

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

ARANTXA ELIZONDO, MARÍA SILVESTRE
CABRERA, ELISA ALONSO GARCÍA, ANA
BALLESTEROS PENA, PALOMA CARAVANTES y
MARÍA G. NAVARRO (coord.)

Prólogo de JUAN MONTABES PEREIRA



Foros y Debates

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque
José Álvarez Junco
Manuel Aragón Reyes
Paloma Biglino Campos
Carlos Closa Montero
Arantxa Elizondo Lopetegi
Ricardo García Cárcel
Rosario García Mahamut
Yolanda Gómez Sánchez
Pedro González-Trevijano
Carmen Iglesias
Francisco J. Laporta
Encarnación Lemús López
Emilio Pajares Montolío
Benigno Pendás
Mayte Salvador Crespo
Mónica Sánchez Redonet
Antonio Torres del Moral

Arantxa Elizondo, María Silvestre
Cabrera, Elisa Alonso García, Ana
Ballesteros Pena, Paloma Caravantes
y María G. Navarro (coord.)
.....

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

Prólogo de JUAN MONTABES PEREIRA

| CENTRO DE | ESTUDIOS | POLÍTICOS Y | CONSTITUCIONALES |

MADRID, 2025

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<https://cpage.mpr.gob.es>

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

De esta edición, 2025:

© ARANTXA ELIZONDO, MARÍA SILVESTRE CABRERA,
ELISA ALONSO GARCÍA, ANA BALLESTEROS PENA,
PALOMA CARAVANTES y MARÍA G. NAVARRO (coord.)

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Plaza de la Marina Española, 9
28071 Madrid
<http://www.cepc.gob.es>
X: @cepcgob
Facebook: CentroEstudiosPoliticoyConstitucionales
Instagram: cepc_gob

NIPO CEPC en papel: 145-25-004-8
NIPO CEPC en PDF: 145-25-005-3
ISBN CEPC en papel: 978-84-259-2084-4
ISBN CEPC PDF: 978-84-259-2083-7
Depósito Legal: M-7555-2025

Realización: Imprenta ROAL
Gamonal, 5 - 28031 Madrid

Impreso en España - *Printed in Spain*

■ Parlamentos sensibles al género: una propuesta de medición

ARANTXA ELIZONDO y MARÍA SILVESTRE

RESUMEN

El concepto de Parlamentos sensibles al género hace referencia a un parlamento que responde a las necesidades de mujeres y hombres en su composición, estructura, procesos y *outputs* y que busca eliminar las barreras para la plena participación de las mujeres. Su definición incluye elementos como la presencia equilibrada de mujeres y hombres, las normas y prácticas que regulan la actividad parlamentaria, la cultura parlamentaria, así como la legislación y otros productos generados por el parlamento. Este trabajo profundiza en el concepto de Parlamentos sensibles al género presentando una propuesta de medición a través de un índice y aplicándolo al estudio de caso del Congreso español. La metodología se centra en aplicar el Índice de Parlamentos Sensibles al Género creado y utilizado previamente por las autoras para el caso del Parlamento Vasco (Elizondo y Silvestre, 2023). Los elementos de dicho índice incluyen la presencia de las mujeres parlamentarias en escaños y en puestos de liderazgo; la agenda parlamentaria de género; el papel de la comisión de igualdad y las medidas de igualdad aplicadas en la organización interna del parlamento. Todo ello sirve para evaluar el grado en que el Congreso de España puede considerarse sensible al género.

PALABRAS CLAVE

Parlamento sensible al género, Igualdad, Paridad, Políticas de Igualdad, Institucionalismo feminista, Agenda de género, Índice.

1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo principal aplicar el concepto de Parlamento sensible al género para el caso del Congreso de España.

Este objetivo se lleva a cabo mediante una propuesta de medición basada en el análisis del grado de cumplimiento de cuatro requisitos que forman parte del concepto de Parlamento sensible al género, tal como se definirá con detalle, y que incluye la presencia paritaria de mujeres y hombres, la existencia de una agenda de género específica, la presencia de una comisión parlamentaria de igualdad y la existencia de un plan de igualdad de aplicación al personal político y al staff.

2. Marco teórico

El concepto de Parlamentos sensibles al género hace referencia a un parlamento que responde a las necesidades de mujeres y hombres en su composición, estructura, procesos y *outputs* y que busca eliminar las barreras para la plena participación de las mujeres (Palmieri, 2019). Su definición incluye elementos como la presencia equilibrada de mujeres y hombres, las normas y prácticas que regulan la actividad parlamentaria, la cultura parlamentaria, así como la legislación y otros productos generados por el parlamento (Childs and Palmieri, 2020). La aplicación de este concepto a un caso concreto de estudio, el Congreso de los Diputados, contribuye a buscar evidencias desde una óptica integral sobre el grado de igualdad alcanzado por los parlamentos en la actualidad.

Los estudios de género en Ciencia Política han analizado el impacto de la incorporación política de las mujeres en el funcionamiento de las instituciones, intentando determinar si su entrada supone cambios en la política y buscando definir esa posible diferencia (Palmieri, 2019). Existe una amplia literatura académica que busca la conexión entre la representación descriptiva, es decir, la cantidad de mujeres y hombres en los parlamentos y la representación sustantiva, lo que efectivamente hacen mujeres y hombres (Celis y Childs, 2020; Celis, Childs, Kantola y Krook, 2008; Dodson, 2006; Koning, 2009, Lombardo y Meier, 2014). Siguiendo el argumento que Phillips planteó en 1995, algunas investigaciones concluyen que el incremento de mujeres en los escaños influye en la forma en que los parlamentos defienden las preferencias de las mujeres. Otras, por el contrario, cuestionan esa relación y encuentran que las preferencias políticas de las mujeres pueden llegar a estar mejor reflejadas que las de los hombres en los parlamentos (Dingler, Kroeber y Fortin-Rittberger, 2019). En todo caso, son muy numerosos los estudios que encuentran que las mujeres parlamentarias dan más

apoyo a temas feministas y que su participación ha traído un mayor énfasis en la agenda de los intereses de las mujeres (Childs 2001; Kaiser 1999: 2-3; Wängnerud, 2000: 85). Estos intereses pueden englobar temas como la igualdad de mujeres y hombres, los derechos reproductivos, los cuidados, el empleo de las mujeres y la violencia de género (Reingold, 2000; Rodríguez Gustá 2008; Santana, Collar y Aguilar, 2015; Valiente, Ramiro y Morales, 2003;).

El concepto de Parlamentos sensibles al género ofrece una visión integral del parlamento puesto que engloba todas las funciones que realizan estas instituciones. El concepto fue utilizado por primera vez en 2001 por la *Commonwealth Parliamentary Association*, aunque fue la Unión Interparlamentaria (IPU) quien contribuyó decisivamente a su difusión en 2011 (Palmieri, 2011, Ahrens y Meier, 2024). El concepto Parlamentos sensibles al género se refiere a la necesidad de que estas instituciones tengan estructuras, operaciones, métodos y formas de trabajo que respondan a las necesidades e intereses de toda la ciudadanía, tanto de las mujeres como de los hombres (Palmieri, 2019).

Childs y Palmieri (2020) proponen cuatro dimensiones para reflejar todos los elementos del concepto:

1. Igualdad de participación en el parlamento. Esta dimensión se refiere a la representación descriptiva e incluye el acceso de las mujeres al parlamento y su participación efectiva en el mismo.
2. Infraestructura parlamentaria. Esta dimensión aborda la forma en que los parlamentos facilitan el trabajo de sus miembros. Abarca los recursos (incluidos los espacios, los edificios, los muebles) y normas y prácticas que regulan la actividad de los y las parlamentarias.
3. Cultura parlamentaria. Esta dimensión se orienta al funcionamiento real de los parlamentos, más allá de las normas escritas. Para ello explora las normas informales, las prácticas y las dinámicas de poder.
4. Políticas públicas de igualdad de género y representación sustantiva de las mujeres. Esta dimensión enfoca la relación entre la descripción descriptiva y la representación sustantiva y aborda los productos generados por el parlamento, la legislación, las políticas públicas y la representación de intereses para analizar si el resultado del trabajo parlamentario contribuye a promover la igualdad de mujeres y hombres.

La revisión bibliográfica, por tanto, permite identificar una serie de elementos teóricos que son de gran utilidad para enfocar el análisis que sigue. Desde un punto de vista cuantitativo, los estudios muestran que sigue siendo indispensable analizar la forma y el ritmo de la incorporación de las mujeres a las instituciones políticas, ya que reducir efectivamente el sesgo de género no se limita a aumentar la presencia de mujeres en los parlamentos o en las posiciones de liderazgo (Chaqués and Cristancho, 2022). Unido a ello, es relevante considerar cuáles han sido las consecuencias de dicha presencia en la agenda parlamentaria y si puede identificarse la existencia de un umbral o masa crítica a partir de la cual su impacto en el funcionamiento institucional es indiscutible (Dahlerup, 2014). En todo caso, algunas autoras sugieren que más allá de la consideración puramente proporcional de la presencia política de las mujeres, hay que considerar en cada caso cómo se materializa la representación sustantiva analizando el papel efectivo que llevan adelante los agentes legislativos críticos, sean hombres o mujeres (Childs y Krooks, 2008) ya que las mujeres siguen estando infrarrepresentadas en las áreas que tradicionalmente no se han considerado como temas de mujeres (Chaqués and Cristancho, 2022). Desde un punto de vista más cualitativo, el enfoque del Institucionalismo Feminista contribuye a desvelar hasta qué punto las instituciones parlamentarias están «generizadas» mediante la referencia a las normas formales, pero también las normas informales que configuran el trabajo cotidiano de los parlamentos. Este mismo enfoque nutre el concepto de Parlamento sensible al género, que nos sirve como guía en nuestra investigación puesto que posibilita una visión integral del parlamento.

3. Metodología

La metodología para abordar el objetivo de este trabajo se centra en aplicar el Índice de Parlamentos Sensibles al Género expuesto en el apartado anterior y utilizado previamente por las autoras para el caso del Parlamento Vasco (Elizondo y Silvestre, 2023). Como se recoge en la Tabla I, la definición engloba los siguientes requisitos como elementos del concepto de Parlamento sensible al género:

- a) Presencia paritaria de mujeres y hombres en los escaños y en los órganos del Parlamento.

- b) Existencia de una agenda de género específica manifestada en iniciativas parlamentarias en número creciente.
- c) Presencia de algún tipo de agente crítico que englobe, como mínimo, la existencia de una comisión específica en materia de igualdad.
- d) Existencia de un plan de igualdad vigente en la Cámara de aplicación tanto personal político como staff de la cámara.

El periodo temporal del análisis comprende 6 legislaturas completas, desde 2008 a 2023. La referencia inicial es 2008, año clave puesto que entró en vigor la paridad en las candidaturas electorales y fue creada la Comisión permanente de Igualdad en el Congreso. La inmensa mayoría de las iniciativas parlamentarias relacionadas con la igualdad de género se tramitan en esta Comisión, que tiene por ello un claro papel protagonista en esta materia y que se considera aquí la base para analizar la agenda de género de la cámara. No obstante, aunque no sea frecuente, algunas iniciativas relacionadas con este tema se pueden tramitar también en otras instancias.

La Tabla 1 recoge los requisitos establecidos en este estudio para aplicar el concepto de Parlamento sensible al género en nuestro caso. Para ello, hemos operacionalizado los requisitos en diferentes niveles de cumplimiento y les hemos asignado una puntuación a cada nivel: de 1 a 3 según nivel de cumplimiento bajo, medio o alto.

TABLA 1. ÍNDICE DE PARLAMENTOS SENSIBLES AL GÉNERO (I-PSG)

Requisitos del concepto <i>Parlamentos Sensibles al Género</i>	Puntuación
● Requisito 1: Contar con presencia paritaria de mujeres y hombres en escaños y órganos de liderazgo (mínimo 40% para cada sexo): – Nivel bajo: Presencia de mujeres entre el 40% y el 50% – Nivel medio: Presencia de mujeres por encima del 50% – Nivel alto: Presencia de mujeres por encima del 50% y presidencia de las mujeres en los órganos de liderazgo	1 2 3
● Requisito 2. Identificación de agenda de género entendida como un número creciente de iniciativas de género tramitadas: – Nivel de cumplimiento bajo: Existencia de una agenda de género con funciones de control que permanece estable en el tiempo (en cuanto a número de iniciativas)	1

Requisitos del concepto <i>Parlamentos Sensibles al Género</i>	Puntuación
– Nivel de cumplimiento medio: Existencia de una agenda de género en las funciones de control con tendencia creciente	2
– Nivel de cumplimiento alto: Existencia de una agenda de género en función de control y función legislativa en la que se presentan iniciativas consensuadas entre diferentes grupos políticos	3
● Requisito 3: Presencia de algún tipo de agente crítico que englobe, como mínimo, la existencia de una comisión específica en materia de igualdad: – Nivel bajo: Inexistencia de comisión específica en materia de igualdad . . . – Nivel medio: Existencia de comisión específica cuya denominación no se refiere directamente a «igualdad», «género» o «feminismo» – Nivel alto: Existencia de comisión específica cuya denominación recoge expresamente conceptos como «igualdad», «género» y/o «feminismo»	1 2 3
● Requisito 4: Existencia de un plan de igualdad vigente de aplicación tanto a los y las representantes como al personal de apoyo. El documento tiene que incluir una visión integral de las funciones del parlamento: – Nivel de cumplimiento bajo: Plan de igualdad de aplicación únicamente al personal del Parlamento (staff) – Nivel de cumplimiento medio: Plan de igualdad de aplicación al personal del Parlamento y al personal político – Nivel de cumplimiento alto: Plan de igualdad de aplicación a todo el personal del Parlamento (staff y nivel político) y con objetivos, acciones y medidas referidas a todas las funciones de la cámara	1 2 3

Fuente: Elizondo y Silvestre, 2023.

4. Resultados

4.1. PRESENCIA PARITARIA DE MUJERES Y HOMBRES EN EL CONGRESO

En las elecciones generales de 2008 entró en vigor la obligatoriedad de presentar candidaturas paritarias establecida mediante la Ley de Igualdad aprobada en 2007¹. Desde entonces, la proporción

¹ La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres instaura la paridad en las candidaturas electorales a través de la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985. La medida dispone que las candidaturas deberán estar conformadas por un mínimo del 40% y un máximo del 60% de cualquiera de los dos sexos. Estas proporciones deben ser respetadas tanto en el conjunto de la lista como en cada tramo de cinco puestos.

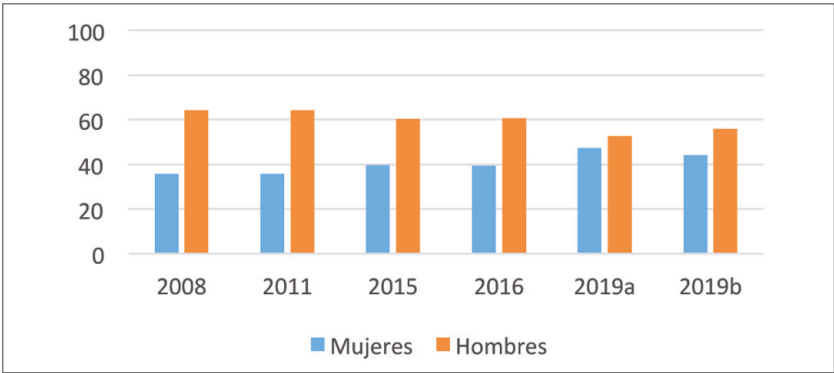
de mujeres y hombres en el Congreso de España ha ido en aumento cumpliendo la paridad a partir de la legislatura iniciada en 2019. En ese momento las mujeres electas ocuparon el 44% de los escaños del Congreso.

TABLA 2. PORCENTAJE DE PERSONAS RLECTAS SL CONGRESO.
POR SEXO (2008-2023)

Año	% Mujeres	% Hombres
2008	35,7	64,3
2011	35,7	64,3
2015	39,7	60,3
2016	39,4	60,6
2019a	47,4	52,6
2019b	44,0	56,0

Fuente: Instituto de la Mujer.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE MUJERES Y HOMBRES
EN EL CONGRESO (2008-2019)



Fuente: Instituto de la Mujer.

La Mesa del parlamento ha estado presidida por mujeres desde 2016, es decir, en las últimas tres legislaturas: Ana Pastor, del Partido Popular, fue la presidenta de 2016 a 2019 y Meritxel Batet, del Partido Socialista, fue la presidenta en la legislatura que se inició y

finalizó en 2019 y también de 2019 a 2023². El número de vicepresidencias ha sido paritario de 2008 al 2011 y desde 2019 hasta 2023. En la legislatura iniciada el 2015 las cuatro vicepresidencias fueron ocupadas por mujeres y en la legislatura iniciada en 2016 fueron tres mujeres y un hombre. Las secretarías son paritarias desde 2011. En conjunto y en términos porcentuales, desde 2015 la presencia de las mujeres ha sido más alta que la de los hombres en la mesa del parlamento.

TABLA 3. COMPOSICIÓN DE LA PRESIDENCIA Y MESA DEL CONGRESO POR SEXO (2008-2023)

Año	Presidencia		Vicepresidencias		Secretarías		Total Muj		Total Hom	
	Muj	Hom	Muj	Hom	Muj	Hom	N	%	N	%
2008-2011	0	1	2	2	1	3	3	33,3	6	66,7
2011-2015	0	1	2	2	2	2	4	44,4	5	55,6
2015-2016	0	1	4	0	2	2	6	66,7	3	33,3
2016-2019	1	0	3	1	2	2	6	66,7	3	33,3
2019-2019	1	0	2	2	2	2	5	55,6	4	44,4
2019-2023	1	0	2	2	2	2	5	55,6	4	44,4
Total	3	3	15	9	11	13	29	53,7	25	46,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la web del Congreso.

Por lo que respecta a la composición por sexo de órganos fundamentales del Congreso como la Junta de Portavoces y la presidencia de las comisiones, vemos que la paridad se ha resistido. En el caso de la Junta de Portavoces, a partir de 2016 las mujeres suponen más de la mitad. En la legislatura iniciada en 2015 no había ninguna mujer en dicha Junta. En relación con las presidencias de las comisiones, no ha habido ninguna legislatura en las que las mujeres hayan ocupado

² Aunque quede fuera del periodo analizado, cabe señalar que en la legislatura actual iniciada en 2023 el Congreso también es presidido por una mujer, Francina Armengol, del Partido Socialista.

la mitad de esos puestos. La presencia más alta es la que corresponde a la actual legislatura en la que las mujeres presiden 15 de las 36 comisiones. Destaca que entre 2011 y 2016 solo una comisión estaba presidida por una mujer.

TABLA 4. COMPOSICIÓN DE ÓRGANOS DEL CONGRESO POR SEXO (2008-2023)

Año	Mesa		Junta Portavoces*		Presidencias Comisiones			Mujeres		Hombres		TOT
	Muj	Hom	Muj	Hom	Muj	Hom	Total	N	%	N	%	
2008-2011	3	6	2	5	7	15	22	12	31,6	26	68,4	38
2011-2015	4	5	2	6	1	16	17	7	20,6	27	79,4	34
2015-2016	6	3	0	9	1	16	17	7	20,0	28	80,0	35
2016-2019	6	3	3	5	6	12	18	15	42,9	20	57,1	35
2019-2019	5	4	6	5	10	18	28	21	43,8	27	56,3	48
2019-2023	5	4	6	5	15	21	36	26	46,4	30	53,6	56
Total	29	25	19	35	40	98	138	88	35,8	158	64,2	246

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto de las Mujeres y la web del Congreso.

* Cuando la portavocía ha cambiado a lo largo de la legislatura se tiene en cuenta la persona que ha ocupado el cargo durante más tiempo. En el caso del Grupo Mixto, con portavoz rotatorio, se considera si han sido más hombres o más mujeres quienes han ocupado el cargo.

4.2. INICIATIVAS PARLAMENTARIAS DE GÉNERO

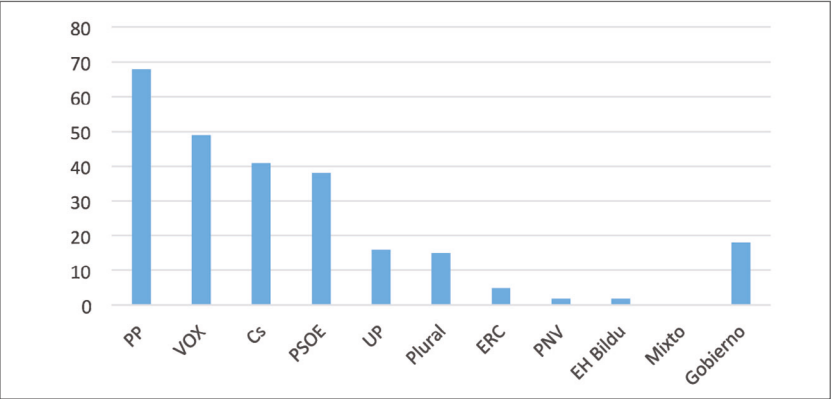
El número de iniciativas tramitadas en la Comisión de Igualdad desde su creación en 2008 ha sido de 1532, lo que supone un 0,34% sobre el total de iniciativas parlamentarias presentadas en las 6 legislaturas transcurridas desde ese año. La legislatura de 2011 a 2016 es la que presenta el mayor número de iniciativas tramitadas en la Comisión. En todo caso, el dato porcentual muestra el limitado peso que tienen las iniciativas tramitadas en la Comisión respecto al conjunto de las iniciativas parlamentarias, siendo sólo de un 0,34% en el conjunto del periodo.

TABLA 5. INICIATIVAS TRAMITADAS EN LA COMISIÓN DE IGUALDAD
 POR LEGISLATURAS (2008-2023)

Legislatura	Iniciativas en Comisión Igualdad	Total iniciativas	% comisión sobre total de iniciativas
2008-2011	330	124.688	0,26
2011-2016	514	108.495	0,47
2016-2016	20	5.446	0,37
2016-2019	351	67.942	0,52
2019-2019	8	7.346	0,11
2019-2023	309	138.729	0,22
TOTAL	1.532	452.646	0,34

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la web del Congreso.

GRÁFICO 2. INICIATIVAS TRAMITADAS EN LA COMISIÓN DE IGUALDAD
 POR GRUPO PARLAMENTARIO PROPONENTE (2019-2023)



Fuente: Elaboración propia. Fecha de consulta 31-03-23.

Elaboración propia a partir de datos de la web del Congreso.

Nota: Algunas iniciativas fueron propuestas por más de un grupo y otras por órganos parlamentarios; por eso la suma de las iniciativas por grupo no coincide con el total de iniciativas.

Observamos cómo en el último periodo analizado (2019-2023), con el Gobierno conformado por la coalición PSOE-Sumar, el mayor número de iniciativas las presentaron el principal partido de la oposi-

ción, PP, y el partido de extrema derecha Vox. El hecho de que predominen actores de derecha y extrema derecha en los grupos proponentes nos da una pista sobre el signo político de las iniciativas y viene a mostrar cómo el clima de polarización política sobre temas de género se incrementa y adquiere mayor protagonismo con el incremento de la presencia de los partidos de extrema derecha en los parlamentos.

4.3. LA COMISIÓN DE IGUALDAD EN EL CONGRESO

La Comisión se creó en 2008 como consecuencia de la creación del Ministerio de Igualdad en el segundo gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, del PSOE, con Bibiana Aído como Ministra de Igualdad. Anteriormente había existido una Comisión mixta del Congreso y el Senado desde 1986 hasta 2008, con diferentes denominaciones.

Entre sus objetivos está realizar el seguimiento de las actuaciones del gobierno en materia de igualdad, promover el conocimiento de la legislación en materia de igualdad y velar por su aplicación, así como realizar un continuo análisis de la sociedad española para detectar el grado de cumplimiento de la legislación sobre igualdad. Desde sus inicios ha tramitado más de 1500 iniciativas.

El 10 de marzo de 1988, durante la III Legislatura se crea la Comisión Mixta para la Igualdad de Oportunidades de la Mujer. En la Legislatura IV de 1990 a 1993 la comisión pasa a denominarse Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer, denominación que conservó hasta la legislatura 2004-2008, en la que pasó a llamarse Comisión Mixta para los Derechos de la Mujer y de Igualdad de Oportunidades. Entre los trabajos de la comisión destacaron en esa época los relativos a la Ley Integral contra la Violencia de Género (2004), la Ley para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres (2007) o el Informe sobre la ponencia de prostitución (2007).

Como se ha dicho, en 2008 en la IX Legislatura, la Comisión deja de ser mixta y se crean dos comisiones de igualdad independientes, una en el Congreso de los Diputados y otra en el Senado. En esa legislatura la Comisión de Igualdad trabajó en el Proyecto de Ley Orgánica de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo (2009) y en el Proyecto de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación (2011).

En la legislatura de 2019 a 2023 la Comisión llevó a cabo la tramitación de relevantes iniciativas legislativas como las siguientes:

- Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.
- Proyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.
- Proyecto de Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual.
- Proyecto de Ley de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género (procedente del Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo).
- Proposición de Ley Orgánica de mejora de la protección de las personas huérfanas víctimas de la violencia de género.
- Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

TABLA 6. COMISIÓN COMPETENTE EN IGUALDAD DE GÉNERO
EN EL CONGRESO (1986-2019)

Leg.	Años	Denominación	Tipo
III	1986-1989	Comisión para la Igualdad de Oportunidades de la Mujer	Mixta Congreso-Senado
IV	1989-1993	Comisión de los Derechos de la Mujer	Mixta Congreso-Senado
V	1993-1996	Comisión de los Derechos de la Mujer	Mixta Congreso-Senado
VI	1996-2000	Comisión de los Derechos de la Mujer	Mixta Congreso-Senado
VII	2000-2004	Comisión de los Derechos de la Mujer	Mixta Congreso-Senado
VIII	2004-2008	Comisión de los Derechos de la Mujer y de Igualdad de Oportunidades	Mixta Congreso-Senado
IX	2008-2011	Comisión de Igualdad	Permanente Congreso
X	2011-2016	Comisión de Igualdad	Permanente Congreso
XI	2016-2016	Comisión de Igualdad	Permanente Congreso
XII	2016-2019	Comisión de Igualdad	Permanente Congreso
XIII	2019-2019	Comisión de Igualdad	Permanente Congreso
XIV	2019-2023	Comisión de Igualdad	Permanente Congreso

Fuente: Web Congreso.

De hecho, Cancela Rodríguez, tras ser elegida presidenta de la Comisión de Igualdad en la sesión constitutiva de la misma al inicio de la legislatura, señaló que «quien se crea que esta Comisión es de las que menos volumen de trabajo legislativo tiene, se equivoca. En la XII Legislatura fuimos la Comisión que más trabajo legislativo desarrollamos y fuimos las que cerramos esa legislatura» (Rodríguez, 2020).

Por todo ello, podemos considerar que esta Comisión cumple un rol clave en materia de iniciativas legislativas relacionadas con la igualdad de mujeres y hombres.

4.4. PLAN DE IGUALDAD EN EL CONGRESO

El I Plan de Igualdad de las Cortes Generales aprobado en marzo del 2020 para una vigencia de 4 años es el instrumento a través del cual se definen los objetivos y se ordenan un conjunto de medidas evaluables dirigidas a remover los obstáculos que impiden o dificultan la igualdad efectiva de mujeres y hombres³.

El Plan de Igualdad establece tres objetivos fundamentales: eliminar las desigualdades que puedan persistir en el ámbito del acceso al empleo público parlamentario, de su carrera profesional y de la representatividad; apoyar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y el ejercicio corresponsable de los derechos; y prestar una especial atención a la prevención de la violencia y del acoso, así como a aquellas situaciones que necesitan especial protección, como las requeridas por las víctimas de violencia de género.

El Plan se articula en ocho grandes ejes. El primero recoge las medidas de carácter organizativo y las acciones transversales que facilitarán la consecución de las medidas de carácter sustantivo propuestas en el Plan. A través del segundo eje se impulsa la garantía del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso al empleo público. Mediante el tercer eje se busca la mejora de la igualdad en el desarrollo de la carrera profesional y en las retribuciones del personal de las Cortes Generales incluido en su ámbito de aplicación. El eje cuarto se dedica a la formación, información y sensibilización, como elementos fundamentales para una aplicación transversal de las políticas de igualdad. El quinto eje, representatividad, se ocupa de las causas que puedan motivar que las mujeres estén menos presentes que

³ BOCG, Cortes Generales, Serie A, núm. 11, 11 de marzo de 2020.

los hombres en los órganos de representación del personal. El eje sexto, dedicado al tiempo de trabajo, conciliación y corresponsabilidad, plantea cómo abordar las condiciones de trabajo en lo que respecta al cumplimiento de la jornada laboral. El eje séptimo pretende contribuir a la erradicación de la violencia de género y a la protección frente a otras situaciones de acoso. El último de los ejes, el octavo, se dirige a facilitar la utilización de lenguaje no sexista en la comunicación y en los documentos que se elaboran en las Cámaras.

El Plan de Igualdad se aplica solo al personal funcionario de las Cortes Generales, al personal laboral y eventual de las dos cámaras parlamentarias: el Congreso de los Diputados y el Senado. Esto es, de hecho, uno de los grandes límites del Plan: no es un plan específico para la cámara baja y no se aplica a los representantes políticos, los parlamentarios y parlamentarias.

En el momento de la aprobación del Plan de Igualdad, se creó una Comisión de seguimiento de su implantación, de composición paritaria, integrada por 6 representantes de la Administración parlamentaria y 6 representantes del personal funcionario y laboral. Durante la vigencia del Plan se han elaborado cuatro informes anuales de seguimiento (de 2021 a 2023) que recogen indicadores cuantitativos respecto al cumplimiento de las acciones programadas⁴. El propio documento prevé que, con carácter previo a la elaboración de un nuevo Plan de Igualdad, se realizará una evaluación final.

5. Conclusiones

A continuación, se aplica el Índice de Parlamentos sensibles al género (I-PSG) a partir de los datos analizados previamente.

Observamos I-PSG bajos en todas las legislaturas analizadas, solo alcanza el aprobado en la XIV con un 6,75, dado que el valor máximo del índice es 12. El Congreso de los Diputados español alcanza su valor más alto en sensibilidad al género en la última legislatura analizada: en la XIV Legislatura es un 56,25% sensible al género, lo que supone que es amplio el margen de mejora hasta alcanzar el 100%. Si lo comparamos con el índice alcanzado por el Parlamento Vasco (75%) (Elizondo y Silvestre, 2023), podemos observar que se sitúa bastante lejos de la sensibilidad de género del parlamento autonómico vasco.

⁴ <https://www.congreso.es/es/cem/informes-anuales-igualdad>

TABLA 7. APLICACIÓN DEL I-PSG LEGISLATURAS CONGRESO ESPAÑOL (2008-2023)

Legislaturas		Cálculo del índice I-PSG Puntuación mín = 0 Puntuación máx = 12 (%)				I-PSG	I-PSG	I-PSG en serie con base 2008	I-PSG en serie con base 2023
		Requi- sito 1	Requi- sito 2	Requi- sito 3	Requi- sito 4				
IX	2008-2011	1	1	3	0	5	41,67	100	74,07
X	2011-2016	1	1	3	0	5	41,67	100	74,07
XI	2016-2016	1	1	3	0	5	41,67	100	74,07
XII	2016-2019	1,5	1	3	0	5,5	45,83	110	81,48
XIII	2019-2019	1,5	1	3	0	5,5	45,83	100	81,48
XIV	2019-2023	1,5	1	3	1,25	6,75	56,25	122,73	100,00

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al primer requisito, la presencia de las mujeres en el Congreso no ha superado nunca el 50%, el valor más alto alcanzado fue el de 47% en la brevísima XIII Legislatura. En las tres últimas legislaturas analizadas la situación mejora un poco gracias a la composición de la Mesa del Congreso, presidida por una mujer y con una fuerte presencia femenina que supera el 50% de mujeres. Es a partir de 2016 cuando también empieza a incrementarse la presencia de las mujeres en la presidencia de las comisiones parlamentarias, hasta alcanzar el 41,6% (15 de 36) en la XIV Legislatura.

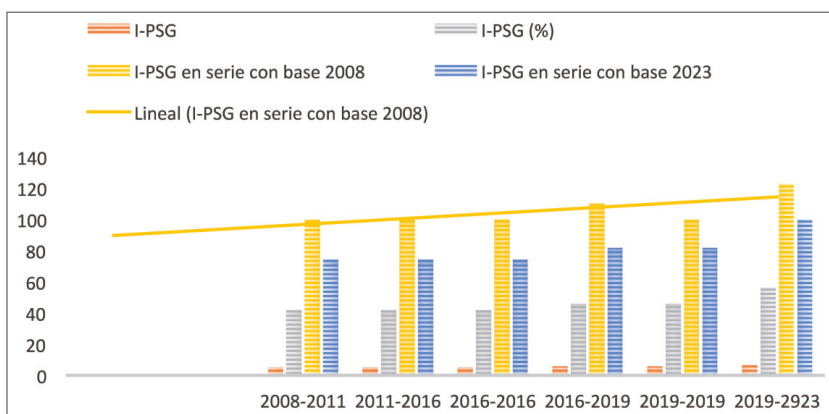
Por lo que respecta al segundo requisito, en todas las legislaturas obtiene el valor más bajo posible (a excepción del 0). Sí ha habido un número significativo de iniciativas parlamentarias de igualdad, la mayoría de control, pero representan un porcentaje ínfimo en comparación con el resto de iniciativas presentadas. En la última legislatura analizada representó el 0,22% y no puede hablarse de una tendencia creciente en los últimos años analizados. Nuestro índice no distingue si las iniciativas son propuestas pro-igualdad o contrarias a la igualdad de género, pero hemos observado cómo en la última legislatura analizada el mayor número de iniciativas era del PP y de Vox, por lo que es posible que en contextos de fuerte polarización y, sobre todo, en parlamentos con una presencia significativa de partidos de extrema derecha, muchas de las

iniciativas sean contrarias a la igualdad de género. Sin embargo, en la construcción del índice hemos considerado ser «sensible» al género a partir del dato cuantitativo, es decir, de si el tema ocupa un lugar destacado en los debates parlamentarios de la Comisión de Igualdad y, en el caso analizado, claramente es una cuestión minoritaria. Este aspecto habría de ser analizado en profundidad en futuras investigaciones.

Con relación al tercer requisito, desde 2008 existe una Comisión de Igualdad permanente en el Congreso. Antes, había habido una Comisión Mixta Parlamento-Senado, cuya denominación hacía referencia a la igualdad, mujeres o derechos de las mujeres. Es este el requisito en el que se obtiene mejor puntuación.

En cuanto al cuarto requisito, el Plan de Igualdad es reciente, puesto que se aprobó en 2020, en la XIV Legislatura. Como hemos comentado, el Plan de Igualdad se aplica solo al personal funcionario de las Cortes Generales, al personal laboral y eventual del Congreso de los Diputados y del Senado. Sin embargo, hemos optado por añadirle unas décimas al indicador ya que el octavo eje del Plan se dirige a facilitar la utilización de lenguaje no sexista en la comunicación y en los documentos que se elaboran en las Cámaras, por lo que tiene un impacto más allá del personal laboral del Congreso.

GRÁFICO 3. APLICACIÓN DEL I-PSG: LEGISLATURAS CONGRESO (2008-2023)



Fuente: Elaboración propia.

Hemos calculado los índices con base a 2008, tras la aprobación de la Ley Orgánica de Igualdad en 2007 y con base al último perio-

do analizado. La evolución de los porcentajes señala dos momentos de cambio y mejora de la tendencia, el mismo 2008, puesto que la aplicación de la Ley de Igualdad es relevante y la última legislatura, principalmente por la aprobación del I Plan de Igualdad. En suma, la tendencia general, como se observa en el gráfico, es ascendente, pero a un ritmo muy lento.

Bibliografía

- AHRENS, Petra, y Petra MEIER (2024), «From Parliament to Party: The Gender Sensitive Parliamentary Group». *Politics and Governance*. Volume 12, Article 8107 <https://doi.org/10.17645/pag.8107>
- CELIS, Karen, y Sarah CHILDS (2020), *Feminist Democratic Representation*. Oxford, Oxford University Press.
- CELIS, Karen; Sarah CHILDS; Johanna KANTOLA, y Mona LENA KROOK (2008), «Rethinking women's substantive representation». *Representation*, 44 (2), 99-110. <https://doi.org/10.1080/00344890802079573>
- CHAQUÉS-BONAFONT, L., y C. CRISTANCHO (2022), «The gender divide in issue attention». *European Journal of Political Research*, 61: 3-20. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12437>
- CHILDS, Sarah (2001), «Attitudinally feminist? The New Labour women MPs and the substantive representation of women», *Politics*, 21, 3: 178-185. <https://doi.org/10.1111/1467-9256.00149>
- CHILDS, Sarah, y Mona Lena KROOK (2009), «Analyzing women's substantive representation: From critical mass to critical actors». *Government and Opposition*, 44 (2), 125-145. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2009.01279.x>
- CHILDS, Sarah, y Sonia PALMIERI (2020), *A primer for parliamentary action: Gender-sensitive responses to COVID-19*. UN Women. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/A-primer-for-parliamentary-action-Gender-sensitive-responses-to-COVID-19-en.pdf>
- COMMONWEALTH PARLIAMENTARY ASSOCIATION, CPA (2020), *Gender sensitising parliament's guidelines: standards and a checklist for parliamentary change*. <https://www.cpahq.org/media/s20j1lws/cwp-gender-sensitizing-guidelines.pdf>
- DAHLERUP, Drude (2014), «The Critical Mass Theory in Public and Scholarly Debates», en Rosie CAMPBELL, y Sarah CHILDS (eds.),

- Deeds and words: gendering politics after Joni Lovenduski*, Colchester, ECPR, pp. 137-163.
- DINGLER, Sarah C.; Corinna KROEBER, y Jessica FORTIN-RITTBERGER (2019), «Do parliaments underrepresent women's policy preferences? Exploring gender equality in policy congruence in 21 European democracies», *Journal of European public policy*, vol. 26 (2), pp. 302-321. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1423104>
- DODSON, Debra L. (2006), *The impact of women in Congress*. Oxford, Oxford University Press.
- ELIZONDO, Arantxa, y María SILVESTRE (2023), «Parlamentos Sensibles al Género: evidencias desde el caso del Parlamento Vasco», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 184, 47-64. Doi: <https://doi.org/10.5477/cis/reis.184.47>
- EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY, EIGE (2018), *Gender-sensitive parliament tool*. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-sensitive-parliaments>
- INTER-PARLIAMENTARY UNION, IPU (2011). *Gender-sensitive parliaments*. <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/gender-sensitive-parliaments>
- KAISER, Pia (1999), «Party incentives and women's parliamentary participation: a comparative study of six OECD countries». Paper. *Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA)*.
- KONING, Edward A. (2009), «Women for women's sake: Assessing symbolic and substantive effects of descriptive representation in the Netherlands» *Acta Politica*, 44 (2), 171-191. DOI: 10.1057/ap.2008.43
- LOMBARDO, Emanuela, y Petra MEIER (2014), *The symbolic representation of gender*. London, Ashgate.
- PALEO, Natalia, y Alba ALONSO (2014), ¿Es solo una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España, *Investigaciones feministas* (5), 36-68. http://dx.doi.org/10.5209/rev_INFE.2014.v5.47987
- PALMIERI, Sonia (2011), *Gender-Sensitive Parliament*. Ginebra, Inter-Parliamentary Union.
- (2019), «Feminist Institutionalism and Gender-Sensitive Parliaments: Relating Theory and Practice», en Marian SAWER, y Kerry BAKER (eds.), *Gender Innovation in Political Science*. Cham: Palgrave, Macmillan, pp. 173-194.

- PHILLIPS, Anne (1995), *The politics of presence*. Oxford, Clarendon Press.
- REINGOLD, Beth (2000), *Representing women: Sex, gender and legislative behavior in Arizona and California*. London, University of North Carolina Press.
- RODRÍGUEZ, Cancela (2020), Sesión Constitutiva de la Comisión de Igualdad. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 10, 7 de febrero de 2020, p. 3.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2008), «Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención». *Temas y Debates*, 12 (16), 109-129. DOI: 10.35305/tyd.v0i16.75
- ROIG I BERENGUER, Rosa M.^a (2009), *La élite parlamentaria femenina en el parlamento de Cataluña, en el Congreso de Diputados y en el Parlamento Europeo (1979-2000)*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- SANTANA, Andrés; Xavier COLLER, y Susana AGUILAR (2015), «Las parlamentarias regionales en España: masa crítica, experiencia parlamentaria e influencia política». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 149, pp. 111-130. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.149.111>
- VALIENTE, Celia; Luis RAMIRO, y Laura MORALES (2003), «Mujeres en el parlamento: Un análisis de las desigualdades de género en el Congreso de los Diputados». *Revista de Estudios Políticos*, 121, pp. 179-208. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/46083>
- WÄNGNERUD, Lena (2000), «Testing the politics of presence: women's representation in the Swedish Riksdag», *Scandinavian Political Studies* 23/1, pp. 67-91. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00031>