y libertades constitucionales fundamentales.

A este respecto, el artículo 16.4 de dicho Texto Refundido establece que los planes de igualdad deberán contemplar, al menos:

- a) Diagnóstico de situación.
- b) Cauce para la participación en su elaboración de los agentes sociales, las asociaciones, colectivos y personas expertas del ámbito del feminismo y de la igualdad de mujeres y hombres, en el caso de planes dirigidos fundamentalmente a la ciudadanía.
- c) Cauce para la participación de los departamentos o áreas implicadas, tanto a nivel técnico como político.
- d) Presupuesto.
- e) Calendario.
- f) Objetivos, acciones y sistemas de implantación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas con sus correspondientes indicadores.

Debe subrayarse que la norma no consagra un derecho de participación indiscriminado, sino que delimita expresamente el perfil de los sujetos llamados a integrar dichos espacios participativos: aquellos vinculados al movimiento feminista y a la promoción de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

En este sentido, en la página 7 del Diagnóstico de Igualdad 2024-2012, se recoge la composición del Grupo Motor para la Igualdad (GMI), integrado —en lo que respecta al tejido asociativo local— por las siguientes entidades:

- Asociación de mujeres EMEKI.
- Pentsagune Feminista.
- Grupo Psilocybe.
- Compañía Jaizkibel.
- Asociación Juana Mugarrieta.

La configuración del GMI responde, además, a los principios de Buen Gobierno y gobernanza participativa recogidos en la Estrategia 2030 de la Comunidad Autónoma del País Vasco, orientados a transformar las relaciones entre la Administración y la ciudadanía mediante modelos horizontales de cooperación, transparencia y apertura participativa, particularmente relevantes en el ámbito de las políticas públicas de igualdad.

Si se atiende a los estatutos de algunas de estas asociaciones, como EMEKI o Jaizkibel, se constata inequívocamente su adscripción al ámbito del feminismo y de la igualdad de mujeres y hombres. Así, EMEKI —inscrita desde 1991— tiene como finalidad “ayudar a la mujer a enriquecer su propia personalidad [...] teniendo como objetivo final la igualdad de mujeres y hombres”. Por su parte, la asociación Jaizkibel —inscrita desde 2002— persigue expresamente “la igualdad de los derechos de las mujeres también en el Alarde de Hondarribia”.

En ambos casos, su participación en los órganos del Plan encuentra plena justificación jurídica, en la medida en que sus fines son plenamente coherentes con los objetivos del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad y de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Conviene recordar que el artículo 1 de la LO 3/2007 define como objeto de la ley hacer efectivo el derecho a la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, mediante la eliminación de toda forma de discriminación por razón de sexo, en desarrollo de los artículos 9.2 y 14 CE. En términos análogos, el artículo 1 del Texto Refundido autonómico articula la actuación de los poderes públicos en torno a la eliminación de la desigualdad estructural y de los estereotipos de género, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y una sociedad libre de violencia machista.

Desde esta perspectiva, la Mesa de Igualdad, descrita en la página 41 del Diagnóstico, se configura como un órgano informal de participación democrática paritaria, llamado a complementar el modelo de gobierno abierto y a reforzar la transversalidad de la perspectiva de género en todas las áreas municipales. Su finalidad es impulsar el papel protagonista de los grupos feministas y de mujeres en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de igualdad.

II. Los contenidos del borrador del II Plan de Igualdad al albur de la Estrategia 2030 para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE, el Texto Refundido de la Ley para la igualdad, y la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación

En relación con el cuestionamiento jurídico formulado por la asociación Hondarribiko Emakumeak (HE) respecto de determinados contenidos del borrador del II Plan de Igualdad de Hondarribia, procede analizar de forma sistemática si dicho borrador se adecua o no al marco normativo vigente en materia de igualdad de mujeres y hombres.

Con carácter previo, resulta necesario efectuar una precisión terminológica. Aunque la asociación HE se refiere al *Decreto Legislativo 1/2023*, desde un punto de vista de rigor jurídico debe emplearse la denominación Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres, dado que el decreto legislativo constituye únicamente el instrumento formal mediante el cual el Gobierno Vasco, por habilitación del Parlamento Vasco, ha procedido a integrar en un único texto con rango de ley las sucesivas modificaciones introducidas desde 2005. Esta técnica normativa responde a la finalidad de evitar la dispersión legislativa y garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

#### *1. Alegada vulneración del principio de igualdad de trato*

En un sentido coincidente, la Ley 15/2022, de 12 de julio, reconoce el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación por múltiples causas —entre ellas el sexo, la opinión o la convicción—, pero precisa que no toda diferencia de trato constituye discriminación, siempre que esta responda a una finalidad legítima y se configure como un medio adecuado, necesario y proporcionado (art. 4.2). Además, la ley consagra el carácter transversal del principio de igualdad de trato como principio informador del

ordenamiento jurídico y exige la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas (art. 4.3 y 4.4).

Ambas normas positivizan, a nivel legislativo, la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional sobre el alcance del artículo 14 CE. Ya en su temprana jurisprudencia, el Tribunal Constitucional afirmó que el principio de igualdad no prohíbe toda diferenciación normativa, sino únicamente aquellas desigualdades de trato que carezcan de justificación objetiva y razonable, recordando además que, en un Estado social y democrático de Derecho, la promoción de la igualdad real y efectiva puede exigir tratamientos diferenciados orientados a corregir situaciones de desigualdad estructural (STC 10 de noviembre de 1981, FJ 3).

### *2. Alegada vulneración del principio de igualdad de oportunidades*

El segundo reproche formulado por HE se refiere a la supuesta vulneración del principio de igualdad de oportunidades, al considerar que el borrador del Plan no garantiza el ejercicio efectivo de los derechos de todas las mujeres, sino que los restringe o condiciona.

A este respecto, el artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad dispone que los poderes públicos vascos deben adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo, en condiciones de igualdad, de los derechos políticos, civiles, económicos, laborales, sociales, culturales y del resto de derechos fundamentales, precisando que la igualdad de oportunidades no se limita a las condiciones de acceso, sino que se extiende a las condiciones de ejercicio y control efectivo de dichos derechos.

Este precepto conecta directamente con la dimensión material u objetiva de la igualdad, consagrada en el artículo 9.2 CE, que impone a los poderes públicos un mandato activo de promoción de la igualdad real y efectiva. Desde esta perspectiva, las políticas públicas de igualdad —y, en particular, los planes de igualdad— no se limitan a garantizar una neutralidad formal, sino que deben incorporar de manera transversal la perspectiva de género como herramienta para identificar y corregir desigualdades estructurales.

### *3. Respeto a la diversidad, eliminación de estereotipos y enfoque interseccional*

Finalmente, HE alega la vulneración del principio de respeto a la diversidad y a la diferencia (art. 4 del Texto Refundido), al considerar que el Plan favorece la participación

de determinados grupos de mujeres en detrimento de otros, impidiendo el debate y el intercambio de ideas.

Este reproche debe analizarse de forma sistemática en conexión con otros principios generales recogidos en el propio Texto Refundido, en particular la integración de la perspectiva de género (art. 3.5), la eliminación de roles y estereotipos de género (art. 3.7) y la integración de la perspectiva interseccional (art. 3.8). Estos principios obligan a los poderes públicos a considerar de manera estructural la interrelación de los distintos ejes de desigualdad y a diseñar políticas públicas orientadas a corregir las posiciones de desventaja que derivan de roles y estereotipos de género históricamente construidos.

Desde esta lógica, el respeto a la diversidad no puede interpretarse como una exigencia de neutralidad absoluta o de equiparación acrítica de todas las posiciones, sino como un mandato dirigido a garantizar que las políticas públicas contribuyan efectivamente a la eliminación de las desigualdades estructurales entre mujeres y hombres, incorporando objetivos y actuaciones específicas en todas las fases de planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.5 del Texto Refundido.

#### **4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

Se basan en un análisis permeado por la perspectiva jurídico-constitucional, de técnica legislativa y con un enfoque multinivel, al ser preceptivas las referencias a los tratados internacionales y el Derecho de la Unión, en su forma de Derecho originario (Tratado de Lisboa) y derecho derivado (principalmente directivas por el objeto del informe), que forman parte del orden jurídico aplicable al grueso de cuestiones, a tenor de lo dispuesto en los artículos 9.1, 10. 2, y 96 de la Constitución española. La referencia al dispositivo constitucional es obligada, pues este representa el marco legitimador de la panoplia de leyes de índole estatal y autonómica, de las normas reglamentarias, actos administrativos y políticas públicas en materia de igualdad de mujeres y hombres del Ayuntamiento de Hondarribia, y del conjunto de normas de derecho internacional, regional y supranacional en vigor en materia de igualdad de mujeres y hombres.

A efectos de una mayor claridad expositiva de los fundamentos jurídicos, para su abordaje se tomará como cuestión central, por cuanto subsume el resto de interrogantes y alegaciones formuladas, a juicio de la asociación HE, la «discriminación ideológica»

ejercida por el Ayuntamiento de Hondarribia, derivada de su no participación en el diagnóstico previo al diseño del II Plan de Igualdad y, concretada en su exclusión en la composición de la Mesa de Igualdad como órgano informal constituida, junto con el Grupo Motor para la Igualdad de composición netamente institucional, a los efectos de dar soporte operativo tanto al diagnóstico, como al diseño y ulterior implementación del II Plan de Igualdad [páginas 1, 2, 5, del escrito de sugerencias].

*I. Naturaleza jurídica de los Planes de Igualdad, su origen y fundamento constitucional y su proyección en el ámbito autonómico y local: la Ley Orgánica 3/2007 y el Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres, de 16 de marzo 2023.*

A nivel de fuentes, la génesis de los planes de igualdad nos conduce a la Ley Orgánica 3/2007. La aprobación de esta norma por las Cortes Generales supuso un punto de inflexión en el orden jurídico porque vino a advertir del incumplimiento de la igualdad en su dimensión objetiva o material (léase artículo 9.2 de la Constitución española), y de las insuficiencias de una lectura meramente formal de la igualdad en lo dispuesto en los artículos 9.3 y 14 de la Constitución. En este sentido, reproduciendo lo establecido en el considerando II del Preámbulo, señala la LOIEMH:

*“El pleno reconocimiento de la igualdad formal ante la ley, aun habiendo comportado, sin duda, un paso decisivo, ha resultado ser insuficiente. La violencia de género, la discriminación salarial, la discriminación en las pensiones de viudedad, el mayor desempleo femenino, la todavía escasa presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica, o los problemas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar muestran cómo la igualdad plena, efectiva, entre mujeres y hombres, aquella «perfecta igualdad que no admitiera poder ni privilegio para unos ni incapacidad para otros», en palabras escritas por John Stuart Mill hace casi 140 años, es todavía hoy una tarea pendiente que precisa de nuevos instrumentos jurídicos”.*

*Resulta necesaria, en efecto, una acción normativa dirigida a combatir todas las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de*

sexo y a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla”. (El subrayado es nuestro).

La LOIEMH vino así a dar cumplimiento al mandato constitucional del principio de igualdad en su condición transversal u horizontal, como se recoge expresamente en el cuerpo de la ley, lo que implica su afectación a todos los órganos constitucionales (con inclusión del poder judicial) y a todas las instituciones públicas, estatales, autonómicas y locales, que quedan obligadas a proyectar en todas sus actuaciones, normativas y mandatos la igualdad de mujeres y hombres a través de la implementación de la perspectiva de género como criterio de análisis que permita detectar todos los sesgos o estereotipos socioeconómicos, culturales y políticos que sitúan a la mujer en una posición de inferioridad con relación a los hombres por el único hecho de ser mujer.

Precisamente, en aras a ordenar el haz de políticas públicas en un Estado de estructura descentralizada o compuesta (donde además del Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales tienen reconocida competencia en materia de igualdad, bien con carácter general, bien debido a la proyección de la igualdad en áreas sectoriales de su competencia), bajo el principio de igualdad y la perspectiva de género, la LOIEMH fijaba la legislación básica como regulación de mínimos y común para los poderes públicos autonómicos y locales que debían tomar como referencia esa legislación básica implementándola de acuerdo con su propio marco competencial. Su naturaleza de ley código en materia de igualdad estaría determinada por la reserva de ley orgánica que el artículo 81.1 de la Constitución dispone para, entre otras materias, la propia de los derechos fundamentales, donde se sitúa la igualdad de mujeres y hombres.

Si en la ley orgánica los denominados planes estratégicos de igualdad se configuraban como mecanismos de promoción de la igualdad preferentes de la administración general estatal; dos años antes, la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, de Euskadi, se adelantaba al marco estatal para garantizar que la igualdad de mujeres y hombres, proclamada por la sistemática de los artículos 9.1 y 9.2d) del Estatuto de Autonomía de Euskadi, en cumplimiento de lo preceptuado en la Constitución de 1978, fuera un principio motor para la eliminación efectiva de todas las formas de discriminación de las mujeres, como afirmaba el preámbulo de la ley, adoptándose para ello todas las medidas necesarias para fomentar su participación en todos los ámbitos de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE).

Aún más, la ley autonómica reconocía como los datos conexos a todos los espacios de realización de la vida de las mujeres (participación sociopolítica, trabajo doméstico, pobreza...) estaban atravesados por los sesgos por razón de sexo, esto es, por *«la existencia de una jerarquización en las relaciones y la posición social de los hombres y las mujeres que tiene su origen en los estereotipos y patrones socioculturales de conducta en función de sexo que asignan a las mujeres la responsabilidad del ámbito de lo doméstico y a los hombres la del ámbito público, sobre la base de una muy desigual valoración y reconocimiento económico y social»* (El subrayado es nuestro).

De ahí que su objetivo fuera, al igual que el de LOIEMH, que la igualdad de mujeres y hombres formalmente proclamada a nivel estatutario se garantizara efectivamente por las administraciones públicas vascas en su aplicación práctica a través de políticas y actuaciones más ambiciosas para eliminar, reproducimos en este punto literalmente la ley vasca, “este fenómeno estructural y universal de la desigualdad entre mujeres y hombres”. Siguiendo esta finalidad, el artículo 15 ya contemplaba los planes para la igualdad de mujeres y hombres.

La normativa vasca de 2005 fue objeto de modificación por la Ley 1/2022, de 3 de marzo, cuya disposición final octava emplazaba a la elaboración de un único texto refundido aglutinador de las distintas modificaciones realizadas en la citada normativa y que se saldó con la adopción del Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo de 2023, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres. Los cambios introducidos por el Texto Refundido refuerzan las consideraciones esbozadas apuntalando sin matices el mandato a los poderes públicos vascos de eliminar la desigualdad estructural y todas las formas de discriminación por razón de sexo (artículo 1 del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad).

En este contexto de acción pública directa para la igualdad de mujeres y hombres, se desgranar, en los artículos 5 a 7, inclusive, del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad, las funciones asignadas a las distintas administraciones de la CAE. En particular, y, con relación a la administración local, el artículo 7 le atribuye una serie de competencias propias para la realización del objetivo descrito en su artículo 1. Y, conexas a ellas, el artículo 16.3 contempla expresamente la obligación de los ayuntamientos de aprobar un plan de igualdad que deberá seguir las líneas de intervención y directrices establecidas en la planificación general del Gobierno Vasco. Pautas gubernativas que se

han concretado en la Estrategia 2030 para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE, aprobada por el Consejo de Gobierno Vasco el 13 de febrero de 2023 [[https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas\\_planes/es\\_def/adjuntos/estrategia\\_igualdad\\_2030.pdf](https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas_planes/es_def/adjuntos/estrategia_igualdad_2030.pdf)].

Del conjunto de normas descritas para contextualizar el origen de los planes de igualdad se infieren dos conclusiones de técnica jurídico-política y de naturaleza constitucional sustanciales para poder después analizar el alcance constitucional y legal de dichos planes:

- I) Desde el punto de vista constitucional los planes de igualdad concilian la dimensión objetiva y la dimensión subjetiva de la igualdad, contempladas en la Constitución como contenidos indivisibles de un mismo valor, principio informador de la naturaleza transversal de la igualdad, mandato constitucional, principio general constitucional y derecho. De ahí que por afectar a contenido constitucional transcendental (la igualdad como valor, como principio de carácter transversal y como principio general constitucional se ubica en el Título Preliminar; por su parte, la igualdad como derecho se sitúa en el Título I, relativo a la parte dogmático-constitucional; y, ambos títulos están sujetos al procedimiento de reforma agravado), devengan obligatorios en la actuación de los poderes públicos que actúan en el conjunto del territorio.
- II) Desde la perspectiva de técnica jurídica, la estructura de los planes se detalla en las normas habilitantes, bien en su condición de legislación básica, léase la LO 3/2007, bien en su condición de norma territorial impulsora de la igualdad, léase el Texto Refundido. De ahí que las administraciones estén compelidas no solo por el mandato constitucional y su desarrollo legislativo, sino también, por las líneas políticas trazadas por los ejecutivos estatales y autonómicos a través de las diferentes estrategias que integran las líneas y pautas principales de actuación de los planes, acomodándolos a las realidades, en el caso que nos ocupa, locales, pero sin perder de vista la finalidad principal de todo plan: la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Una finalidad, que, como veremos a continuación, condiciona/predetermina el diseño/estructura de los planes.

## *II. La participación de asociaciones feministas en el diagnóstico, diseño e implementación del II Plan de Igualdad del Ayuntamiento de Hondarribia.*

Del escrito de sugerencias presentado por la asociación HE se infiere una doble oposición al borrador del II Plan de Igualdad del Ayuntamiento de Hondarribia. Por una parte, una oposición al procedimiento seguido para su tramitación, esto es, a la participación en su vertiente procedimental, pues entiende la asociación que, en los cauces seguidos para la participación en el diagnóstico y borrador, se ha producido por la administración local una vulneración de la prohibición de discriminación contemplada por el artículo 14 de la Constitución española, que califican HE como “discriminación ideológica”, o, “veto ideológico”, en otras partes del escrito; además de no garantizarse, a su juicio, una vida libre de violencia machista contra las mujeres, citando, en este caso, para fundamentar tal violencia, el artículo 54 del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad.

Por otra parte, subyace del escrito un rechazo a algunos de los contenidos contemplados en el borrador del II Plan por estimar que son contrarios tanto a la normativa autonómica vigente en materia de igualdad, como a derechos y libertades constitucionales fundamentales.

En este subapartado nos centraremos en valorar la primera de las objeciones planteadas. En particular, la que cuestiona que el procedimiento seguido por el Ayuntamiento de Hondarribia para elaborar el II Plan de Igualdad se adecúe al Texto Refundido de la Ley para la Igualdad. Con relación a ello, siguiendo con lo dispuesto en el artículo 16. 4 del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad, los planes de igualdad han de disponer, al menos, de:

*“a) Diagnóstico de situación.*

*b) **Cauces para la participación en su elaboración de los agentes sociales, las asociaciones, colectivos y personas expertas del ámbito del feminismo y de la igualdad de mujeres y hombres, en el caso de planes dirigidos fundamentalmente a la ciudadanía.** (la negrita y el subrayado es nuestro)*

*c) **Cauces para la participación de los departamentos o áreas implicadas, tanto a nivel técnico como político.***

*d) **Presupuesto.***

*e) Calendario.*

*f) Objetivos, acciones y sistemas de implantación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas con sus correspondientes indicadores”.*

Una comparativa entre lo preceptuado en la norma y el proceder del Ayuntamiento de Hondarribia indica que esta administración ha cumplido con lo dispuesto en la ley. En particular, tanto en el diagnóstico como en la elaboración del II plan, están presentes, de acuerdo con el citado art. 16.4, agentes sociales, las asociaciones, colectivos y personas expertas del ámbito del feminismo y de la igualdad de mujeres y hombres. Es la norma la que apostilla expresamente qué tipo de asociaciones pueden estar presentes, refiriéndose únicamente a agentes, asociaciones, colectivos y personas que tengan experiencia en el movimiento feminista y de la igualdad de mujeres y hombres.

En la página 7 del Diagnóstico 2024-12 de Igualdad en Hondarribia sobre la situación de mujeres y hombres, se indica cuál es la composición del Grupo Motor para la Igualdad (GMI), figurando, en el marco del tejido asociativo local de Hondarribia las siguientes asociaciones o compañías:

- Representantes de la asociación de mujeres EMEKI.
- Representantes de Pentsagune Feminista.
- Representantes del grupo Psilocybe.
- Representantes de la compañía Jaizkibel.
- Representantes de la asociación Juana Mugarrieta.

Con relación a ello, cabe observar que la composición completa del GMI responde a la directriz de Buen Gobierno presente en la Estrategia 2030 de la CAE, que, como veremos, tiene por objeto transformar las relaciones entre la Administración y la ciudadanía y los grupos en los que esta se integran, pasando de un marco relacional estático y rígido a una relación horizontal basada en la transparencia y la apertura participativa en el conjunto de políticas públicas, y, en lo que nos interesa, en las políticas locales de impulso de la igualdad de género.

En un segundo orden de consideraciones, si acudimos a los estatutos de algunas de estas asociaciones, por ejemplo, EMEKI o Jazkibel observamos que:

EMEKI, inscrita como asociación desde el año 1991, tiene como finalidad “Ayudar a la mujer a enriquecer su propia personalidad, elevando su nivel cultural, potenciándola para que participe de forma creciente en la sociedad y estimulándola para que pueda desarrollar todas sus aptitudes, teniendo como objetivo final la igualdad de mujeres y hombres”.

Estatutos disponibles en:  
[https://www.euskadi.eus/contenidos/asociacion/asg026551991/es\\_def/adjuntos/Estatutos.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/asociacion/asg026551991/es_def/adjuntos/Estatutos.pdf)

En el caso de la compañía JAIZKIBEL, inscrita como asociación desde el año 2002, la finalidad sería, “la igualdad de los derechos de las mujeres también en el Alarde de Hondarribia”.

Estatutos disponibles en:  
[https://www.euskadi.eus/contenidos/asociacion/asg100052002/es\\_def/adjuntos/Estatutos.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/asociacion/asg100052002/es_def/adjuntos/Estatutos.pdf)

En ambos casos su condición de asociaciones del ámbito del feminismo y de la igualdad de mujeres y hombres es determinante del requisito habilitante para participar. Esto es, la participación viene determinada por los fines que persiguen estas asociaciones, que son sintónicos con los objetivos tanto del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad, como de la LO 3/2007.

Respecto a la LOIEMH, su artículo 1 dispone: “1. *Las mujeres y los hombres son iguales en dignidad humana, e iguales en derechos y deberes. **Esta Ley tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural para, en el desarrollo de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución, alcanzar una sociedad más democrática, más justa y más solidaria.***

2. *A estos efectos, la Ley establece principios de actuación de los Poderes Públicos, regula **derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas, tanto públicas como privadas, y prevé medidas destinadas a eliminar y corregir en los sectores público y privado, toda forma de discriminación por razón de sexo***”. (El subrayado y la negrita es nuestro).

Con relación al Texto Refundido, volvemos a reproducir aquí su artículo 1, esta vez, en toda su extensión: “La presente ley tiene por objeto establecer los principios generales

que han de presidir la actuación de los poderes públicos en materia de igualdad de mujeres y hombres, así como regular un conjunto de medidas dirigidas a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y trato de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida y, en particular, a promover el empoderamiento de las mujeres, su autonomía y el fortalecimiento de su posición social, económica y política al objeto de eliminar la desigualdad estructural y todas las formas de discriminación por razón de sexo, incluida la violencia machista contra las mujeres. Todo ello con **el fin último de lograr una sociedad igualitaria y libre de violencia machista en la que todas las personas sean libres, tanto en el ámbito público como en el privado, para desarrollar sus capacidades personales y tomar decisiones sin las limitaciones impuestas por los roles tradicionales en función del género,** y en la que se tengan en cuenta, valoren y potencien por igual las distintas conductas, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres”. (La negrita y el subrayado es nuestro).

No cabe duda de que ambas leyes persiguen acabar con los estereotipos o sesgos de género atribuidos a las mujeres, únicamente por el hecho de ser mujeres, en todas las esferas en las que participa. Ahondando más en la expresión “**estereotipos de género**”, el **Glosario de términos del Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde**, los define como: “Los estereotipos de género son generalizaciones simplistas de los atributos de género, las diferencias y los roles de las mujeres y los hombres. Las características estereotipificadas sobre los hombres los describen como competitivos, codiciosos, autónomos, independientes, beligerantes, interesados en los bienes privados. Los estereotipos paralelos sobre las mujeres las representan como cooperadoras, acogedoras, atentas, comunicativas, orientadas al grupo, interesadas en los bienes públicos. Con frecuencia los estereotipos se usan para justificar la discriminación de género más ampliamente y pueden reflejarse y reforzarse con las teorías tradicionales y las modernas, las leyes y las prácticas institucionales. Los mensajes que refuerzan los estereotipos de género y la idea que las mujeres son inferiores vienen en una variedad de "envases" — desde canciones y anuncios publicitarios hasta proverbios tradicionales” (<https://www.emakunde.euskadi.eus/emakunde/-/glosario-emakunde/>).

En términos similares, el **Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE)** conceptualiza la estereotipación de género como la “práctica de atribuir a las mujeres o a los hombres atributos concretos, características o roles específicos por el sólo hecho de su pertenencia al grupo social de las mujeres o de los hombres”

[https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1371?language\\_content\\_entity=es](https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1371?language_content_entity=es))

A tenor de todos estos fundamentos jurídico-normativos que está obligado a seguir el Ayuntamiento de Hondarribia en su condición de poder público sujeto al principio de legalidad constitucional, cabe observar que ha cumplido escrupulosamente con lo dispuesto por el Texto Refundido de la Ley para la Igualdad, la LOIEMH y el dispositivo constitucional a la hora de facultar la participación en el diagnóstico de situación y diseño del plan de igualdad de asociaciones del movimiento feminista que persiguen como finalidad, tal y como se recoge expresamente en sus estatutos, la eliminación de los estereotipos de género en la localidad de Hondarribia.

Siguiendo con este hilo argumental, tal y como consta en el escrito de sugerencias al borrador del II Plan de Igualdad, la asociación HE, en la página 2, describe cuáles son sus fines: “Visibilización de aquellas mujeres que comparten y respetan el Alarde Tradicional de Hondarribia colaborando en su promoción, sostenimiento y organización”. Fines que también se reproducen en el registro administrativo de los estatutos de la asociación ([https://www.euskadi.eus/contenidos/asociacion/asg253192023/es\\_def/adjuntos/Estatuto\\_s.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/asociacion/asg253192023/es_def/adjuntos/Estatuto_s.pdf)).

La propia adjetivación del Alarde como tradicional, y como fin principalista de la asociación plantea, desde el plano constitucional y de técnica legal, una serie de interrogantes que, lejos de colegir con la argüida discriminación ideológica contra la asociación HE, deviene más bien en lo contrario: en la pretensión de la asociación HE de legitimar una participación que subvierta el tenor literal del objeto del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad, de la LOIEMH, y del dispositivo constitucional que fundamenta sendas legislaciones, los artículos 9.2 y 14 de la Constitución.

Veamos con más detenimiento esta apreciación. El Alarde Tradicional, como objetivo principal de la asociación HE, implica circunscribir la actividad de la asociación a promover una manifestación cultural donde mujeres y hombres tienen unos roles asignados por su condición de tales. Concretamente, las mujeres por ser mujeres sólo pueden ser cantineras, mientras que, a los hombres, por su condición de tales, se les asigna la función de soldados. No hay libertad de elección, sino predeterminación de roles o funciones por razón de sexo.

Sin perjuicio de que, en la esfera privada la irradiación o proyección del derecho fundamental a la igualdad pueda modularse, que no evaporarse, como explicaremos en el subapartado 4. V, cuando los derechos se proyectan en la esfera de la acción pública, esto es, con la participación directa y motora de una administración pública, y la elaboración de un plan de igualdad tienen lugar en la esfera público-política, no cabe ningún tipo de excepción: la erradicación de los estereotipos de género en todas sus manifestaciones, donde tiene cabida el espacio cultural, debe corregirse sin ambages. Y ello es así porque los poderes públicos tienen una obligación de sujeción positiva para con la Constitución de 1978, fundamento legitimador de toda la panoplia legal descrita. Y esta obligación positiva implica que no pueden sustraerse a la aplicación del dispositivo constitucional, sino por el contrario, que están obligados a cumplir con sus disposiciones, sin excepciones, a tenor de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Constitución española, donde se contempla el principio de constitucionalidad o de jerarquía normativa constitucional.

De ahí que, el Ayuntamiento de Hondarribia deba habilitar como interlocutoras en el diagnóstico, diseño y ejecución del II Plan de Igualdad a asociaciones cuya constitución tiene por finalidad la promoción del feminismo, esto es, de la autonomía, libertad, igualdad y justicia social de mujeres y hombres, eliminando todos aquellos estereotipos culturales, socioeconómicos, políticos...que perpetúan la discriminación y opresión estructural de las mujeres; pues de lo contrario, si diera cabida a asociaciones que abogan por mantener prácticas basadas en estereotipos que dan como resultado una situación de exclusión de más de la mitad de la población, las mujeres, estaría contraviniendo el marco normativo constitucional y las normas con rango de ley que tienen su base jurídica en dicho marco.

La participación de asociaciones en los planes de igualdad no solo se materializa como una participación en su forma procedimental, por configurarse como tejido asociativo, sino que dicho tejido debe coadyudar a la administración local, en el caso que nos ocupa, a cumplir con la obligación de promover las condiciones para que la igualdad de mujeres y hombres de Hondarribia y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas. De forma tal que tales grupos deben tener como finalidad erradicar todos aquellos, prejuicios, sesgos sexo/genéricos que imposibiliten la consecución de la finalidad observada.

Por ello, es la sintonía de las finalidades perseguidas por las asociaciones que participan en el diagnóstico y la elaboración del borrador del II Plan de Igualdad del Ayuntamiento de Hondarribia con la finalidad constitucional legalmente desarrollada por el Texto

Refundido de la Ley para la Igualdad y la LOIEMH, el cauce jurídico que habilita su participación. Y, a sensu contrario, es la incompatibilidad de la finalidad perseguida por la asociación HE con la normativa de igualdad de mujeres y hombres en vigor la determinante de su exclusión. En este sentido, la exclusión no trae su causa de ningún veto o discriminación ideológica, pues vivimos en un régimen de democracia no militante, o, de “indiferentismo ideológico”, como ha señalado el Tribunal Constitucional [entre otras, en la STC 48/2003, FJ 7º. [ECLI:ES:TC:2003:48]]; sino que la exclusión tiene su origen en que la finalidad de la asociación es contraria a la finalidad perseguida por el II Plan de Igualdad. Por ende, su participación hubiera desvirtuado la propia razón de ser del II Plan, además de las consecuencias jurídicas que pudieran derivarse para la administración local por infracción de la legalidad constitucional vigente.

Cabe añadir, además, que precisamente el procedimiento seguido es armónico con la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres. En el Preámbulo, que antecede al cuerpo jurídico legal, se pone especial énfasis en la necesidad de adoptar políticas acertadas para promover la igualdad de género, consistente, recordemos, en la búsqueda de la igualdad formal y material de mujeres y hombres. En otros términos, no solo ha de buscarse la participación por sí misma de asociaciones del feminismo, sino de asociaciones que tengan como meta ahondar en la realización efectiva de la igualdad de mujeres y hombres, especialmente en los ámbitos decisorios de la acción pública, y la participación de asociaciones feministas en los planes de igualdad ahonda en el fortalecimiento de una democracia sustancial.

A mayor abundamiento, esta materialización de la naturaleza paritaria de la participación se plasma precisamente en la controvertida, a juicio de la asociación HE, composición y funciones de la Mesa de Igualdad (página 4 del escrito de sugerencias). Tal y como se expone en la página 41 del diagnóstico de igualdad, la Mesa de Igualdad se configura como un órgano informal que complementa la consecución de la perspectiva de género en el marco de un modelo de Gobierno Abierto, sumándose así al conjunto de agentes y departamentos internos y externo al Ayuntamiento de Hondarribia para la ejecución de las acciones previstas en el borrador del II Plan de Igualdad.

Aún más, la Mesa se ubica en un espacio de participación democrática paritaria, como encabeza el apartado del diagnóstico, siendo las funciones asignadas muestra significativa de tal participación: “la Mesa de Igualdad pretende impulsar el papel protagonista y corresponsable de los grupos feministas y de mujeres en el diseño, ejecución y evaluación

de los servicios públicos y políticos”. Se trata de buscar así nuevas fórmulas participativas basadas en relaciones horizontales de cooperación y complementariedad entre la administración local y la ciudadanía, con especial referencia a las asociaciones y movimientos feministas que vertebran a la colectividad ciudadana que anhela la igualdad de mujeres y hombres.

Por ende, la Mesa de Igualdad está llamada a desempeñar una función transversal para la consecución de la igualdad de mujeres y hombres que permita su abordaje horizontalmente, en todas las áreas que conforman el Ayuntamiento. De hecho, en la citada página 41 del diagnóstico se expone la causa que motiva la creación de la Mesa: “El Ayuntamiento de Hondarribia es, a juicio de los/as participantes en el proceso, una entidad muy departamentada. La ausencia de este tipo de estructuras dificulta que la perspectiva de igualdad sea abordada de forma organizada y estratégica. Además, se corre el riesgo de que sólo la Unidad de Igualdad se encargue del trabajo en materia de igualdad”.

Una apreciación que ya estaba presente en la “Guía para el diseño, gestión y evaluación de planes locales para la igualdad”, de 2008 [[https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/coediciones/es\\_def/adjuntos/823-dise%C3%B1o-planos-igualdad\\_es.pdf](https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/coediciones/es_def/adjuntos/823-dise%C3%B1o-planos-igualdad_es.pdf)]. En particular, ya en la guía se advertía de que la política de igualdad como política transversal “se opone a la estructura de la administración, que es sectorial, y por tanto a su tradicional cultura organizacional. Aunque la administración se está adaptando a los cambios paulatinamente, todavía hoy persiste en algunas partes de las organizaciones la percepción de “injerencia” o de “carga” cuando se ven instadas a realizar su trabajo con perspectiva de género y/o realizar actuaciones específicas para la igualdad desde su ámbito sectorial” (página 28). De ahí que “Un aspecto fundamental para el éxito de las políticas de igualdad, es que estén adecuadamente coordinadas con el resto de políticas transversales del municipio” (página 29).

Se trataría por ello de visibilizar la centralidad de la igualdad de mujeres y hombres en todas las estructuras del sector público local, garantizando la efectiva aplicación del **gender mainstreaming o enfoque integrado**, como enfoque fundamental y estratégico para alcanzar la igualdad sustantiva de mujeres y hombres, tal y como se defendió en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 [<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/>

PFA\_E\_Final\_WEB.pdf]. De modo que, la incorporación de la perspectiva de género en el modelo de gobernabilidad de “buen gobierno local”, no implica sino la integración de la igualdad de género en las políticas locales con vistas a transformar, revirtiendo, los estereotipos de género que son discriminatorios para las mujeres. De ahí que la Mesa, que participa de este enfoque integrado, asuma como premisa la paridad en el Alarde, pues no asumirla, implicaría subvertir, además de la normativa ya citada, la propia Estrategia 2030 del Gobierno Vasco como plan general referencial para la elaboración del II Plan de Igualdad. Esto es, se estaría solicitando al Ayuntamiento de Hondarribia que actuara contraviniendo el tenor legal que está obligado jurídicamente a cumplir. Por todo ello, que la Mesa de Igualdad asuma la necesidad de un Alarde Paritario, lejos de situar a las mujeres en una posición de inferioridad (como se sostiene en la página 7 del escrito de sugerencias), tiene como premisa romper con la estereotipación de género artificialmente construida que cosifica a las mujeres a través de la atribución de roles que perpetúan la desigualdad, en este caso, en los espacios culturales, en cumplimiento del orden constitucional y legal reiteradamente descrito.

Resta por hacer referencia a la también argüida conculcación del artículo 54 del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad, en base a que: “Fomentar los prejuicios hacia otras mujeres sin respetar los derechos que también les asisten con la creación de estereotipos dañinos, solo perpetúa la desigualdad y dificulta la lucha por la igualdad de derechos” (página 4 del escrito de sugerencias).

El artículo 54 en su apartado segundo, comprende una definición amplia de la violencia machista sintónica con los tratados internacionales [Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, de 2011 (en adelante, el Convenio de Estambul (<https://rm.coe.int/1680462543>))] y el Derecho de la Unión [Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (en adelante, Directiva (UE) 2024/1385: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-80770>)], a cuyo tenor: “Abarca toda violencia que se ejerza contra las mujeres, incluidas las niñas y adolescentes y las mujeres transexuales, por el hecho de ser mujeres, o que les afecte de forma desproporcionada, tanto en el ámbito público como en el privado. La violencia se puede ejercer tanto por acción como por omisión, y los medios para ejercerla pueden ser físicos, psicológicos o económicos, incluidas las amenazas, intimidaciones y coacciones, que

tengan como resultado un daño, sufrimiento o perjuicio físico, sexual, psicológico, social, socioeconómico o patrimonial”.

La violencia contra las mujeres representa la más execrable de las manifestaciones de la cultura patriarcal o, si se prefiere, de la desigualdad estructural generada por los sesgos socialmente contruidos que sitúan a los hombres como únicos constructores y portadores de los valores, costumbres, principios, reglas y derechos que rigen en una comunidad política. La posesión sobre las mujeres como si fueran propiedades, en vez de sujetos de Derecho y con derechos, la invisibilización de las mujeres como ciudadanas plenas, la asignación de roles en el espacio cultural que simbolizan el estatus de subordinación social de las mujeres, son manifestaciones de este tipo de violencia patriarcal que perpetúa las desigualdades de mujeres y hombres.

No en vano, el Convenio de Estambul, en su artículo 3a) define la violencia contra las mujeres como “una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres” que designa “todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimiento de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada”.

Paralelamente, el artículo 3c) del Convenio define el “género” como los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente contruidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres; y, siguiendo lo dispuesto en el artículo 3d) se entenderá por “violencia contra las mujeres por razones de género toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada”.

La conceptualización de la violencia de género es análoga en el orden jurídico europeo. Concretamente, la Directiva (UE) 2024/1385, dispone en su Considerando 10) cómo: “La violencia contra las mujeres es una manifestación persistente de la discriminación estructural contra las mujeres, resultado de relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. Es una forma de violencia de género, infligida principalmente a mujeres y niñas por hombres. Hunde sus raíces en los roles, comportamientos, actividades y atributos contruidos socialmente que una sociedad determinada considera adecuados para las mujeres y para los hombres. Por tanto, se debe tener en cuenta una perspectiva que tome en consideración el género al aplicar la presente Directiva”.

Una interpretación conforme a la normativa internacional, supranacional, estatal y autonómica vigente en materia de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, y lucha contra la violencia contra las mujeres, conduce a la conclusión de que, el Ayuntamiento de Hondarribia ha cumplido con la misma, pues no se desprende de la actuación de conformar como órgano informal una Mesa de Igualdad, participada de asociaciones feministas y de igualdad de mujeres y hombres, una conculcación de la garantía de una vida libre de violencia machista contra las mujeres (artículo 54 del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad) y de la representación paritaria contemplada por la ya referenciada LO 2/2024.

*III. Los contenidos del borrador del II Plan de Igualdad al albur de la Estrategia 2030 para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE, el Texto Refundido de la Ley para la igualdad, y la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación [BOE-A-2022-11589, <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/07/12/15/con>]*

Con relación al cuestionamiento jurídico que se hace de algunos de los contenidos del borrador del II Plan de Igualdad por la asociación HE, procede detenerse en cada uno de ellos para valorar si el borrador cumple o no con la legislación vigente en la materia.

En este apartado comenzaremos exponiendo aquello que se cuestiona en perspectiva legal del borrador del II Plan de Igualdad, para a renglón seguido, valorar tal reproche en base a su adecuación o no a las bases legales que se consideran contravenidas. En este sentido, en las páginas 4 a 6 del escrito de sugerencias, se contempla el grueso de alegaciones que, conforme a HE, fundamentan que “Teniendo en cuenta que las justificaciones y el compromiso que dice tener este Ayuntamiento y la argumentación que se refleja en el Borrador, debemos recordar que, si no todos, algunos de los artículos del Decreto Legislativo 1/2023 que quedan comprometidos por las medidas adoptadas” (página 4).

Aunque la asociación HE hace referencia al Decreto Legislativo 1/2023, el rigor jurídico nos compele a utilizar la terminología de Texto Refundido de la Ley para la Igualdad, dado que el decreto-legislativo no es sino el soporte formal que ha permitido al Gobierno Vasco, por habilitación del Parlamento Vasco, refundir en una única norma con rango de ley el conjunto de normativa existente en la CAE en materia de igualdad de mujeres y hombres, en aras a integrar en un único cuerpo legal las distintas modificaciones operadas

desde 2005, evitando así la dispersión normativa y cumpliendo con el principio general constitucional de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución española).

Tras esta precisión, el primero de los reproches jurídicos se centra en la contravención por el borrador del II Plan de los principios generales previstos por el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad. Concretamente, se observa lo siguiente:

Con relación a la **igualdad de trato**, HE afirma: “donde se especifica la **prohibición de TODA discriminación** por parte de las instituciones públicas por motivos, entre otros, de tener distintas opiniones políticas o de otra índole. Las normas y condiciones impuestas y aprobadas por este Ayuntamiento a través del GMI (Grupo Motor para la Igualdad), por ejemplo, para la Mesa de Igualdad, imponen una determinada ideología donde se limita la libertad de expresión, con temas tabús y se discrimina a asociaciones simplemente por no compartir ideas y valores por lo que la igualdad de trato no está garantizada”.

A este respecto, cabe argumentar lo que sigue:

- En primer lugar, el artículo 3.1 del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad, define la Igualdad de trato como “*toda discriminación basada en el sexo de las personas, tanto directa como indirecta y cualquiera que sea la forma utilizada para ello*”. Añadiendo, a renglón seguido: “*A los efectos de esta ley: a) Existirá discriminación directa cuando una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por razón de su sexo o de circunstancias directamente relacionadas con el sexo, como el embarazo o la maternidad. Sin perjuicio de su posible tipificación como delito, el acoso sexual y el acoso por razón de sexo tienen la consideración de discriminación directa por razón de sexo. b) Existirá discriminación indirecta cuando un acto jurídico, criterio o práctica aparentemente neutra perjudique a una proporción sustancialmente mayor de personas de un mismo sexo, salvo que dicho acto jurídico, criterio o práctica resulte adecuada y necesaria, y pueda justificarse con criterios objetivos que no estén relacionados con el sexo. c) No se considerarán constitutivas de discriminación por razón de sexo las medidas que, aunque planteen un tratamiento diferente para las mujeres y los hombres, tienen una justificación objetiva y razonable, entre las que se incluyen aquellas que se fundamentan en la acción positiva para las mujeres, en la necesidad de una protección especial de los sexos por motivos biológicos, o en la promoción de la incorporación de los hombres al trabajo doméstico y de cuidado de las personas y al trabajo a favor de la igualdad de trato y oportunidades*”.

- En un sentido análogo, el artículo 4 de la Ley 15/2022, dispone:

*“1. El derecho protegido por la presente ley implica la ausencia de toda discriminación por razón de las causas previstas en el apartado 1 del artículo 2<sup>8</sup>.*

*En consecuencia, queda prohibida toda disposición, conducta, acto, criterio o práctica que atente contra el derecho a la igualdad. Se consideran vulneraciones de este derecho la discriminación, directa o indirecta, por asociación y por error; la discriminación múltiple o interseccional, la denegación de ajustes razonables, el acoso, la inducción, orden o instrucción de discriminar o de cometer una acción de intolerancia, las represalias o el incumplimiento de las medidas de acción positiva derivadas de obligaciones normativas o convencionales, la inacción, dejación de funciones, o incumplimiento de deberes.*

*2. No se considera discriminación la diferencia de trato basada en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo 2 de esta ley derivada de una disposición, conducta, acto, criterio o práctica que pueda justificarse objetivamente por una finalidad legítima y como medio adecuado, necesario y proporcionado para alcanzarla<sup>9</sup>.*

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

*4. En las políticas contra la discriminación se tendrá en cuenta la perspectiva de género<sup>10</sup> y se prestará especial atención a su impacto en las mujeres y las niñas como obstáculo*

---

<sup>8</sup> *“Se reconoce el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación con independencia de su nacionalidad, de si son menores o mayores de edad o de si disfrutan o no de residencia legal. Nadie podrá ser discriminado por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.*

<sup>9</sup> En sintonía con lo previsto en el artículo 2.2 de la Ley 15/2022, “2. No obstante lo previsto en el apartado anterior, y de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 4 de esta ley, podrán establecerse diferencias de trato cuando los criterios para tal diferenciación sean razonables y objetivos y lo que se persiga es lograr un propósito legítimo o así venga autorizado por norma con rango de ley, o cuando resulten de disposiciones normativas o decisiones generales de las administraciones públicas destinadas a proteger a las personas, o a grupos de población necesitados de acciones específicas para mejorar sus condiciones de vida o favorecer su incorporación al trabajo o a distintos bienes y servicios esenciales y garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades en condiciones de igualdad”.

<sup>10</sup> El artículo 4.4 alude a la obligación del sector público a cumplir con las obligaciones dispuestas en la Ley 15/2022, como precisa desde el inicio el artículo 2.4. Sector público que aglutina lógicamente a las entidades que integran la Administración Local (art. 2.4c)).

*al acceso a derechos como la educación, el empleo, la salud, el acceso a la justicia y el derecho a una vida libre de violencias, entre otros”.*

Además, nos interesa poner de relieve que la Ley 15/2022 extiende la obligación de dar cumplimiento al derecho a la igualdad de trato y no discriminación “a las personas físicas o jurídicas de carácter privado que residan, se encuentren o actúen en territorio español, cualquiera que fuese su nacionalidad, domicilio o residencia...” (art. 2.4).

Tanto el artículo 3.1 del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad, como la lectura combinada de los artículos 2.1.2.2 y 4 de la Ley 15/2022, vienen a positivar a nivel legislativo la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional sobre el alcance del artículo 14 de la Constitución española. En este sentido, de forma muy temprana, vino a precisar el máximo órgano de garantías constitucionales el alcance a otorgar a la igualdad ante la ley. Reproducimos en este punto el FJ 3 de la Sentencia del TC de 10 de noviembre de 1981: *“El principio de igualdad jurídica consagrado en el artículo 14 hace referencia inicialmente a la universalidad de la Ley, pero no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de Derecho, para la efectividad de los valores que la Constitución consagra con el carácter de superiores del Ordenamiento, como son la justicia y la igualdad (art. 1.1), a cuyo efecto atribuye, además, a los Poderes públicos el que promuevan las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (art. 9.2). Lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14 de la Constitución; es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable”.*

Por todo lo expuesto, el nudo gordiano de la cuestión radica en dilucidar si las condiciones para ser integrantes de la Mesa de Igualdad generan un tratamiento desigual con relación a las asociaciones no incluidas, como sería el caso de la asociación HE, cuyo alcance no está sujeto a razón, y que por ello pueda calificarse, como hace HE en su escrito, de discriminatorio. Es pertinente recordar aquí lo dispuesto por el artículo 16.4c) del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad, “los planes de igualdad han de disponer, al menos, de: Cauces para la participación en su elaboración de los agentes sociales, las asociaciones, colectivos y personas expertas del ámbito del feminismo y de la igualdad de mujeres y hombres”. En este sentido, la Mesa de Igualdad está participada por asociaciones del ámbito del feminismo y de la igualdad de mujeres y hombres, tal y como queda constancia en sus estatutos de constitución. La no inclusión de HE estaría avalada

por la propia dicción literal del artículo 16.4c), que limita la participación a asociaciones con fines específicos: la erradicación de los estereotipos de género.

Huelga decir, además, que el feminismo, a pesar de su inherente naturaleza participativa y dinámica, no es conciliable con el sostén y mantenimiento de estructuras patriarcales, pues ello nos llevaría al oxímoron de un feminismo patriarcal, un constructo manifiestamente incompatible con la legalidad vigente. Tampoco encontraría acomodo en el texto fundamental del 78, pues recordemos que la legislación es cooperadora del dispositivo constitucional, contribuyendo a su desarrollo e implementación, pero no a su destrucción, algo difícilmente sostenible en un régimen democrático que, además, al albur de la LO 2/2024, ha de conformarse como una democracia paritaria.

No estamos por ello en presencia de una desigualdad de tratamiento en el acceso a la participación de la Mesa de Igualdad generadora de discriminación, al no concurrir el supuesto jurídico-constitucional para su aplicabilidad tanto en su modalidad de discriminación directa, “tratar de manera menos favorable que otra en situación análoga por razón de su sexo o de circunstancias directamente relacionadas con el sexo” (el artículo 16.4 del Texto Refundido habla de asociaciones y colectivos “del ámbito del feminismo y de la igualdad de mujeres y hombres”, no de asociaciones con carácter general), como indirecta (el criterio jurídico del artículo 16. 4 no perjudica a una proporción sustancialmente mayor de personas de un mismo sexo).

Concluimos el análisis de la igualdad de trato subrayando la evidente ausencia de acreditación del término de comparación o “*tertium comparationis*” que exige la concurrencia de exigencias constitucionales precisas para fundamentar que se ha producido una efectiva vulneración del derecho de igualdad ante la ley o derecho a la igualdad de trato (art. 14 CE). La igualdad como mandato de prohibición de discriminación obliga así a una comparación entre las asociaciones que conforman la Mesa de Igualdad, y la asociación HE, en base a un juicio de igualdad en aras a valorar la legitimidad jurídica del artículo 16.4 del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad. Desde esta óptica, el juicio de igualdad como parámetro de interpretación conforme a la constitución debe evaluar la legitimidad del criterio diferenciador empleado en el artículo 16.4, cuando aboga por asociaciones y colectivos feministas en el caso de planes de igualdad dirigidos fundamentalmente a la ciudadanía, bien desde la perspectiva de la finalidad de la norma (STC 45/1989, FJ 5) bien desde la protección de bienes y derechos buscada por el legislador (STC 68/1990, FJ 5). Como se ha reiterado, la finalidad del

artículo 16.4 es la planificación de los planes de igualdad de mujeres y hombres, como, a tenor del Título II, del Texto Refundido, medida para la integración de la perspectiva de género en la actuación de los poderes y las administraciones públicas vascas, siendo el bien jurídico merecedor de protección la igualdad real y efectiva, esto es, la igualdad no solo formal, sino también material, de mujeres y hombres. De ahí que, el criterio diferenciador del tipo de tejido asociativo que debe participar en los planes de igualdad, salva su tacha de constitucionalidad.

A idéntica conclusión se llega si, en vez de analizar la razonabilidad de la diferencia normativa de trato con relación a las asociaciones del ámbito del feminismo y de la igualdad de mujeres y hombres, en base al derecho a la igualdad, nos centramos en la cláusula de prohibición de discriminación por razón de sexo, donde no opera el término de sustitución, sino un canon más estricto respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad. Pues tiene pleno sentido que el Texto Refundido ahonde en el fortalecimiento participativo de las asociaciones del ámbito del feminismo y de la igualdad de mujeres y hombres que buscan, en palabras del TC “favorecer y garantizar el cambio de conciencia y convivencia que solo la paridad garantiza” (STC 91/2019, de 3 de julio de 2019, FJ 10).

Continuando con las apelaciones por HE a la inaplicación del tenor legal, en la ya referida página 4 se expone: “2. Garantizar el ejercicio efectivo por parte de mujeres y hombres de los derechos políticos, económicos, laborales, **sociales, culturales**...este Plan no garantiza el ejercicio efectivo de los derechos de todas las mujeres, los restringe y condiciona por lo que, **la Igualdad de oportunidades** tampoco está garantizada”.

Ciñéndonos a la norma vasca, el artículo 3.2. Igualdad de oportunidades en su primer apartado, dispone: “*Los poderes públicos vascos deben adoptar las medidas oportunas para garantizar el ejercicio efectivo por parte de mujeres y hombres, en condiciones de igualdad, de los derechos políticos, civiles, económicos, laborales, sociales, culturales, medioambientales y del resto de derechos fundamentales que puedan ser reconocidos en las normas, incluido el control y acceso al poder y a los recursos y beneficios económicos y sociales. A efectos de esta ley, la igualdad de oportunidades se ha de entender referida no solo a las condiciones de partida o inicio en el acceso al poder y a los recursos y beneficios, sino también a las condiciones para el ejercicio y control efectivo de aquellos*”.

Refiere así el artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley para la igualdad, a la dimensión objetiva de la igualdad, a la que ya hemos hecho referencia en numerosas ocasiones a lo largo de este informe. La igualdad material del artículo 9.2 de la Constitución contempla como las acciones, medidas y demás políticas públicas deben estar atravesadas en todo momento por el enfoque integrado de la perspectiva de género.

Este enfoque engarza, además, con el tercero de los reproches emitidos por HE, el no cumplimiento del principio general del respeto a la diversidad y a la diferencia, del artículo 4: “Se realice respetando tanto la diversidad y las diferencias existentes entre mujeres y hombres... como la diversidad y diferencias existentes **dentro de los propios grupos de mujeres** y de hombres”. En este caso no se respetan las diferencias entre las distintas asociaciones y se beneficia, favorece, la participación a ciertos grupos de mujeres sobre otros hasta el punto de impedir el debate o intercambio de ideas, lo que constituye trato injusto”.

El nexo entre la igualdad material y la garantía de las diversidades y diferencias entre mujeres se concreta, precisamente, en su hibridación con los principios generales de la integración de la perspectiva de género (artículo 3.5), la eliminación de roles y estereotipos en función del género (artículo 3.7) y la integración de la perspectiva interseccional (artículo 3.8). Los poderes públicos vascos, como el Ayuntamiento de Hondarribia, deben promover en sus políticas públicas un enfoque interseccional que supone tener en cuenta la interrelación de ejes de poder y de opresión en las relaciones entre mujeres y hombres. Estos ejes de poder y de opresión se han construido en torno a roles sociales y estereotipos en función del sexo sobre los que asienta la desigualdad entre mujeres y hombres, siendo por ende necesario “la consideración sistemática de las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, incorporando objetivos y actuaciones específicas dirigidas a eliminar las desigualdades y promover la igualdad en todas las políticas y acciones, a todos los niveles y en todas sus fases de planificación, ejecución y evaluación” (art. 3.5 del Texto Refundido, párrafo segundo).

Descendiendo de la generalidad y la abstracción a la realidad social, el conjunto de disposiciones obliga a los poderes públicos vascos a considerar la diversidad y especificidad subyacente a “aquellas mujeres o grupos de mujeres en quienes concurren otros factores que puedan dar lugar a situaciones de discriminación como raza, color, origen étnico o social, lengua, religión, cultura, opiniones políticas o de otro tipo,

pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, configuración familiar, discapacidad, edad, orientación sexual, identidad sexual o de género, expresión de género, condición rural, situación migratoria, de refugiada, de seropositividad, de monoparentalidad o cualquier otra condición o circunstancia personal, social o administrativa” (artículo 1 *in fine* del Texto Refundido). De forma tal que, en el diagnóstico, diseño y ejecución de un plan de igualdad deberán tener cabida aquellas mujeres que, por su color de piel, por su pertenencia a una etnia minoritaria, por su nacionalidad... sean susceptibles de situarse en una posición tal que les impida de hecho, el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales.

Merece una especial referencia la discriminación por opiniones políticas, pues esta se arguye en numerosas ocasiones por HE como causa principal de su exclusión. La propia asociación reconoce que su función es fomentar y potenciar una participación de las mujeres afecta al espíritu del Alarde Tradicional, una opción ideológica que, a su juicio, debe ser respetada e integrada en el diagnóstico, diseño y ejecución del II Plan de Igualdad, a través de su participación; aunque, al mismo tiempo, alega que esta opción ideológica debe reconducirse al espacio privado, el de la Convivencia Ciudadana, debiendo eliminarse del borrador del II Plan de Igualdad el punto 2.2.21, “Continuar con la resolución del conflicto del Alarde como conflicto en clave de igualdad” (página 23).

Ciertamente, recurrir a la libertad ideológica como derecho fundamental (artículo 16 CE) para justificar la participación en un órgano informal, la Mesa de Igualdad, pero ubicado en un contexto público, el II Plan de Igualdad; para, al mismo tiempo justificar que es esta misma libertad ideológica el fundamento de la exclusión del abordaje del Alarde como un Alarde paritario, pues esta cuestión se reserva a la esfera privada de la ciudadanía de Hondarribia, es cuanto menos un ejercicio argumentativo que conduce a conclusiones contradictorias o dispares entre sí. La libertad ideológica tiene una dimensión positiva y una dimensión negativa. La dimensión negativa consiste en que ninguna persona está obligada a profesar sus ideas o creencias. La dimensión positiva por el contrario consistiría en tener y manifestar las ideas o creencias que la persona adopte libremente. Empero, los derechos fundamentales no son absolutos, como ha reiterado la justicia constitucional, pues todos ellos son fundamento del orden público y la paz social (artículo 10.1 CE), y, esta manifestación de la ideología a través de la libertad de expresión (art. 20.1a) CE) encuentra sus límites en otros derechos fundamentales, además de los

mencionados expresamente en el artículo 20.4 CE, como sería el caso del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación.

A ello habría que añadir que la asociación HE apela al ejercicio de esta libertad ideológica, que circunscribe a la defensa del espíritu del Alarde Tradicional, en el seno de un organismo informal creado, como hemos señalado, para implementar el enfoque integrado de la perspectiva de género en el Ayuntamiento de Hondarribia, de acuerdo con los criterios de gobernabilidad del Buen Gobierno. En este orden de consideraciones, la Mesa responde a unos principios detallados en el borrador del II Plan de Igualdad, que traen a su vez causa de la Estrategia 2030 para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE. Tal y como se describen en las páginas 46 de la Estrategia, Eje 1. Buen Gobierno, Línea 1. Normativa y Planificación, y 49. Línea 6. Coordinación, Colaboración en internacionalización, la transformación del modelo de gobernanza en las administraciones pasa por integrar la igualdad en la actividad administrativa. A tal fin, en el marco de la “Cultura de planificación institucional para la igualdad” se contempla: “Incrementar el número de administraciones públicas vascas que incorporan a sus planes para la igualdad de mujeres y hombres los contenidos mínimos establecidos en la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista” (I-1-3); y, “la colaboración entre políticas para “Aumentar los espacios de colaboración y diálogo entre las áreas responsables de impulsar las políticas de igualdad y aquellas áreas responsables del impulso de otras políticas sectoriales (empleo, educación, salud, derechos sociales, etc.) y transversales (medio ambiente y euskera)”.

Al cumplimiento de sendas líneas del Eje I, respondería el diagnóstico y borrador del II Plan de Igualdad, significando el abordaje de la igualdad en todas las áreas del Ayuntamiento a través del Grupo Motor para la Igualdad y la Mesa de Igualdad, impulsores ambos de la citada transversalidad de la perspectiva de género. Continuando con la Estrategia, el Eje II, Empoderamiento de las Mujeres, en su Línea 11 (página 51), participación social y política de las mujeres, apela a “Fomentar el protagonismo de las mujeres y reconocer y valorar sus aportaciones en todos los ámbitos”, “reforzando y consolidando el trabajo del movimiento asociativo de mujeres de la CAE en la defensa, construcción y consolidación de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, así como para la consecución de la igualdad real de mujeres y hombres”. Las asociaciones feministas se reconocen expresamente en la Estrategia como dinamizadoras de la

democracia paritaria, a cuyo impulso y fortalecimiento contribuyen a través de la defensa de la igualdad real, y no solo formal, el matiz es importante, de mujeres y hombres.

En estos términos, opera una modulación de la libertad ideológica cuando estamos en presencia de un modelo de gobernabilidad horizontal, cooperativo y garante de la igualdad de mujeres y hombres. Una modulación que implica que la libertad ideológica expresada a través de opiniones o expresiones que perpetúan la estereotipación de género está limitada. Si bien tales creencias deben ser respetadas en la esfera estrictamente íntima de la persona, cuando pretenden proyectarse en la esfera pública y servirse del entramado institucional formal e informal de las administraciones públicas vascas para desvirtuar los fines constitutivos de los planes de igualdad, de una participación condicionada por la consecución de la democracia paritaria en los espacios socioeconómicos, culturales y políticos, debe actuar la ponderación de los bienes jurídicos objeto de protección por los derechos fundamentales en conflicto, sin que la consecución de uno de ellos, llevado al extremo, el liberticidio de expresión para la materialización de la libertad ideológica, se haga a costa de la total supresión del otro.

Apelar a un alarde tradicional en la esfera privada, donde las personas desarrollan su vida personal, aunque pueda merecer reproche desde una perspectiva de ética constitucional que ambiciona la supresión de las jerarquías sexuales socialmente construidas, es conforme a Derecho, sin que quepa, más allá de la expuesta ética, restricción constitucional o legal. Cuestión distinta es cuando esta libertad de conciencia pretende proyectarse no solo en la esfera pública, sino en un espacio de esta esfera creado expresamente para desarrollar una participación democrática paritaria dirigida a la eliminación de las desigualdades estructurales de género. Es ahí cuando esta libertad debe conciliarse con la igualdad formal y material, y, tras el preceptivo juicio de proporcionalidad, depurarse de todo contenido contrario a la aplicación real y efectiva de la igualdad. Por eso, el Texto Refundido de la Ley para la Igualdad aclara la tipología de las asociaciones o colectivos llamados a participar en los planes de igualdad, sin que ello suponga menoscabo alguno de ejercicio del derecho fundamental a la libertad conciencia y de expresión de tales creencias u opiniones, pues la asociación HE ha podido presentar sugerencias al borrador del II Plan de Igualdad. De manera que no ha visto vulnerada su libertad a expresar las convicciones o creencias que permean la asociación, sino restringida su participación en un cauce administrativo concreto al amparo de otro bien

jurídico superior del ordenamiento que, atendiendo al haz del dispositivo constitucional y legal objeto de aplicación, es merecedor de protección preferente.

#### *IV. La conceptualización constitucional de la igualdad y su vinculación sistemática*

La virtualidad de este apartado viene dada por la detección de una cierta confusión terminológica sobre la igualdad en el escrito de sugerencias de HE al borrador del II Plan de Igualdad. Todas las leyes analizadas en este informe, por ser de aplicación al ámbito de los planes de igualdad, tienen su origen en el texto fundamental de 1978, y, con carácter específico, en la lectura sistémica de los artículos 1.1, 9.2, 9.3 y 14 de la Constitución española. La igualdad se erige como un valor superior del orden jurídico en su conjunto porque su valor deriva del principio estructural de la forma de Estado social. En efecto, será a través de esta forma de Estado como la igualdad verá proyectada una dimensión adicional y complementaria a la igualdad ante la ley. Hacemos referencia aquí a la igualdad en el contenido de la ley y en la aplicación de la ley. De modo que no solo el poder legislativo en su proyección territorial, estatal y autonómico, sino también el poder ejecutivo y el poder judicial están sujetos en sus actuaciones al cumplimiento de optimizar la igualdad como mandato de reversión de los obstáculos que impiden la proyección real y efectividad de la igualdad para toda la ciudadanía.

La Constitución del 78 toma conciencia así de la cuestión social alumbrada en el periodo de entreguerras y recuperada al término de la segunda guerra mundial como fundamento legitimador del orden jurídico en su conjunto: la igualdad real y efectiva. Si bien inicialmente esta se proyecta prioritariamente en el marco de las relaciones laborales, donde la igualdad despliega sus efectos entre los sujetos privados que actúan en los mercados de trabajo, gradualmente la igualdad sustantiva de mujeres y hombres acabará adquiriendo carta de naturaleza o sustantividad propia como principio estructural que legitima la función constitucional. Si la mitad de la población, no un mero grupo agregado de ciudadanía, no es portadora del estatus pleno de ciudadanía y, por tanto, no puede disfrutar de los derechos fundamentales que formalmente le son inherentes, la función de cohesión social de la constitución quiebra. De ahí que los distintos poderes públicos fueran tomándose en serio la sistemática constitucional de la igualdad, comenzando el legislativo a cooperar en el desarrollo de normas impulsoras de la igualdad real de mujeres

y hombres, léase la LOIEMH, el Texto Refundido de la Ley sobre la Igualdad..., que han tenido su manifestación, entre otros mecanismos, en los planes de igualdad.

En esta adhesión sin fisuras al tenor constitucional ha desempeñado un papel fundamental el Tribunal Constitucional, que, como hemos señalado, desde su jurisprudencia más temprana trazó los parámetros interpretativos a seguir por el ejecutivo, legislativo y judicial en aplicación del principio de igualdad. Y lo hizo además significando la simbiosis de las dimensiones jurídicas de la igualdad: como valor superior o criterio axial (artículo 1.1), como mandato de igualdad real y efectiva (artículo 9.2), como principio general constitucional que prohíbe la arbitrariedad del poder judicial en la aplicación de la ley (artículo 9.3), y, como derecho a la igualdad de trato en alusión al ideal de abstracción y generalidad de las leyes. El punto de encuentro de todas ellas se sitúa en el artículo 9.1, donde se contempla el principio de constitucionalidad. La Constitución tiene la condición de norma suprema por la función que asume, como hemos dicho, al término de la segunda guerra mundial, la integración de la cuestión social de la desigualdad, asignando a los poderes públicos funciones de intervención en los ámbitos sociales, económicos, culturales y políticos para corregir las desigualdades existentes, entre ellas, ocupando un lugar preeminente, la desigualdad de género.

#### *V. La jerarquía del Tribunal Constitucional para las garantías constitucionales (entre otras, los derechos fundamentales)*

La pertinencia de este apartado es a los únicos efectos de aclarar la afirmación realizada por HE en la página 4 del escrito de sugerencias al borrador del II Plan de Igualdad. Concretamente, cuando se afirma: “Continuamente mezclando conceptos, da igual que se diga que en el Alarde no hay conflicto de igualdad por sentencia judicial, que no incumple la ley de igualdad, el objetivo es convencer a la opinión de lo contrario”.

Aunque no se hace alusión en concreto a la sentencia, entendemos que esta sería la Sentencia del Tribunal Supremo 279/2007, de 15 de enero de 2007 [ECLI:ES:TS:2007:279]. Como esta sentencia, junto con el Texto Refundido de la Ley para la Igualdad, se constituyen como fundamentos de la opinión de HE de que el Alarde Tradicional, ni entra en conflicto con el derecho a la igualdad, ni con el Texto Refundido, procederemos a su análisis para valorar si tal opinión está amparada por la doctrina constitucional y la legislación en vigor.

La mención expresa a la doctrina constitucional no es baladí. Recordemos que la Constitución del 78 es la norma superior del orden jurídico. Supremacía que deriva de su supra-legalidad formal y supra-legalidad material. Con relación a la forma, la constitución no es una norma legal, pues su modificación no está sujeta a los procedimientos legislativos ordinarios u orgánicos, sino al instituto de reforma constitucional garante de la rigidez de la constitución. Con relación a la materia, solo la constitución puede hacer referencia a contenidos esenciales para la ordenación jurídica de una comunidad política: la forma de Estado, los valores superiores, los derechos y libertades fundamentales, las competencias atribuidas a los distintos órganos constitucionales...

Precisamente, por la especificidad de sus contenidos, la Constitución contempla un órgano específico, el Tribunal Constitucional, que no se incardina en la estructura y composición del poder judicial, sino que reviste autonomía y entidad propia por la función esencial llamada a desempeñar: las garantías constitucionales. Aún más, aunque los tribunales ordinarios estén llamados a aplicar y garantizar el articulado constitucional, solo en exclusiva compete al Tribunal Constitucional resolver las controversias entre normas con rango y fuerza de ley y las disposiciones constitucionales, y, en lo que nos interesa, las controversias entre derechos fundamentales. Y, reiteramos, solo el Tribunal Constitucional puede hacerlo pues opera en nuestro ordenamiento un control concentrado de constitucionalidad.

De tal forma que, cuando el Tribunal Supremo, órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, se pronuncia en el marco de un potencial conflicto entre un acto administrativo y varios derechos fundamentales, lo hace aplicando única y exclusivamente la doctrina del Tribunal Constitucional, único legislador negativo. De modo que, en la referencia STS 279/2007, el pronunciamiento del TS lo es reproduciendo la doctrina consolidada del TC como se advierte en los propios fundamentos jurídicos de la decisión judicial.

Hecha esta salvedad, cabe apelar además al marco temporal de la decisión judicial, el 15 de enero de 2007. En ese momento, no estaba en vigor la LOIEMH que fue aprobada el 22 de marzo de 2007, pero que no entró en vigor hasta el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado de 2007, esto es el día 24 de marzo. Podría objetarse que, en la fecha de sucesión de los hechos que motivaron el pronunciamiento del TS, sí estaba en vigor la Ley Vasca de Igualdad de 2005, norma que ya contemplada la transversalidad de la perspectiva de género. Empero, cabe precisar al respecto lo siguiente: aunque el parlamento vasco tenga competencia para adoptar normas con rango de ley en materia de

igualdad para dar cumplimiento a las disposiciones estatutarias que reproducen el mandato constitucional de consecución de la igualdad formal y material, lo cierto es que la igualdad como derecho es materia reservada a ley orgánica, y esta distinción no es baladí en términos de técnica legislativa. La norma legal de 2005 precisa el mandato de igualdad real y sustantiva en el territorio de la CAE, pero, la norma estatal de 2007 precisa la legislación básica aplicable al conjunto del territorio y al conjunto de poderes públicos, incluyendo por ende al poder judicial, algo que la Ley de 2005 no podía hacer por falta de título competencial.

Esto supone que la igualdad de género como principio informador que ha de presidir toda actuación de los poderes públicos es objeto de desarrollo legal determinando con rigor a qué están obligados los poderes públicos para que la igualdad de mujeres y hombres sea real y efectiva. De ahí que, moviéndonos ahora en el terreno de la presunción *iuris et de iure*, de derecho y por derecho, entendemos que la decisión del Tribunal Supremo hubiera tenido que adoptarse tomando en consideración lo preceptuado por la LO 3/2007, pues la LOIEMH establece la aplicación de la perspectiva de género también en el ámbito de la actividad judicial [Disposición adicional tercera, donde se establecen las modificaciones a realizar en la Ley Orgánica del Poder Judicial] para garantizar el enfoque integrado de género al que tantas veces hemos hecho referencia.

Por lo pronto, el análisis de los antecedentes de hecho hubiera debido acompañarse de la metodología de la perspectiva de género, consistente en trasladar y aplicar al ámbito judicial los estándares constitucionales y legales de igualdad de mujeres y hombres. En definitiva, en la aplicación e interpretación de todas las normas, procesales y sustantivas de una justicia con perspectiva de género.

Las consideraciones realizadas no se mueven en el terreno de la pura elucubración, pues, no confrontan la decisión adoptada en enero de 2007, pero sí que de ellas derivan importantes consecuencias jurídicas que no podemos dejar de mencionar, al punto de afirmar que, en la STS 279/2007 no se aplicó la perspectiva de género que hubiera debido de aplicarse si la LO 3/2007 hubiera estado en vigor. En particular, y, a modo de resumen, el Tribunal Supremo se limitó a valorar si la autorización administrativa expedida por el Ayuntamiento a un grupo de particulares para celebrar el Alarde Tradicional cumplió con las formalidades de la ley vasca de espectáculos en vigor, que, requiere, cuando un acto tiene lugar en un espacio público, del cumplimiento de una serie de requisitos que impidan la anormal alteración del espacio público, en este caso, las calles de la localidad de

Hondarribia. Como el acto de concesión de la preceptiva autorización no era condicionante de la organización, que salvaba así su naturaleza privada, el TS aplicando únicamente la dimensión formal de la igualdad del artículo 14, tal y como había sido precisada por la jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional del momento, no entró a valorar la conjunción de la autorización que posibilitaba el ejercicio de derechos fundamentales tales como los de reunión y manifestación, y, no tanto el derecho de asociación, con una potencial conculcación de la igualdad no solo en sentido formal, sino también material, es decir, no juzgó con perspectiva de género si la autorización a reunirse para la celebración de un Alarde Tradicional que aboga por la estereotipación de género impidió la aplicación real y efectiva de la igualdad material de mujeres y hombres, la abrogación, en suma, de la estereotipación de género.

Hacer realidad el derecho a la igualdad de mujeres y hombres obliga a una aplicación constitucional con perspectiva de género, ese es el leitmotiv de la LOIEMH que cuestiona la aparente neutralidad de la igualdad formal. El cuestionamiento de la apariencia de igualdad obliga, conforme a la LO 3/2007 a adoptar un parámetro interpretativo de signo distinto, la igualdad de género, que transforma las tradicionales técnicas de la hermenéutica o interpretación (literal u originalista, teleológica, sociológica, histórica...) conforme con la Constitución.

Estas observaciones no son atribuibles a un interpretación personalísima o imbuida en ideologización alguna, sino deudoras del actual marco constitucional legal. Buena muestra de ello es la jurisprudencia constitucional con perspectiva de género que ha abordado controversias análogas a las planteadas en el fondo que subyace en la STS 279/2007. Sirva a tal fin la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2024, de 4 de noviembre [ECLI:ES:TC:2024:132], donde se analiza la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo (art. 14 CE) y del derecho de asociación (art. 22 CE). Aunque el supuesto fáctico circunscribe el derecho de asociación al ejercicio de la libertad religiosa, y no ideológica, a la que apela la asociación HE, ambas libertades están garantizadas por el artículo 16 CE, sin que quepa, en todo caso, un solapamiento, pues aluden a creencias o convicciones que tienen un origen distinto, pero, en las que convergen, tanto en la Sentencia del TC de 2024, como en el escrito de sugerencias al borrador del II Plan de Igualdad, una estereotipación de género. En la citada decisión judicial de 2024, la justicia constitucional otorga la razón a la recurrente en amparo que vio denegado su derecho a asociarse (ingresar en una asociación religiosa) por su

condición de mujer. Del conjunto del fallo, interesa especialmente el voto particular que se adhiere al fallo mayoritario, pero que precisa la aplicabilidad en la argumentación jurídica de la perspectiva de género y el marco normativo antidiscriminatorio. Respecto a la segunda variable interpretativa, ya hemos aludido a la LOIEMH, a la Ley 15/2022 y al Texto Refundido de la Ley para la Igualdad, así como a otras normas internacionales y de Derecho de la Unión en materia de igualdad, aunque quisiéramos, con relación a estas últimas, hacer una ulterior precisión en el último de los subapartados con relación a su alcance en los planes de igualdad, ciñéndonos ahora a la perspectiva de género.

Con relación a ella, recuerda el voto particular cómo el principio de transversalidad de la igualdad de género se contempla en la Constitución en los artículos 14- igualdad de mujeres y hombres, junto a la prohibición de toda discriminación por razón de sexo; 1.1, como valor constitucional superior del que deriva la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para alcanzar su efectividad real, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 ).

Un principio de transversalidad de la igualdad de género que, como hemos dejado constancia, ha sido objeto de específica atención legal a través de la LO 3/2007, cuyo artículo 15 configura la igualdad de trato y de oportunidades de mujeres y hombres como principio informador de la actuación de todos los Poderes Públicos, y, que, por esta razón, debe integrarse en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas (perspectiva de género en el enjuiciamiento). También la más reciente Ley 15/2022, reitera este mandato en su artículo 4.3: “***En las políticas contra la discriminación se tendrá en cuenta la perspectiva de género y se prestará especial atención a su impacto en las mujeres y las niñas como obstáculo al acceso a derechos como la educación, el empleo, la salud, el acceso a la justicia y el derecho a una vida libre de violencias, entre otros***” (la negrita es nuestra).

En resumen, lo que el voto particular concurrente con el fallo advierte es sobre la constitucionalmente exigible interpretación sistemática de los artículos 1.1, 9. 2 y 14 del texto fundamental, en el sentido de que “El art. 14 CE, ..., quiere otorgar tutela subjetiva, sin duda, pero, asimismo, modificar el estado de cosas, el modelo y la conciencia sobre la igualdad sustancial entre los seres humanos, entre los colectivos y ciudadanos, actuando contra el mantenimiento de determinadas diferenciaciones históricamente muy arraigadas que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos, como por la

práctica social, a sectores de la población en posiciones no solo desventajosas, sino abiertamente contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10 CE (STC 108/2019, de 30 de septiembre de 2019, FJ 3º).

*VI. La dimensión jurídica multinivel de la igualdad de mujeres y hombres y su proyección en el ordenamiento autonómico y local*

Como hemos señalado, el marco normativo antidiscriminatorio conforma, junto con la perspectiva de género, los dos criterios aplicativos en la interpretación, aplicación y garantía de la sistemática constitucional de la igualdad. Este marco normativo antidiscriminatorio se nutre, además, de la normativa estatal y autonómica mencionada, de acuerdo con el art. 10.2 CE, del conjunto de tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados y válidamente incorporados al orden jurídico interno.

Desde esta óptica, ello implica que: “Existe, en definitiva, un deber legal de interpretación y aplicación de las normas jurídicas que busque la igualdad real entre mujeres y hombres y la ruptura con la perpetuación de los roles de género. Un deber para cuya delimitación habrá de acudir a los tratados y convenios internacionales y que no es ajeno a nuestro texto constitucional, en virtud de cuyo art. 10.2 estamos obligados a interpretar que los delitos de violencia de género han de reputarse como la forma más grave de discriminación contra la mujer (STC 115/2024, de 23 de septiembre, FJ 3).

Entre las normativas internacionales que son parámetros de interpretación de las normas relativas a la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres que la Constitución establece, destaca la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), ratificada por el Estado español el 16 de diciembre de 1983. A su vez, del elenco de disposiciones, el artículo 5.1 obliga a los Estados parte a adoptar todas las medidas idóneas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”.

A razón de ello, la consecución de un Alarde Paritario a través de la dinamización conjunta del GMI y la Mesa para la Igualdad, representa, de acuerdo con el parámetro

interpretativo descrito, y a cuya observancia están obligados todos los poderes públicos en sus actuaciones, normas, políticas y decisiones para la promoción de la igualdad real y sustantiva de género, una medida adecuada para eliminar una práctica cultural que perpetúa la inferioridad de las mujeres.

## **5. CONCLUSIONES**

Por todo lo expuesto teniendo en cuenta el Marco Normativo (Legal) vigente y los Fundamentos Jurídicos aportados, se puede concluir que el Ayuntamiento de Hondarribia ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la ley, tanto en la fase de diagnóstico como en la elaboración del II Plan de Igualdad

Por tanto:

-la no invitación a la asociación Hondarribiko Emakumeak a integrar el denominado GRUPO MOTOR DE IGUALDAD, en la fase de Diagnóstico del II Plan de Igualdad de Hondarribia por parte de la Consultora Farapi, NO vulnera los principios de participación y de igualdad de mujeres y hombres recogidos en la legislación vigente aplicable al caso.

-la no inclusión de Hondarribiko Emakumeak en la MESA DE IGUALDAD impulsora del borrador del II Plan de Igualdad de Hondarribia NO vulnera los principios de participación y de igualdad de mujeres y hombres recogidos en la legislación vigente y aplicable al caso.

### **Firmado:**

Ainhoa Lasa Lopez

Iraia Hernández Darriba

Juana Aranguren Rica

Arantza Campos Rubio