

## **INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LA LEY ORGÁNICA DE REPRESENTACIÓN PARITARIA DE MUJERES Y HOMBRES EN ÓRGANOS DE DECISIÓN.**

### **I.- ANTECEDENTES**

1.º Con fecha 27 de marzo de 2023, procedente de la Secretaría General Técnica del Secretariado del Gobierno, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con Las Cortes y Memoria Democrática, se ha recibido en el Tribunal de Cuentas el Anteproyecto de Ley Orgánica de representación paritaria de mujeres y hombres en órganos de decisión (en adelante APLO), y su Memoria del Análisis de Impacto Normativo, a fin de que en el plazo de quince días se emita informe conforme a la disposición adicional undécima de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

2.º El Pleno del Tribunal de Cuentas, en su reunión de 29 de marzo designó como ponentes del informe, a la Consejera D.ª Rosario García Álvarez y al Consejero D. Joan Mauri Majós.

3.º De acuerdo con las Directrices ordenadoras del Gabinete Técnico del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno el 30 de mayo de 2022, en concreto, con la directriz segunda, 4.a), se ha emitido informe previo por el Gabinete Técnico del Tribunal.

### **II.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL CONTENIDO DEL INFORME**

1.- De acuerdo con la Disp. Adic. 11.ª Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el informe del Tribunal solicitado, en este caso, se emitirá en quince días, dado que en la orden de remisión se hace constar expresamente la urgencia, y su contenido, de conformidad con este precepto, se referirá a los «anteproyectos de ley (...) que versen sobre su régimen jurídico o sobre el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional». En consecuencia, por mandato legal, no es posible emitir informe sobre preceptos del APLO ajenos a cualquiera de los tres ámbitos enumerados: i) régimen jurídico del Tribunal de Cuentas; ii) función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas; y iii) función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas.

2.- Este APLO introduce modificaciones en nuestro ordenamiento jurídico a fin de ahondar en la realización efectiva de la igualdad de hombres y mujeres, esencialmente en los ámbitos decisorios de la vida política y económica, a partir de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y de acuerdo con la normativa internacional y de la UE, y en el ámbito del Consejo de Europa, con su Recomendación Rec (2003)3 del Comité de Ministros sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públicas, donde se define la «participación equilibrada» como una tasa de participación de al menos el 40% de cada sexo en los puestos de representación y decisión como umbral de paridad para eliminar posibles sesgos de género en los procesos de toma de decisiones.

En los seis capítulos del APLO, se incluyen las modificaciones precisas para introducir ese principio de participación equilibrada de al menos el 40% de mujeres y hombres. Así, en el capítulo I APLO, se modifica el artículo 44 bis de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral

General, para la composición paritaria de hombres y mujeres en las listas electorales (en este caso por tanto del 50%). El capítulo II se dirige a garantizar esa representación paritaria de mujeres y hombres también en los órganos constitucionales y en los órganos de relevancia constitucional, para los que no existía una previsión legal expresa dirigida a garantizar una representación paritaria que asegure la presencia equilibrada de al menos el 40% del sexo menos representado en los términos expresados por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, salvo, en cierta medida, en el art. 567.1 LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial («1. Los veinte Vocales del Consejo General del Poder Judicial serán designados por las Cortes Generales del modo establecido en la Constitución y en la presente Ley Orgánica, atendiendo al principio de presencia paritaria entre hombres y mujeres»), aunque la modificación del precepto no será de aplicación hasta la constitución del primer Consejo General del Poder Judicial que lo haga tras la entrada en vigor de la citada Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, según establece la disposición transitoria tercera de esta Ley Orgánica 4/2018. En términos similares, en el capítulo III de este APLO se modifica el art. 12 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno en el nombramiento de las personas titulares de las Vicepresidencias y los Ministerios. Como se explicitará para el Tribunal de Cuentas, en el caso de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, el criterio de paridad va referido a los órganos que proponen e intervienen en el proceso de elección de sus miembros, para evitar sesgos de género en los procesos de toma de decisión, de acuerdo, así, con la Recomendación (2003)3 del Comité de Ministros referida.

En el capítulo IV APLO se aborda la modificación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, tanto en sus principios básicos de funcionamiento como en su articulado, para garantizar que la presencia equilibrada de mujeres y hombres en todo el sector público estatal sea real y efectiva, también en los órganos superiores y directivos y en el personal de alta dirección de las entidades del sector público institucional estatal, incluyendo expresamente el nombramiento de las personas titulares de las Secretarías de Estado, así como a las personas que ocupen puestos de máxima responsabilidad, tengan contratos de alta dirección o formen parte de los órganos colegiados de gobierno del sector público estatal. Además, se concreta el ámbito en el que deberá cumplirse el principio: por departamento ministerial y por entidad del sector público. Esta regulación más densa, está al tiempo amparada por la competencia sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas, del art. 149.1. 18.<sup>a</sup> de la Constitución, que sin duda permite una regulación más detallada y profusa que en el ámbito de la regulación administrativa de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, puesto que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (entre otras STC 100/2019, FD 8.º b):

«El Estado cuenta con competencia ex art. 149.1.18 CE para establecer una regulación básica relativa a sujetos que no son administración pública en sentido clásico o formal, como las cámaras de comercio (STC 20/1988, de 18 de febrero, FJ 3), los colegios profesionales (por todas, STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 5), las personificaciones instrumentales de Derecho privado vinculadas a una administración territorial [SSTC 54/2017, FJ 6, y 132/2018, FJ 10 a)] o los particulares que manejan fondos públicos (STC 130/2013, de 4 de junio, FFJJ 4 y 5). No obstante, en el caso de la actividad materialmente administrativa de los citados órganos constitucionales, legislativos o de control, el Estado está obligado a respetar su autonomía constitucional o estatutariamente reconocida».

El capítulo V APLO viene a incorporar al ordenamiento español la Directiva (UE) 2022/2381, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de noviembre de 2022, relativa a un mejor equilibrio de

género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas, mediante la modificación, en el primero de ellos, del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2020, de 2 de julio; procediendo el segundo a la modificación de la Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión.

Finalmente, el capítulo VI APLO, en su artículo undécimo, modifica la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, dando nueva redacción a sus artículos 11 y 15, e incluye además la obligación de incorporar en las memorias anuales o informes de gobierno, la explicación de los motivos y medidas correctoras adoptadas si no se alcanza el porcentaje mínimo del 40 por ciento del sexo menos representado.

La disposición adicional única establece la obligación de contemplar el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en la composición de los tribunales, jurados u órganos colegiados que se constituyan para otorgar premios o condecoraciones financiados o concedidos por la Administración General del Estado o entidades integrantes del sector público institucional estatal, o en los que en el tribunal, jurado u órgano colegiado sea presidido por representante de aquéllos.

3.- En lo que se refiere, por tanto, a la regulación del Tribunal de Cuentas, la misma se modifica exclusivamente para incluir este principio reiterado a lo largo de todo el APLO, de la representación paritaria de mujeres y hombres que asegure la presencia equilibrada de al menos el 40% del sexo menos representado.

Así en el art. 5.º APLO se modifica la LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, que **por error del Anteproyecto es citada como de fecha 1 de mayo**, añadiendo un nuevo apdo. dos al art. 30, en los términos siguientes:

«Dos. En la designación de los Consejeros de Cuentas, se garantizará el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres de forma que cada uno de los sexos suponga como mínimo el cuarenta por ciento de los designados por cada una de las Cámaras».

Asimismo, para su aplicación transitoria, la Disp. transitoria única, en su apdo. 5, del Anteproyecto de Ley, establece:

«5. La modificación del artículo 30 de la Ley Orgánica 2/1982, de 1 de mayo, del Tribunal de Cuentas se aplicará a la designación de Consejeros de Cuentas que se produzcan tras la entrada en vigor de la presente ley».

### III.- SOBRE EL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY REFERIDO AL TRIBUNAL DE CUENTAS

4.- **Precisión de los porcentajes de hombres y mujeres entre los miembros del Tribunal de Cuentas designados por las Cámaras.** La redacción concreta utilizada por el legislador en el propuesto art. 30.Dos Ley Orgánica 2/1982, de 1 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), podría a priori plantear algunas dudas sobre su concreción «por cada una de las Cámaras», dado que el Anteproyecto aplica en concreto los porcentajes 40%-60% (umbral de paridad) a los designados por cada una de las Cámaras. Es importante destacar que la inflexión se pone en el proceso de designación por cada Cámara para la obtención de un resultado en cada una de ellas, resultado

que se logra a través de la aplicación en el proceso de designación de una regla general cuyo mínimo lo representa el 40% y el máximo el 60%. Por otro lado, la regla general 40mn/60mx que contempla el APLO a lo largo de todo su articulado es una horquilla de mínimo y de máximo, por lo que dentro de los umbrales de la horquilla cualquier resultado debe estimarse correcto desde el punto de vista de la paridad. El resultado, obviamente, variará en función de la composición del órgano en el que se aplique, pero debe situarse siempre dentro de los límites de la horquilla, es decir, en el umbral de paridad.

En el caso concreto del Tribunal de Cuentas la aplicación de la fórmula 40/60 a los designados por cada una de las Cámaras (6) da un resultado de 3 hombres y 3 mujeres designados en cada Cámara, lo que resultaría en 6 de 12 de los miembros del Tribunal (50 % de cada sexo en su composición final). Si la fórmula 40/60 se aplicara, por el contrario, directamente sobre 12, es decir, sobre el conjunto de los 12 miembros que conforman el Tribunal, el resultado sería 7 de un sexo y 5 del otro.

Consideramos que el hecho de que la regla general de que cada uno de los sexos suponga como mínimo el cuarenta por ciento de los designados por cada una de las Cámaras, se convierta en todo caso para Tribunal de Cuentas en un 50% de cada sexo, resulta acorde con la manifestación referida supra, derivada de la Recomendación (2003)3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de evitar el sesgo de género en el proceso de toma de decisión, por lo que el APLO en su capítulo II, precisamente, se refiere a los órganos que proponen a los miembros de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional. En el caso del Tribunal de Cuentas, resultaría así acorde la redacción propuesta en el APLO, aunque a priori pudiera parecer una redacción dudosa, puesto que el principio de paridad se refiere y proyecta a cada uno de los órganos que designan (Congreso y Senado, separadamente) para que obtengan cada uno de ellos un resultado de mínimo y máximo en la decisión que les compete. La circunstancia de que la suma de los designados por cada Cámara arroje un resultado 50/50 en la conformación del Pleno del Tribunal de Cuentas es consecuencia de su composición, legalmente definida, respetando en cualquier caso el resultado, el umbral de paridad al situarse dentro del límite mínimo y máximo.

En definitiva, consideramos que la aplicación de la fórmula o regla 40/60 general de paridad es claramente un umbral de paridad, esto es, una horquilla de mínimo/máximo dentro de la cual, cualquier resultado o porcentaje debe estimarse paritario, resultado que variará en función de la composición y forma de renovación legalmente prevista para el órgano al que se aplica. Por otro lado, la circunstancia de que no exista un mecanismo legal de composición de acuerdo entre las Cámaras para articular los porcentajes evidencia, a nuestro entender, la corrección de la redacción legal que, se reitera, contempla una horquilla sin impedir los posibles resultados dentro de sus límites mínimo y máximo que conforman el umbral de paridad.

5.- En otro caso, si la voluntad del legislador en el APLO de aplicar la regla de paridad del 40%/60%, no estuviera dirigida a evitar sesgos en los procesos de toma de decisiones (como aquí se ha interpretado literalmente, es decir, para los órganos que realizan las propuestas en la elección de los miembros designados por cada una de las Cámaras, en el art. 30. Dos LOTCu), sino sólo respecto al resultado en la elección de miembros del Tribunal de Cuentas para determinar la paridad atendiendo, conjuntamente, a los nombramientos de las dos Cámaras, sin distinción entre ellas, y que cada uno de los sexos suponga, como mínimo, el cuarenta por ciento de los miembros del Pleno del Tribunal, en ese caso, se debería mejorar la redacción del citado apdo. Dos del art. 30

LOTCu conforme al APLO propuesto, refiriendo el porcentaje a los designados «por las Cámaras», en lugar de «por cada una de las Cámaras», para que así ninguno de los sexos estuviera representado en el Tribunal por debajo del mínimo del umbral.

6.- Un asunto directamente relacionado con el anterior es el relativo a la paridad en el supuesto de designación de un miembro del Pleno del Tribunal que sustituya a otro que hubiera causado baja antes. De la lectura conjunta de la **Disp. transitoria única y art. 30.dos APLO**, aunque no se explicita, se considera que en caso de renuncia o sustitución obligada de alguno de sus miembros, tal sustitución debería mantener la presencia equilibrada de al menos el 40% de hombres y mujeres entre sus miembros (entre 7 y 5 de cada sexo), aunque originalmente, como aquí se ha comentado, pudiera haber sido del 50%. De esta forma, si esa es la voluntad del legislador, no resultaría necesario mayor aclaración en estos preceptos. En cualquier caso, podría ser oportuno que se hiciera una referencia expresa a este supuesto en el nuevo párrafo del artículo 30. Dos LOTCu, en el sentido de que, en tal caso, se procediera a designar por la Cámara que hubiera nombrado al miembro del Pleno del Tribunal que ha causado baja, respetando el cumplimiento del umbral de paridad en los términos definidos por el APLO en cómputo total de Consejeros y Consejeras que formen parte del Pleno.

7.- **Uso del lenguaje inclusivo en la Disposición transitoria única (apdos. 3 y 5) del Anteproyecto.** Se observa, al igual que en el resto de los preceptos que modifican la regulación de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional del capítulo II del APLO (arts. 2 a 6), el uso del masculino plural para designar a los miembros de los órganos referidos, lo que podría justificarse en la medida en que se pretendiera mantener la coherencia terminológica en cada una de las leyes modificadas. No se explica, sin embargo, que la Disposición transitoria única del APLO, utilice denominaciones diversas, inclusivas unas, pero otras no, en concreto en los apdos. 3 y 5, referidas a «los Consejeros», mientras que en otros apdos. a «magistrados y magistradas» (apdo. 2, para el Tribunal Constitucional) o a los miembros del Consejo Fiscal (apdo. 4). Se considera, en consecuencia, que si bien resulta coherente mantener esa denominación original en masculino plural acorde con el resto de los preceptos de cada ley reformada, en nuestro caso, en el art. 30. Dos LOTCu, conforme a la redacción del APLO, sin embargo, en estos apdos. 3 y 5 de la Disposición transitoria única APLO se debería hacer referencia a «Consejeros y Consejeras» o a «los miembros» de Tribunal de Cuentas (apdo. 5) y, en su caso, por coherencia, sería aconsejable llevar a cabo una revisión del texto del Anteproyecto para adecuarlo a un lenguaje inclusivo, especialmente teniendo en cuenta su materia y contenido, y en todo caso por aplicación del artículo 14.11 de la L.O. 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

8.- **Oportunidad de la inclusión de la competencia del TCu para la fiscalización del cumplimiento del principio de paridad en el sector público, conforme a los principios que comprenden el ejercicio de su función fiscalizadora.** En atención a la competencia del TCu del sometimiento de la actividad del sector público a la igualdad de género, establecida en el art. 9.Uno LOTCu, se considera procedente conforme a la Disp. Adic. 11.<sup>a</sup> LFTCu, realizar consideraciones sobre esta función del Tribunal de Cuentas en relación con el APLO.

El APLO prevé la obligación de que las sociedades anónimas cotizadas elaboren un informe anual sobre representación paritaria en el consejo de administración y su remisión a la CNMV, así como un régimen sancionador en caso de incumplimiento de esta obligación. No se prevén, sin embargo, mecanismos de rendición de cuentas de la igualdad de género en el ámbito del sector público.

El art. 9.1 LOTC establece que la «función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género». De esta manera, el Tribunal de Cuentas tiene encomendada una función de control clara sobre la igualdad de género en el sector público. Para determinar un control efectivo, sistemático y regular de la representación paritaria, como uno de los factores que facilitará la igualdad de género en el sector público, parece adecuado instrumentalizar de forma sólida un mandato explícito.

A este fin el Anteproyecto podría considerar en cualquier caso incluir una disposición que estableciera: «Se encomienda al Tribunal de Cuentas la remisión a las Cortes Generales de un informe anual sobre la representación paritaria en el sector público estatal».

#### IV.- CONCLUSIONES

**Primera.- Errata en la referencia a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.** Se ha apreciado que, por error, tanto en el art. 5º APLO como en el apdo. 5 de la disposición transitoria única se hace referencia a la «LO 2/1982, de 1 de mayo, del Tribunal de Cuentas» cuando la referencia correcta es la de la «LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas».

**Segunda.- En relación con el contenido de un nuevo apartado dos en el artículo treinta de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (LOTCu).** La modificación propuesta se considera adecuada si la pretensión del legislador es evitar el sesgo de género en el proceso de toma de decisión.

**Tercera.- En relación con la sustitución de miembros del Pleno.** En el APLO no se explicita previsión alguna en relación con la sustitución de miembros del Pleno con motivo de su renuncia o sustitución obligada. En este sentido se sugiere que se considere la oportunidad de hacer una referencia expresa a este supuesto en el nuevo párrafo del artículo 30.Dos LOTCu, en el sentido de que, en caso de sustitución, se procediera a designar por la Cámara que hubiera nombrado al miembro del pleno del Tribunal que ha causado baja respetando el cumplimiento del umbral de paridad en los términos definidos por el APLO en cómputo total de Consejeros y Consejeras que forman parte del Pleno.

**Cuarta.- Uso del lenguaje inclusivo en la Disposición transitoria única (apdo. 5) del Anteproyecto.** Se considera adecuado que en el artículo quinto APLO se utilice como masculino genérico “Consejeros de Cuentas” para referirse a “Consejeros de Cuentas y Consejeras de Cuentas”, en atención a la necesidad de preservar la coherencia de la redacción del conjunto de la LOTCu. Sin embargo, el apartado quinto de Disposición transitoria única del APLO, que no es modificación de una norma en vigor, no utiliza un lenguaje inclusivo, desviándose a nuestro juicio

del criterio establecido en el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En consecuencia, se sugiere que se considere una nueva redacción del referido apartado respetuosa con el lenguaje inclusivo.

**Quinta.- Inclusión de la competencia del TCu para la fiscalización del cumplimiento del principio de paridad en el sector público.** Con el fin de que el APLO prevea un mecanismo de rendición de cuentas del cumplimiento del principio de paridad en el sector público equiparable al previsto para las sociedades cotizadas, se sugiere la inclusión en el APLO de una disposición adicional cuya redacción podría ser: «Se encomienda al Tribunal de Cuentas la remisión a las Cortes Generales de un informe periódico sobre la representación paritaria en el sector público estatal» que concrete en este APLO la fiscalización de la igualdad de género prevista en el apartado uno del artículo noveno de la LOTCu.

\*\*\*\*\*