

# LA CALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Fernando VALDÉS DAL-RÉ

## I. INTRODUCCIÓN

1. El día inmediatamente siguiente al de su definitiva aprobación parlamentaria y de su promulgación por parte del Jefe de Estado, el Boletín Oficial del Estado publicaba la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (LOI). Con este último trámite formal, el de la publicación en el medio de comunicación oficial, culminaba el lento y, en buena medida, azaroso (1) proceso de adopción de un texto legislativo destinado a intentar saldar la deuda de diferenciación y marginación sociales que históricamente arrastra nuestra sociedad, bien que no sólo la española, con un colectivo social equivalente numéricamente a la mitad de la población. Por expresar la idea con el lenguaje empleado en la Exposición de Motivos (EM) de la LOI, la igualdad real entre mujeres y hombre «es todavía hoy una tarea pendiente que precisa de nuevos instrumentos jurídicos» (2).

Apenas transcurridos dos años de su vigencia, la bibliografía sobre la LOI comienza a ser abrumadora y ya difícilmente abarcable, siendo muy abundantes las obras colectivas, las monografías individuales y los artículos aparecidos en las más dispares revistas, de firma única o plural, que se han dedicado a comentar, con mayor o menos profundidad y acierto, bien la Ley en su conjunto bien singulares aspectos de la misma. La dimensión transversal de la igualdad, atributo éste calificado por su EM como «seña de identidad del moderno derecho antidiscriminatorio» y «principio fundamental» de la propia ley (3), unido a la universalidad de su ámbito de aplicación, que afecta a todos los poderes públicos y a todas las perso-

---

(1) La LOI no responde, en su parte laboral y de protección social, al principio informador de las numerosas y varias reformas legales adoptadas durante el primer Gobierno de Rodríguez Zapatero (2004-2008), ya que la CEOE y la CEPYME manifestaron su oposición respecto de determinados aspectos de la Ley, señaladamente los relativos a la negociación colectiva de los planes de igualdad y a la composición equilibrada en los órganos de administración societaria. Vid. el voto particular al Dictamen elaborado por el grupo segundo del CES al anteproyecto de ley CES (2007, 156).

(2) Cfr. EM II, párrafo primero, *in fine*.

(3) Cfr. EM III, párrafo primero, *in fine*. Sobre el sentido de este principio, *vid.*, por todos, LOUSADA ARROCHENA (2007) y QUINTANILLA NAVARRO (2008).

nas, físicas o jurídicas, públicas o privadas (4), explican la profusión de los estudios sobre la LOI ya publicados, que abarcan la práctica totalidad de los sectores del ordenamiento jurídico. Esta constatación es fácilmente verificable respecto de nuestro sistema jurídico en su conjunto; pero, si cabe, es tanto más apreciable cuando las referencias quedan circunscritas al ordenamiento laboral.

La transversalidad de las políticas públicas así como de las acciones y medidas privadas destinadas a combatir cualquier forma de discriminación por razón de sexo así como a remover cuantos obstáculos impidan a las mujeres, en su condición de miembros del grupo víctima de atávicas desigualdades, con ramificaciones en todos los dédalos imaginables de la sociedad, se manifiesta en la complejidad del contenido de la LOI, que no consiente su catalogación como una ley sectorial, de naturaleza laboral o de otra rama del sistema jurídico. Pero aun siendo todo ello exacto, no es menos verdad que los aspectos laborales, entendida la expresión en un sentido amplio, conforman el núcleo duro de la Ley; o, al menos, uno de los ejes prioritarios de regulación.

La centralidad de lo laboral en la LOI descansa en razones sólidas y difícilmente rebatibles, de entre las cuales las dos siguientes desempeñan una relevante función. De un lado, la propia centralidad que, para el desarrollo del ser humano, tiene la actividad laboral, convertida en un elemento básico de socialización; en el primer instrumento de integración social y, por lo mismo, de marginación social. De otro, la evidencia de la histórica y persistente discriminación que ha venido padeciendo y aún padece la mujer en el mercado de trabajo, bastando a estos efectos con remitirse a los principales índices que, elaborados en función del sexo, estructuran el mercado de trabajo y definen la calidad de los empleos. El análisis de las series relativas a las tasas de actividad, de empleo y de desempleo, a los índices de temporalidad y de parcialidad, a la brecha salarial o, en fin, a los niveles ocupacionales suministra pruebas irrefutables de esa discriminación, tanto en España (5) como en la UE (6). Por lo demás, así lo confiesa la propia EM, al declarar la «especial atención (que) presta la Ley a la corrección de la desigualdad en el ámbito específico de las relaciones laborales» (7).

2. En el curso de los últimos años, la doctrina española ha venido prestando creciente atención a los problemas que suscita la técnica legislativa, estudiando el modo de elaborar y de redactar los textos normativos. Desde luego, la técnica legislativa se encuentra distante no sólo de la dogmática jurídica sino, más sencillamente y también, de esa otra y menos ambiciosa, bien que muy difundida, forma de ejercer el oficio de jurista, cual es la mera exégesis jurídica; esto es, la descripción y comentario de las reglas jurídicas que regulan una concreta institución, materia o figura. En suma, a la técnica legislativa no le interesa el campo de la interpretación y aplicación de las normas; no pretende construir conceptos, elaborar sistemas o descodificar el sentido de las proposiciones normativas, resolviendo las numerosas y delicadas cuestiones que su inserción en un sistema jurídico plantea en términos de validez y eficacia jurídicas. En lo esencial, la disciplina de la técnica legislativa,

(4) *Vid.* artículos 1.2 y 2.2 LOI.

(5) Por todos, y con datos recientes, CEBRIÁN LÓPEZ/MORENO RAYMUNDO (2007).

(6) *Vid.*, por todos y ofreciendo estadísticas recientes, GARCÍA NINET/GARRIGUES PÉREZ (2007, 27).

(7) Cfr. EM III, párrafo 8.º

el *drafting of statutes* o el *legal drafting* anglosajón (8), se preocupa de identificar las normas, procurando dotar de comprensibilidad a su contenido y estructura formal (9).

Las observaciones que se vienen de realizar ya dibujan con la debida claridad el escenario del presente estudio, cuyo objetivo no es añadir un nuevo documento escrito a la ya abultada nómina bibliográfica generada por la doctrina iuslaboralista española sobre la LOI y que, por cierto, ha venido a sumarse a la no menos profusa, y acaso más constructiva, obra científica elaborada y dada a conocer con ocasión del análisis de la vigencia y aplicación, en el universo de las relaciones laborales, del principio de igualdad y del derecho a la no discriminación por razón del sexo consagrados en las declaraciones y convenios internacionales, en la Constitución (CE) y en las leyes laborales nacionales. El propósito no se centra, pues, en reflexionar sobre las consecuencias innovadoras, reformadoras o meramente recopiladoras introducidas por la LOI en la ordenación jurídica de aquel principio y de este derecho en el ámbito de alguna institución laboral. La finalidad que guía este texto es, en suma, analizar la LOI desde los criterios metodológicos que ofrece la técnica legislativa. El ámbito de reflexión es la LOI como conjunto ordenado y sistemático de normas, ámbito éste, pues, que sobrepasa el estrictamente sectorial, referido a las normas de carácter laboral. No obstante, el diálogo con estas resulta inesquivable, dada su relevancia en la economía interna de la Ley.

En concreto, dos son las grandes cuestiones de técnica legislativa que me propongo analizar. De un lado, el contenido formal de la LOI, en su condición de texto normativo; de otro, la estructura formal de la citada Ley, dedicando una especial atención a su parte final. La primera de estas dos cuestiones permitirá arrojar algo de luz, entre otras materias de significativa importancia, sobre el grado de correspondencia entre los objetivos que la ley dice perseguir y los objetivos que realmente persigue. De su lado, interrogarse sobre la estructura formal de la Ley Orgánica 3/2007 equivale a conocer la calidad técnica de la propia Ley.

## II. EL CONTENIDO FORMAL

3. Bajo la presente rúbrica, la disciplina de la técnica legislativa pretende conocer el texto normativo que regula determinada materia. Con carácter general, la correcta determinación de la norma ordenadora de una concreta materia o institución cumple dos funciones, al servicio ambas del principio de seguridad jurídica: de un lado, identifica la norma aplicable y, de otro, elude o modera el juego de las antinomias y de las lagunas normativas.

De estas dos funciones, es la segunda la que experimenta un grado más alto de desatención o incumplimiento por parte de nuestro legislador, bastante proclive a regular una misma materia en *corpus* legislativos o reglamentarios diferentes. En principio, la dispersión normativa no es un problema de fácil solución, no siendo infrecuente la ordenación jurídica de una misma materia en distintos textos normativos debido a una pluralidad de razones, entre otras a las vinculadas con motivos

---

(8) Entre la vasta literatura, *vid.* BENNION (1983), DICK (1985) y THORNTON (1987).

(9) Por todos, *vid.* SÁNCHEZ MORÓN (1989).

de competencia, de jerarquía normativa o de función material (10). En todo caso y al margen de los instrumentos habilitados por el ordenamiento para solventar, cuando se presentan, los problemas de dispersión normativa, al estilo de la remisión normativa, la vía más apropiada para afrontar este tipo de problemas no es la reparadora sino la preventiva. Los textos normativos, cada texto normativo, debe procurar regular un objeto material homogéneo; y debe hacerlo, adicionalmente, de manera completa o plena. La homogeneidad y la plenitud del objeto regulado constituyen principios de técnica legislativa a los que han de atenerse o han de procurar atenerse las disposiciones legales. O por decirlo con la ayuda de la consolidada idea vigente en los países anglosajones: *a cada ley un objeto, que debe expresarse en su título* (11).

Conforme ya se ha tenido oportunidad de hacer notar, la Ley 3/2007 queda autoidentificada a través de una doble rotulación. La primera, atinente a la naturaleza de la propia Ley, configura a este texto legal como una ley orgánica; la segunda mira, en cambio, al objeto regulado, que queda delimitado del modo siguiente: «para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres». El propósito de las observaciones que a continuación siguen es dilucidar el nivel de adecuación de la LOI, de su contenido normativo, a esta doble rotulación formal.

4. De conformidad con lo prevenido en el artículo 81 CE, la Ley Orgánica se caracteriza por la concurrencia de un doble rasgo: material el primero y formal el segundo. Desde la primera vertiente, la material, el referido artículo 81, en su número 1, somete la ordenación de determinadas materias, entre las que se encuentran los derechos fundamentales, a reserva de Ley Orgánica; desde la segunda vertiente, la formal, el número 2 de ese mismo pasaje constitucional sujeta la aprobación, modificación o derogación de la Ley Orgánica a un procedimiento singular, consistente en la exigencia de «mayoría absoluta del Congreso (expresada) en una votación final sobre el conjunto del proyecto».

Tras unas iniciales vacilaciones, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) dejó sentado, en doctrina que puede reputarse consolidada, que el concepto de ley orgánica requiere la concurrencia de ambos requisitos, rechazando por consiguiente tanto la noción formal como la material. Las dos exigencias son necesarias o, expresada la idea en otros términos, resulta insuficiente la presencia de solo una de ellas (12).

La consideración de la vertiente material como un elemento constitutivo y definitorio de la Ley Orgánica no cierra el paso, sin embargo, a la coexistencia, en un único texto legal, de dos grupos de contenidos sustantivos: un primer grupo incluido en el ámbito de la reserva material a ley orgánica y un segundo grupo situado extramuros de esa reserva. O como sostiene el TC, el legislador puede incorporar a un mismo *corpus* legislativo «materias estrictas y materias conexas», no reservadas a ley orgánica (13). Pero en tal supuesto, el poder legislativo viene obligado a identificar con la necesaria claridad qué preceptos tienen carácter orgánico y, por tanto y en una interpretación a contrario, cuáles otros carecen de esta condición, pudien-

(10) Vid. SÁNCHEZ MORÓN (1989, 106).

(11) Cfr. SÁNCHEZ MORÓN (1989, 107).

(12) Vid., por todos, PEMÁN GAVÍN (1991).

(13) Cfr. sentencia TC 5/1981, de 13 de febrero [FJ. 21.c)]. También y entre otras, sentencias 76/1983, de 5 de agosto, y 137/1986, de 6 de noviembre.

do en todo caso el TC rectificar la delimitación llevada a cabo por el legislador (14).

Desde la declaración de su conformidad constitucional, la figura de las leyes parcialmente orgánicas ha venido a colonizar el paisaje legislativo de nuestro sistema jurídico, terminando paulatinamente por erigirse en la modalidad socialmente típica. Los Gobiernos de cualquier signo político, en lugar de elaborar y someter a tramitación parlamentaria dos proyectos de ley diferentes, tienden a regular en un texto unitario, probablemente por razones de economía parlamentaria, materias sujetas a la estricta reserva de ley orgánica y materias más o menos conexas en aquellos casos en los que unas y otras versan sobre un mismo objeto.

En este panorama de práctica normativa, caracterizado por un constante recurso a la figura de la ley parcialmente orgánica, no es de extrañar que ni los autores del proyecto de LOI, en un primer momento, ni los redactores de la Ley, en una fase posterior, hayan dado muestra alguna de resistirse a tan generalizada práctica legislativa. Muy antes al contrario, la han utilizado e incorporado al contenido de la propia Ley, llevando incluso hasta límites extremos la citada noción de ley parcialmente orgánica. La Disposición Final Segunda de la LOI, que se abre con la rúbrica *naturaleza de la ley*, reza del tenor literal siguiente: «las normas contenidas en las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de esta Ley tienen carácter orgánico. El resto de los preceptos contenidos en esta Ley no tiene tal carácter».

La previsión que se acaba de transcribir puede enunciarse en estos otros términos, que sirven para ponderar la exacta relación entre las materias orgánicas y las no orgánicas o, si se quiere, para calibrar el impacto de las normas orgánicas en el conjunto de la LOI. Como habrá oportunidad de razonar más adelante, la suma de la totalidad de artículos, disposiciones adicionales y disposiciones transitorias que componen la LOI supera el centenar, cifra ésta que casi se duplica si se desagregan los artículos de las leyes que son modificados a lo largo de las treinta y un disposiciones adicionales. De este extenso *corpus* normativo, los preceptos orgánicos constituyen una muy reducida fracción, identificándose como tales exclusivamente los tres siguientes: la reglas de la composición equilibrada (adicional primera) y las modificaciones de la Ley de Régimen Electoral General (adicional segunda) y del Poder Judicial (adicional tercera). Dando de lado el obligado carácter orgánico de los cambios operados en estas dos últimas leyes, dotadas ellas mismas así como los preceptos expresamente reformados de naturaleza orgánica, la única nueva regla que la LOI califica como orgánica es la que suministra la noción de «presencia o composición equilibrada». El contenido orgánico propio y no por adhesión de la LOI termina siendo verdaderamente mínimo (15). Más aún, incluso la regla formulada en la disposición adicional primera se encuentra conectada con las dos leyes orgánicas modificadas. Por este lado, le asiste toda la razón a Rodríguez-Piñero al afirmar que la Ley 3/2007 es «más orgánica en su fachada que en su contenido real» (16).

La conclusión a extraer es de enunciado rápido. En aplicación de una regla deducible de los códigos de buenas prácticas de técnica legislativa, el legislador

(14) *Vid.* sentencias TC citadas en nota anterior.

(15) Defiende un contenido orgánico más extenso, predicable de todos aquellos preceptos que definen, acotan y desarrollan el derecho, GARCÍA MURCIA (2007, 12).

(16) Cfr. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER (2007, 3).

debiera de haber aprobado leyes diferentes: una o varias para los contenidos ordinarios y otra para los orgánicos. La inaplicación de esta buena práctica, ya anticipada en algún antecedente próximo (17), hay que buscarla extramuros de las exigencias de técnica jurídica; es decir, en un ámbito exquisitamente político. La privación del atributo orgánico a la ley destinada, al menos en el terreno de los principios, a reordenar la figura de la mujer en la sociedad en un escenario diferente, guiado no sólo por la rotunda proscripción de toda manifestación de discriminación por razón de género sino, más ambiciosamente, por la introducción de políticas públicas y acciones privadas afirmativas, de búsqueda de la igualdad sustantiva y real, hubiera significado degradar el valor político de la medida legislativa misma. La atribución al conjunto de la Ley de igualdad de la naturaleza de Ley Orgánica tuvo y tiene, a la postre, el objetivo de equiparar el alto valor político asignado a la ley con el mayor rango normativo posible (18).

5. Girando ahora la atención hacia el segundo elemento de identificación de la Ley 3/2007, la mera lectura de su rúbrica vuelve a evidenciar el fuerte simbolismo político y social y la no menos enérgica dimensión ideológica que se ha pretendido imprimir al texto legislativo. Con la selección del giro gramatical «para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres» como denominación de la Ley –y, por consiguiente, como obligada expresión cada vez y cuantas veces ésta es citada–, el legislador, muy probablemente, ha querido inscribir en su pórtico o, al menos, dejar constancia en él del horizonte final al que mira y atiende y cuyo cumplimiento persigue el conjunto de las reglas y proposiciones normativas que en el texto legal se integran y que no es otro que el alumbramiento de una nueva sociedad en la que todos los seres humanos, sin distinción de sexo, dispongan de las mismas oportunidades para el ejercicio de la integridad de derechos y libertades y, en última instancia, para el desarrollo pleno de su personalidad.

Dos son, en concreto, los sintagmas que sirven para transmitir este mensaje. El primero es una modesta preposición. La Ley 3/2007, en efecto, no pretende ser el texto regulador *de* la igualdad o *sobre* la igualdad sino, y el matiz no puede pasar desapercibido, *para* la igualdad (19). El empleo de esta preposición, descartando aquellas otras, cumple un doble objetivo: de un lado, confiere un sentido dinámico y de acción progresiva a la propia denominación legal; de otro, dota a la Ley de un neto alcance instrumental. Es la Ley 3/2007 la que define y suministra las técnicas necesarias para la consecución de la finalidad última proyectada de avanzar, hasta alcanzar, una sociedad en la que las mujeres puedan disfrutar, en igualdad de oportunidades con los hombres, de todos los derechos y libertades. El carácter dinámico e instrumental con el que la Ley 3/2007 se reviste y retribuye a través de la preposición elegida cumple, a la postre, un objetivo de actuar como puente o conexión entre dos momentos históricos: el actual, caracterizado por una situación de profunda discriminación y desigualdad, y el futuro, el que parece que ha de advenir

(17) Me refiero a la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Por todos, *vid.* MARTÍN VALVERDE (2006).

(18) Es ésta una opinión ampliamente compartida por la doctrina, al menos por la laboralista. *Vid.* RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER (2007, 3), CRUZ VILLALÓN (2007, 21) y MOLINA NAVARRETE (2007, 102).

(19) Este dato ya es puesto de manifiesto por CRUZ VILLALÓN (2007, 21).

con las políticas públicas y las acciones privadas de igualdad que la propia Ley programa y organiza.

El segundo sintagma que pretende igualmente definir, desde la denominación de la ley, el ambicioso horizonte al que mira la Ley lo presta, ahora, la expresión que adjetiva la igualdad, terminando por sustantivarla. El fin que persigue el texto legal no es la mera implantación de un escenario de igualdad entre mujeres y hombres; es un escenario de igualdad *efectiva*. O por enunciar la idea con la ayuda de los sinónimos de las dos primeras acepciones de efectivo; de un lado, la Ley pretende lograr una igualdad *operativa, activa, eficaz, eficiente y útil*; de otro, también persigue consagrar una igualdad *genuina, auténtica, real, cierta y verdadera*.

Por lo demás, un tercer recurso sintáctico clausura la notable carga de simbolismo político que el legislador ha deseado dejar impresa en la denominación de la propia Ley. Hasta no hace mucho tiempo (e incluso todavía hoy, en el lenguaje ordinario), el sustantivo hombre era (y es) utilizado en un doble sentido: para identificar los individuos masculinos o para identificar, como género, ambos sexos de la especie humana. El empleo de este sustantivo en su correcta acepción, desde una perspectiva de género, vino a alterar los usos lingüísticos, pasándose a utilizar los dos sustantivos, bien que por este orden: hombre y mujer. La Ley 3/2007, probablemente tomando nota de la senda ya abierta por las leyes autonómicas dictadas en la misma materia (20), invierte el orden en que se mencionan ambos colectivos, de modo que la ley sirve al objetivo de lograr la igualdad efectiva *entre mujeres y hombres*. Al margen del efecto rupturista que pretende introducirse en el lenguaje, la inversión también busca dotar de la máxima visibilidad formal al colectivo de mujeres, que es, a la postre, el destinatario por excelencia de las políticas y medidas diseñadas, tanto las de carácter antidiscriminatorio como las acciones afirmativas.

La EM de la LOI manifiesta la necesidad de adoptar una acción normativa dirigida al logro de una serie de objetivos que son los que, en definitiva, informan la propia Ley; esto es: «combatir todas las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y promover la igualdad real entre mujeres y hombres, con remoción de los obstáculos y estereotipos que impiden alcanzarla» (21). El cotejo de la declaración transcrita con la denominación asignada al texto legislativo muestra un alto grado de correspondencia entre ambos: la rúbrica logra transmitir en términos muy certeros los objetivos perseguidos con la aprobación. Cuestión distinta es que el desarrollo normativo contenido en la Ley también responda a esa misma lógica; esto es, que las opciones de política legislativa incorporadas al contenido material de la Ley hayan sido las adecuadas para estimular e incentivar la profunda transformación social que la LOI anuncia. Pero es ésta una cuestión cuya respuesta excede del propósito de este trabajo (22).

6. Ya se ha tenido oportunidad de traer a colación la máxima que sintetiza la mejor práctica de técnica legislativa en lo referente al contenido formal de las normas: a cada ley un objeto, que debe expresarse en su título. Analizada que ha sido

(20) Tal es la denominación que acogen las leyes autonómicas de Castilla-León (2003), de la Comunidad valenciana (2003), de Galicia (2003) y del País Vasco (2005).

(21) Cfr. EM II, párrafo segundo.

(22) Para una valoración crítica de la LOI, destacando precisamente los desfases entre objetivos que se pretenden y técnicas introducidas para su logro, *vid.* MOLINA NAVARRETE (2007).

la dimensión formal del título de la LOI, resulta pertinente detenerse ahora en su objeto a fin de averiguar el grado de aplicación por parte de esa Ley de los dos principios básicos que informan la ordenación de los objetos de las normas: homogeneidad y plenitud o totalidad.

Ningún problema plantea la verificación del cumplimiento por la LOI de la acepción primera y esencial del principio de homogeneidad, que pide que el objeto de cada ley sea lo más homogéneo posible. Toda la parte dispositiva de la Ley, incluida su parte final, se atiene a su objeto, tal y como el mismo se define en el artículo 1.1: «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 (...)». En suma, todo el contenido de la Ley 3/2007 guarda una directa conexión con su objeto.

Sin embargo, la LOI no ha sabido, no ha querido o no ha podido observar la segunda manifestación del principio de homogeneidad, que es de seguro la más relevante. En concreto, dicha manifestación se articula en la inconveniencia de incluir en normas que regulan un determinado objeto modificaciones de preceptos de leyes con otro objeto distinto, aun cuando las modificaciones operadas guarden una conexión directa con el objeto de la ley reformadora (23). O por decirlo con las propias palabras de la EM, la «Ley se ocupa en su articulado de la proyección general del principio en los diferentes ámbitos normativos, y concreta en sus disposiciones adicionales la correspondiente modificación de las muy diversas leyes que resultan afectadas» (24).

Desde luego la práctica seguida por la LOI responde a un canon muy generalizado en nuestro ordenamiento jurídico; incluso la misma ha terminado elevándose a la condición de regla general en la técnica legislativa. Pero aun siendo todo ello cierto, no es menos verdad que pocas leyes como la LOI, si alguna, se aparta y da de lado esta manifestación del principio de homogeneidad de manera tan intensa y extensa. Por lo pronto, casi un tercio de los preceptos en que se estructura la Ley adopta la forma de disposiciones adicionales cuyo contenido es reformar uno o varios artículos de otras leyes vigentes. Pero además, las modificaciones introducidas por esas disposiciones afectan, salvo error u omisión de cómputo, a veintisiete normas, leyes, en su mayor parte, pero también reglamentos.

En principio, dos hubieran podido ser las alternativas a esta discutible práctica legislativa. La primera hubiera consistido en atribuir a la LOI la condición de Ley Integral de Igualdad, atrayendo a su ámbito de aplicación la regulación de todas y cada una de las materias que afecten a ese objeto, al de igualdad entre mujeres y hombres, sea cual fuere la ley en la que hasta el presente tales materias se encontrasen integradas. La figura de la Ley integral, que es a la que responde la práctica totalidad de los ordenamientos anglosajones (Reino Unido, Australia o Nueva Zelanda) y algunos nórdicos (Suecia), hubiera sido acaso factible de haberse articulado entre nosotros en los momentos iniciales del período constitucional. Casi treinta años después, una vez consolidado un modelo de ordenación jurídica asen-

(23) *Vid.* SÁNCHEZ MORÓN (1989, 108).

(24) *Cfr.* EM III, párrafo tercero.



tado sobre leyes sectoriales y no generales, esa vía resultaba de todo punto impracticable.

La segunda alternativa a la opción de técnica legislativa adoptada por la LOI de reformar, desde la propia Ley, un muy elevado número de preceptos de leyes que, pese a tener un objeto distinto al de igualdad, entran a regular materias de igualdad, podría haberse instrumentado mediante la aprobación de las oportunas leyes modificativas cuya rúbrica expresase con claridad que, cada una de ellas, introduce cambios en la correspondiente ley. Esta otra alternativa hubiera comportado, en suma, la aprobación de manera independiente y separada de tantas leyes o reglamentos como normas han sido modificadas por las disposiciones adicionales de la LOI. En contra de esta segunda vía no cabría haber esgrimido argumentos históricos, estructurales o sistemáticos. El único argumento que podría haber intentado fundamentar la desestimación de esta alternativa hubiera sido la economía legislativa.

Por lo demás y al margen de las razones de economía legislativa que se vienen de esgrimir, la decisión del legislador de la LOI de desarrollar el principio de igualdad en un único texto, en lugar de en tanto textos como leyes habían de ser modificadas por enunciar reglas cuyo contenido podía retrasar u obstaculizar el reconocimiento del principio de igualdad de oportunidades en su respectivo ámbito, vuelve a adquirir un alto valor político. La aprobación no de una ley sino de varias leyes hubiera mermado la visibilidad política e ideológica de la propia LOI y, por tanto, hubiera reducido su condición de ley destinada a combatir de manera real y efectiva toda manifestación de discriminación por razón de sexo o a impedir la remoción de obstáculos para el logro de una situación de igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Las valoraciones de carácter político vuelven a prevalecer frente a las razones de técnica legislativa, de nuevo postergadas a un segundo plano.

7. Las observaciones expuestas en orden a la adecuación de la LOI al principio de homogeneidad ya anuncian o, al menos, sugieren su grado de acomodación al principio de plenitud. En la EM, el legislador manifiesta que la LOI representa un muy alto nivel de plenitud normadora de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. O por enunciar la anterior calificación en sus propias palabras: « (...) la Ley nace con la vocación de erigirse en la ley-código de la igualdad entre mujeres y hombres» (25).

No es ésta, sin embargo, una tesis que pueda compartirse desde una dimensión formal. La LOI no ha logrado erigirse en ley-código de la igualdad. De seguro, la idea puede enunciarse con un mayor rigor y corrección técnica a partir de una diferenciación temporal. En el momento inmediatamente anterior a aprobación, bien que solamente en esa instantánea, la LOI pudo ser presentada como una «ley-código», ya que en su *corpus* normativo quedaba integrado el conjunto de políticas y acciones enderezadas a lograr la eliminación de la discriminación de la mujer y la consagración del principio de igualdad de oportunidades. Pero esta condición se perdió desde el mismo momento de la entrada en vigor de la propia LOI y, por consiguiente, desde el mismo momento de la entrada en vigor de las reformas legales operadas a través del abultado catálogo de disposiciones adicionales. Ese conjunto de políticas antidiscriminatorias y de acciones afirmativas vino establecido por el legislador de la LOI; pero la regulación introducida o, al menos, el núcleo

---

(25) Cfr. EM III, párrafo tercero *in fine*.

normativo más fuerte no se encuentra en la LOI. Antes al contrario, el subsistema jurídico destinado al logro de la igualdad desde la perspectiva del género es objeto de tratamiento normativo a través de un heterogéneo agregado de normas. El principio de unidad de fuente reguladora pasa a un segundo plano, cediendo el protagonismo a una situación de pluralidad aplicativa de fuentes.

La afirmación de la vigencia del principio de plenitud, efectuada por la EM, queda así pues desmentida y puesta entre paréntesis como consecuencia de las opciones de técnica legislativa que informan el contenido de la LOI. Más que una «ley-código», la LOI ha terminado convirtiéndose en una «ley-marco»; esto es, en una ley que se limita a definir las grandes orientaciones o directrices en materia de igualdad entre mujeres y hombres, reenviando en buena medida la concreción de las mismas a instrumentos reguladores ajenos a la propia LOI y que, además, pueden no aplicarse en secuencias temporales simultáneas o, incluso, pueden no incorporarse al ordenamiento jurídico. El primer cauce, llamado a actuar de manera inmediata y efectiva, lo ofrece el heterogéneo agregado de disposiciones legales modificadas por la LOI, que conforman el contenido normativo más relevante desde el doble ángulo cuantitativo y cualitativo. O por enunciar la idea con las gráficas palabras del Consejo de Estado: el momento normativo en la LOI «se desplaza desde el articulado a las disposiciones adicionales» (26). El segundo cauce, cuya intervención es meramente potencial y voluntarista, en lugar de imperativa, está formado por la autonomía colectiva (convenio o acuerdo colectivo) y por la autonomía privada (acuerdo individual) a las que la propia Ley o las leyes reformadas encargan la tarea de avanzar en el proceso de igualdad efectiva (27).

La criticable técnica legislativa por la que ha optado LOI, al multiplicar las normas aplicables, cercena el principio de seguridad jurídica, quebrantamiento éste que se acentúa como consecuencia de dos datos adicionales. De un lado, por la decisión del legislador de modificar un abultado número de leyes sin formular, a renglón seguido y al menos para las más afectadas por las reformas (ET, LPL o LGSS, por citar algunos ejemplos significativos), un mandato de refundición. De otro, por no respetar siempre la obligada coordinación material entre el enunciado de las reglas jurídicas establecidas en el articulado de la LOI y en los preceptos de otras leyes que las disposiciones adicionales modifican. La ordenación de la negociación colectiva sobre las medidas y planes de igualdad llevada a cabo por los artículos 45 y 46 de la LOI y 85, 1 y 2, ET ofrecen un buen ejemplo de falta de coordinación y coherencia internas (28).

En todo caso y por lo demás, la notable dispersión normativa en materia de igualdad no solo trae causa en la técnica legislativa utilizada por la LOI. Esta dispersión también se debe a razones vinculadas con el reparto de competencias normativas para el logro de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. No es cuestión de entrar a examinar en toda su complejidad los plurales títulos competenciales

(26) *Apud* RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER (2007, 6).

(27) Este segundo cauce es muy perceptible, precisamente, en el ámbito de las relaciones laborales a resultas de las remisiones que la LOI o el ET hacen a la negociación colectiva o al contrato de trabajo. *Vid.* artículos 45, 46 y 48 LOI así como los artículos 34.8 y 85.1 y 2 ET.

(28) *Vid.*, entre otros, las valoraciones críticas expresadas por RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER (2007, 11) CASTRO ARGÜELLES/ÁLVAREZ ALONSO (2007, 116), ESCUDERO RODRÍGUEZ (2007, 91) y MOLINA NAVARRETE (2007, 143).

que convergen en la LOI (29), bastando con hacer notar la existencia de leyes autonómicas con el mismo objeto, aun cuando con diferente amplitud material, al de la ley estatal, dictadas antes (30) y después (31) de ésta.

### III. LA ESTRUCTURA FORMAL DE LA LOI

#### A) PRELIMINARES

8. Al menos en una primera impresión, la estructura formal de la LOI responde a las reglas más canónicas. Por lo pronto, la Ley 3/2007 se abre con una parte expositiva o preámbulo en la que se desarrollan, de manera sistemática, resumida y diferenciada, cuatro grandes cuestiones: entorno constitucional e internacional y comunitario del principio de igualdad (I), necesidad de una nueva acción normativa (II), objetivos y principios de ordenación general de la igualdad, establecidos por la ley (III), y contenido normativo del texto legal (IV). Sin reiterar las observaciones ya realizadas sobre el preámbulo de la LOI en orden a la fuerte carga ideológica y política de los objetivos perseguidos y a la discutible calificación de la propia ley como «ley-código» para la igualdad entre mujeres y hombres, el único aspecto ahora reseñable es la incorrecta ubicación de la fórmula de promulgación de la ley, que antecede, en lugar de seguir, a la parte expositiva. Dada la falta de valor normativo de la exposición de motivos, dicha fórmula debiera haber encabezado el *corpus* normativo y no el preámbulo, regla ésta de la que la LOI, siguiendo la senda abierta por la mayor parte de las leyes, se ha apartado, no observándola.

Al preámbulo le sigue la parte dispositiva, dividida en títulos, capítulos, en su caso, y artículos, todos los cuales van rubricados en términos que, con carácter general, no merecen reproche alguno ya que, de un lado, han guardado la debida correspondencia entre la rúbrica asignada y su contenido normativo y, de otro, respetan en términos razonables el principio de homogeneidad; esto es, la configuración del artículo como la unidad básica de regulación. Irreprochable resulta igualmente la estructura de los artículos, en los que la subdivisión en apartados, lejos de responder a criterios arbitrarios, trae causa en la necesidad de formular de manera

(29) *Vid.* Disposición final primera.

(30) *Vid.* Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; Ley de Castilla y León 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, modificada por la Ley 7/2007, de 22 de octubre; Ley de la Comunidad Valenciana 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad entre mujeres y hombres; Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 7/2004, de 16 de julio, para la igualdad de mujeres y hombres; Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para Igualdad de mujeres y hombres; Ley de Castilla-La Mancha 5/2005, de 23 de marzo, para promover el derecho de ciudadanía, la igualdad de oportunidades y la integración social de todos los ciudadanos, y Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer.

(31) *Vid.* Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 2/2007, de 28 de marzo, que aprueba normas reguladoras de trabajo en igualdad de las mujeres, y que modifica parcialmente la Ley 7/2004; Ley de la Región de Murcia 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre mujeres y hombres y de protección contra la violencia de género, y Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la Igualdad de género en Andalucía.

separada una pluralidad de reglas jurídicas (32). En aquellos casos, en cambio, en que los artículos formulan una sola proposición normativa, la estructura de los mismos se simplifica, introduciéndose a veces distintos párrafos con vistas a separar diversos supuestos de hecho (33). La estructura de la Ley 3/2007 se cierra, en fin, con la parte final en la que se han incorporado, por el orden que impone la regla técnica más correcta, las disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales.

B) EL *CORPUS* ARTICULADO: LA COMPLEJA MEZCLA DE REGLAS JURÍDICAS, DE DISTINTO SIGNO, Y DE COMPROMISOS DE ACTUACIONES FUTURAS DE LOS PODERES PÚBLICOS, PRIVADOS DE VINCULABILIDAD

9. A lo largo de los setenta y ocho artículos que integran su articulado, la LOI, siguiendo los criterios de técnica legislativa dominantes en nuestro ordenamiento, va alternando los dos grandes grupos de normas jurídicas, definidas en atención a la función que cumplen: normas primarias o de conducta y normas de organización, secundarias, de segundo grado, de estructura o, en fin, normas sobre normas (34). Aquellas primeras son las encargadas de definir los comportamientos de los miembros de la sociedad mediante prohibiciones, autorizaciones o permisos. Por su parte, las normas sobre normas pueden cumplir hasta tres diferentes funciones, dando lugar así a tres diferentes modalidades: las que definen los criterios para identificar su ámbito de aplicación o su alcance (normas de reconocimiento), las que regulan los procedimientos para la producción de normas o la modificación de las ya existentes (normas de producción o de transformación) y, en fin, las que tienden a conservar el sistema normativo, imponiendo sanciones a los transgresores de las reglas jurídicas que integran el sistema jurídico o habilitando mecanismos de defensa de los derechos y facultades reconocidos por las citadas reglas jurídicas (normas de reforzamiento).

Por lo pronto, la LOI enuncia reglas de conducta, aun cuando éstas no son tan abundantes como podría haberse deducido de la extensión del articulado (35), dato éste, por cierto, que constituye un buen argumento para rebatir la calificación que la EM hace de la LOI como ley-código y confirmar su configuración como ley-marco. Por otra parte y a lo largo de su articulado, la Ley 3/2007 también contiene proposiciones prescriptivas de cada una de las tres categorías de normas de organización. En tal sentido y por ejemplo, los arts.1, 6, 66 y 67 son típicas normas de reconocimiento; los artículos 33, 34.1, 45.3 y 48.1 pertenecen a las normas de pro-

---

(32) Los artículos 7, 30, 31, 44 o 46 constituyen un buen ejemplo de esta correcta práctica de técnica legislativa.

(33) *Vid.*, por ejemplo, artículos 5, 34.1 o 47.

(34) La distinción entre ambas categorías ha sido objeto de una intensa polémica en la dogmática jurídica. Aquí se adopta como criterio diferenciador no el que atiende al destinatario (tesis esta criticada por Jhering) o al contenido de la norma, distinguiendo entre precepto y sanción (tesis propuesta por Kelsen) sino el que se basa en la función o fin de la norma misma. *Vid.*, entre otros muchos LUMIA (178, 45) y BOBBIO (1993, 92).

(35) Sin pretensión de ser exhaustivo, los artículos 6, 7, 8, 9, 47, 69.1, 70 y 71.1 constituyen buenos ejemplos de normas primarias, entendida la expresión en el sentido que aquí se utiliza.

ducción y, finalmente, los artículos 10, 12, 13, 72 y 76 enuncian normas de reforzamiento.

La estructura formal de la LOI resulta, sin embargo, de una mayor complejidad que la que deriva de la clasificación de las normas jurídicas; tanto si se maneja, como aquí se hace, la tipología basada en el criterio funcional, de seguro uno de los más clásicos, como si se recurre a otro de los numerosos criterios doctrinalmente elaborados (36). Tal y como se viene de hacer notar, las proposiciones prescriptivas contenidas en la LOI, sean de conducta sean de estructura, no representan la mayor parte del articulado de la propia LOI, el cual está colonizado en gran parte por preceptos que se limitan a instituir normas marco o normas procedimentales que, de ordinario, encomiendan a un poder público (37) la puesta en práctica de políticas, planes o programas de igualdad. Como regla general, estas encomiendas carecen de plazos concretos de ejecución y, a menudo, enuncian compromisos u orientación de carácter político. Por expresar la idea de manera más abreviada, en el articulado de la LOI abundan las reglas pertenecientes al *soft law*, categoría ésta que se define por la ausencia de vinculabilidad jurídica; esto es, por la inviabilidad de exigir su cumplimiento por vía coercitiva (38).

Como típicas normas marco, cuyo contenido se agota en la definición de un catálogo de orientaciones informadoras de las políticas públicas en materia de igualdad, puede citarse, con algunas excepciones, la mayor parte de los preceptos integrados en el Título II, que se abre con la rúbrica «políticas públicas para la igualdad». A esta lógica responden, entre otros, los artículos siguientes: el 14, que enuncia los criterios generales de actuación de los poderes públicos, el 20, que fija las directrices que los poderes públicos han de seguir en la elaboración de estudios o estadísticas, el 24, 25.2, 26.2 y 27.3, que, respectivamente, enumeran las actuaciones de las administraciones educativas, de educación superior, de gestión cultural y de los servicios de salud con vistas al fomento de la igualdad, el 29.2, que mandata al Gobierno a promover «el deporte femenino y favorecer la efectiva apertura de las disciplinas deportivas a las mujeres», el 30, que compromete a las administraciones a poner en práctica diversas políticas (educativas, laborales o de acceso a la tecnología) encaminadas a la promoción de la mujer en el mundo rural, el 31.2, que instruye al Gobierno sobre la conveniencia de fomentar políticas de acceso a la vivienda de las mujeres en situación de necesidad o de riesgo de exclusión, el 31.3, que empeña a las administraciones públicas a tener en cuenta, en el diseño de la ciudad y de las políticas urbanas, la perspectiva de género o, en fin, el 33, que habilita a las administraciones públicas a establecer, si así lo deciden, condiciones especiales con vistas a promover la igualdad en el mercado de trabajo (contratos del sector público).

La abundancia de normas marco, privadas de fuerza normativa, también se hace sentir en la parte reguladora del principio de igualdad en el ámbito de las relaciones laborales. De los nueve artículos que se integran en el Título V, intitulado

---

(36) Para un análisis de otros criterios de clasificación de las normas, *vid.*, entre la abundante bibliografía, CALVO GARCÍA (1992, 67) y BOBBIO (1993, 141).

(37) Este poder puede tratarse del Gobierno, de un Departamento ministerial, de la Administración General del Estado, de organismos públicos vinculados o dependientes de ella o, en fin y en relación no cerrada, de una entidad o corporación pública.

(38) Por todos, MÖRTH (2004).

«el derecho del trabajo en igualdad de oportunidades», la mayoría no enuncia reglas jurídicas, ni de conducta ni de organización. Tal sucede con los artículos 42, 1 y 2, 44.1, 46.2, 48 y 49. Al margen de ello, el artículo 44, en sus apartados 2 y 3, se limita a formular, de manera expresa, una remisión a la normativa laboral y de seguridad social, el 45.3 establece, bajo una apariencia de solemnidad, una banalidad jurídica (la obligación de las empresas de elaborar y aplicar un plan de igualdad cuando así lo disponga un convenio colectivo) y el 47 también contiene, bien que en esta ocasión de manera implícita, una remisión a la legislación laboral sobre derechos de información.

### C) LA PARTE FINAL

10. Nuestra legislación no define qué tipo de preceptos deben situarse en la parte final de las leyes. De su lado, un sector de la doctrina científica duda de que exista un concepto lógico necesario de la categoría de disposiciones denominadas adicionales, transitorias y finales, constatación ésta que conduce al reconocimiento de que el legislador dispone de una notable discrecionalidad a la hora de fijar su contenido (39). La inexistencia de criterios legales o de firmes criterios doctrinales comporta, en opinión de este mismo sector doctrinal, el que la práctica legislativa se convierta en la base de la que hayan de partir los análisis y las propuestas de técnica legislativa, sin perjuicio de que deba exigirse al legislador la máxima constancia y coherencia al configurar tales disposiciones: constancia en el sentido de que en ellas debe situar siempre el mismo tipo de precepto y coherencia en el sentido de que los preceptos encuadrados en las mismas han de responder a reglas uniformes y homogéneas y ofrecer un contenido mínimamente unitario. Pese a cuanto se acaba de indicar, se han elaborado propuestas doctrinales dirigidas a definir el concreto contenido de este tipo de preceptos, las cuales pueden servir como útiles puntos de referencia para enjuiciar la calidad técnica de las normas; en este caso, de la LOI.

Las disposiciones adicionales pueden regular regímenes especiales, dispensas, reservas de aplicación, excepciones y remisiones a otras leyes. En cambio, no deben contener modificaciones o adiciones a otras leyes o suspensiones o prórrogas de la vigencia de otras leyes, ni incluir definiciones, precisiones terminológicas, reglas sobre el ámbito de aplicación de la Ley o sobre su supletoriedad ni incorporar disposiciones derogatorias o transitorias ni tratar problemas de vigencia temporal. Las disposiciones transitorias, por su parte, tienen como objetivo favorecer el tránsito de una legislación a otra, aclarando la norma aplicable a las situaciones jurídicas previas, pendientes o no, así como, en su caso, recogiendo el derecho transitorio material –que es el que formula una disciplina específica para tales situaciones, diferente de las establecidas en las leyes antigua y nueva– y relegando, en cambio, las regulaciones provisionales. Las disposiciones finales, por último, han de incluir las cuestiones de retroactividad, entrada en vigor y término de vigencia así como las habilitaciones a la potestad reglamentaria del Gobierno, resultando

---

(39) *Vid.* VIVER PI-SUÑER (1989, 254).

conveniente enunciar las derogaciones separadamente de las disposiciones adicionales y de las finales (40).

El propósito de este último epígrafe se centra, precisamente, en analizar en qué medida la LOI se atiene o se aparta de las orientaciones de técnica legislativa, análisis éste que puede arrojar juicios bastante aproximados sobre la calidad técnica de la Ley a examen.

11. De las treinta y un disposiciones adicionales que tiene la LOI, la inmensa mayoría de ellas modifican normas estatales, leyes en su mayor parte. O, en otras palabras, solo cuatro disposiciones adicionales se salvan de esta intensa y extensa pulsión reformadora. En anteriores apartados ya se ha tenido oportunidad de criticar este proceder legislativo, que, en lo esencial, entra en colisión con el principio de plenitud normadora predicable del objeto de una ley. No es cuestión ahora de insistir en los reparos ya expuestos en relación con el bloque más relevante integrado en las disposiciones adicionales, bastando con señalar que la LOI ha reformado la práctica totalidad de las leyes laborales, sin más excepciones que la Ley Orgánica de Libertad Sindical y la Ley de Empresas de Trabajo temporal; esto es, ha modificado el ET, la Ley de Procedimiento Laboral (LPL), la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS), la Ley General de Seguridad Social (LGSS) y la Ley de Empleo. La atención queda ahora centrada en el análisis del bloque minoritario de disposiciones adicionales; es decir, en las disposiciones adicionales 1.<sup>a</sup>, 10.<sup>a</sup>, 28.<sup>a</sup> y 31.<sup>a</sup>

Ninguna de estas normas responde a los cánones o criterios doctrinales al uso a efectos de su encuadramiento en el capítulo de disposiciones adicionales. La adicional 1.<sup>a</sup> es una típica norma de reconocimiento, ya que enuncia la noción de presencia o composición equilibrada. Su ubicación más correcta debería haber sido el Título Preliminar, configurándose como artículo independiente, inmediatamente después del artículo 11 sobre acciones positivas. La adicional 10.<sup>a</sup> regula la creación de un fondo económico en materia de Sociedad de la Información, fijando su dotación presupuestaria para el trienio 2007-2009. La primera parte de esta regla, la relativa a la constitución del fondo, debería de haberse incorporado, como apartado propio, al artículo 28 de la LOI, manteniendo exclusivamente el régimen de la dotación en su actual ubicación. El lugar más apropiado de la adicional 28.<sup>a</sup>, que designa al Instituto de la Mujer como el organismo competente a efectos de lo prevenido en diversas normas comunitarias, hubiera sido el Título VII, que establece normas de carácter organizativo. En fin, la adicional 31.<sup>a</sup> formula un reenvío a futuras disposiciones, «a las disposiciones necesarias», la extensión de la situación de suspensión del contrato de trabajo así como la duración del mismo, prevista para el parto, en el supuesto de partos prematuros. Dado que esta situación se regula en el artículo 48 ET, reformado, la adicional 31.<sup>a</sup> debería de haberse introducido como una nueva adicional no de la LOI sino, y ello es bien diferente, del ET, tal y como, por ejemplo, hace la adicional 10.<sup>a</sup>20 LOI, que instituye una nueva adicional, la decimoséptima, en el *corpus* de este último texto legal.

12. De conformidad con las mejores prácticas de técnica legislativa, dos son las modalidades de disposiciones transitorias: las de derecho intertemporal y las meramente provisionales (41). La función de las transitorias de la primera modali-

(40) Vid. SÁNCHEZ MORÓN (1989, 112) y VIVER PI-SUÑER (1989, 255).

(41) Sigo la presentación efectuada por VIVER PI-SUÑER (1989, 254).

dad es solucionar los conflictos temporales entre leyes, determinando el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la ley nueva. Dentro de esta categoría pueden diferenciarse aún tres modalidades de reglas: las que declaran la aplicación de la nueva Ley a situaciones jurídicas previas, pendientes o no; las que declaran la aplicación de la Ley antigua a esas mismas situaciones, y, por último, las que prevén un régimen específico. De su lado, la finalidad de las disposiciones provisionales no es resolver los conflictos temporales entre leyes sino regular de forma transitoria situaciones jurídicas nuevas con vistas a facilitar la aplicación definitiva de la nueva Ley. Ejemplos típicos de normas transitorias de carácter provisional son las reglas *una tantum*, que son las que se ocupan de regular los momentos iniciales de la puesta en funcionamiento de una institución o de un organismo.

En la identificación de las disposiciones transitorias, la LOI alcanza un nivel de calidad razonable y, en todo caso, muy superior al de las disposiciones adicionales. De las once transitorias incorporadas a la ley, la mayoría entra en la categoría de normas definidoras del derecho intertemporal. Tal sucede, en concreto, con las transitorias 1.<sup>a</sup>, 3.<sup>a</sup>, 4.<sup>a</sup>, 6.<sup>a</sup>, 7.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup>. Salvo la 6.<sup>a</sup>, que declara el carácter retroactivo de los artículos de la Ley 30/1984 modificados por la disposición adicional decimonovena de la propia LOI a los hechos causantes originados y vigentes a 1 de enero de 2006 en el ámbito de la AGE, todas las demás disponen la aplicación de la Ley antigua a las situaciones jurídicas pendientes. Por su parte, la transitoria 5.<sup>a</sup> enuncia una regla provisional, ya que declara, hasta tanto no se apruebe la oportuna norma reglamentaria, la pervivencia provisional de la Ley antigua para regular situaciones nuevas. Las restantes cuatro transitorias plantean dudas acerca de su correcta ubicación.

Por lo pronto, en modo alguno pueden calificarse de normas transitorias, en ninguna de sus dos modalidades, las reglas establecidas en las disposiciones transitorias 10.<sup>a</sup> y 11.<sup>a</sup> LOI, que no otra función cumplen que la de reenviar la vigencia de una determinada ordenación jurídica –progresiva extensión de la duración de la suspensión del permiso de paternidad e indicadores que han de tenerse en cuenta para la elaboración de los informes de impacto de género– a su desarrollo por parte del Gobierno. La ubicación apropiada de ambas remisiones a la potestad reglamentaria hubiera sido entre las disposiciones finales. Tampoco la transitoria 9.<sup>a</sup> regula una regla intertemporal o provisional, limitándose a autorizar al Gobierno a ampliar de manera progresiva y gradual, en el curso de seis años, el permiso de paternidad hasta las cuatro semanas. La medida de deslegalización que dicha regla comporta también debería haberse integrado entre las disposiciones finales.

Por último, la configuración de la transitoria 2.<sup>a</sup> se presta a mayores discusiones. Esta disposición remite a una futura regulación reglamentaria, a los efectos de obtener el distintivo empresarial de igualdad establecido en la propia LOI, las condiciones de convalidación de las calificaciones atribuidas a las empresas conformes a la normativa anterior. En el caso a examen, la Ley no resuelve conflicto alguno de aplicación entre las dos leyes, la antigua y la nueva, por lo que no puede ser calificada como regla intertemporal. Pero tampoco encaja con facilidad en la categoría de norma provisional, ni en su variante de *una tantum*, pues no instituye un régimen aplicable a la puesta en funcionamiento del distintivo empresarial, ni en su variante de ultraactividad de la Ley antigua para regular de manera temporal situaciones nuevas. El contenido de la transitoria 2.<sup>a</sup> es reenviar a un futuro desarrollo



reglamentario el régimen de convalidación de las calificaciones conferidas bajo el régimen anterior, las cuales no son automáticamente equiparables a las implantadas por la LOI (42). En la medida en que esta regla ni persigue asegurar la aplicación de la Ley anterior o de la nueva ni establecer por si misma una regulación provisional para situaciones nuevas o antiguas, su ubicación entre las disposiciones transitorias puede calificarse como forzada, debiéndose de haber llevado, a mi juicio, al *corpus* del articulado de la Ley; en concreto, a un nuevo apartado, el 6, del artículo 50.

13. La disposición derogatoria única dispone que «quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo dispuesto en la presente Ley». La fórmula utilizada, muy habitual en nuestros usos legislativos, no se encuentra al abrigo de algunas objeciones. De un lado, la declaración de derogación de las normas «de igual o inferior grado» es de una notable banalidad, ya que va de suyo que el efecto derogatorio única y exclusivamente es predicable de esas normas y, en modo alguno, de las de «superior grado» (43). Pero al margen de ello, el empleo por la Ley 3/2007 de una cláusula genérica de derogación ha de calificarse como de todo punto inapropiado habida cuenta de la complejidad de la estructura formal adoptada por la Ley y, sobre todo, de la transversalidad de su impacto reformador. La concurrencia de estos dos factores aconsejaba un esfuerzo de mayor corrección en el enunciado de la referida cláusula. Ninguna objeción, en cambio, merece la ubicación de las ocho disposiciones finales que enuncia la LOI, el contenido de todas las cuales entra sin esfuerzo alguno en el ámbito propio de tales disposiciones.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BENNION, F. (1983): *Statute Law*, 2.<sup>a</sup> ed., Salisbury (Longman).
- BOBBIO, N. (1993): *Teoría general del Derecho*, 2.<sup>a</sup> reimpresión, Madrid (Ed. Debate).
- CALVO GARCÍA, M. (1992): *Teoría del Derecho*, Madrid (Tecnos).
- CASTRO ARGÜELLES M. A./ÁLVAREZ ALONSO, D. (2007): *La igualdad efectiva de mujeres y hombres a partir de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo*, Madrid (Thomson-Civitas).
- CEBRIÁN LÓPEZ, I./MORENO RAYMUNDO, G. (2007): «El empleo femenino en España», *Temas Laborales* (TL) núm. 91, pp. 35-55.
- CES (2007): *Dictámenes 2006*, Madrid.
- CRUZ VILLALÓN, J. (2007): «Significación general y principios informadores de la Ley para la igualdad», *TL* núm. 91, pp. 9-31.
- DICK, R. (1985): *Legal Drafting*, 3.<sup>a</sup> ed., Toronto (Carswell).
- ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. (2007): «El complejo juego entre la Ley y la negociación colectiva en la nueva Ley de igualdad efectiva entre mujeres y hombres: significación general», *Relaciones Laborales* (RL), núm. 8, pp. 101-120.
- GARCÍA MURCIA, J. (2007): «Prólogo», CASTRO ARGÜELLES M. A./ÁLVAREZ ALONSO, D., *La igualdad efectiva de mujeres y hombres a partir de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo*, Madrid (Thomson-Civitas), pp.11-22.

(42) Vid. artículo 50 LOI.

(43) Vid. PEÑARANDA RAMOS (1989, 236).

- GARCÍA NINET, I. /GARRIGUES PÉREZ, A. (2007): «La dimensión europea de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 67, pp. 25-61.
- LOUSADA ARROCHENA, J. F. (2007): «El principio de transversalidad: origen y significado», *TL* núm. 91, pp. 57-83.
- LUMIA, G. (1978): *Principios de teoría e ideología del Derecho*, Madrid (Ed. Debate).
- MARTÍN VALVERDE, A. (2006): «La Ley de Protección Integral contra la violencia de género: análisis jurídico e ideológico», *RL* núm. 22, pp. 13-46.
- MOLINA NAVARRETE, C. (2007): «El impacto laboral de la Ley de Igualdad de Sexos: lo que queda después de “vender humo político”», *Revista de Trabajo y Seguridad Social* núm. 290, pp. 99-158.
- MÖRTH, U. (Ed) (2004): *Soft Law in Governance and Regulation*, Northampton (Edward Elgar Pub).
- PEMÁN GALVIN, J. (1991): «Las leyes orgánicas: concepto y posición en el sistema de fuentes del Derecho», en AA.VV., *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, T. I, *El ordenamiento jurídico*, Madrid (Civitas), pp. 135-167.
- PEÑARANDA RAMOS, J. L. (1989): «Las disposiciones derogatorias de las leyes», en SAINZ MORENO F./DA SILVA OCHOA, J. C. (Coords), *La calidad de las leyes*, Vitoria (Parlamento Vasco), pp. 231-248.
- QUINTANILLA NAVARRO, B. (2008): «Transversalidad de género», en VALDÉS DAL-RÉ, F./QUINTANILLA NAVARRO, B. (Dtres), *Igualdad de género y relaciones laborales*, Madrid (Fundación Largo Caballero & MTIN), pp. 45-87.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. (2007): «La igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Ley Orgánica 3/2007», *RL* núm. 8, pp. 1-16.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1989): «Contenido de las normas. Principio de homogeneidad. Estructura formal», en SAINZ MORENO F./DA SILVA OCHOA, J. C. (Coords), *La calidad de las leyes*, Vitoria (Parlamento Vasco), pp. 103-119.
- THORNTON, G. L. (1987): *Legislative Drafting*, 3.<sup>a</sup> ed., London (Butterworths).
- VIVER PI-SUÑER (1989): «Disposiciones transitorias», en SAINZ MORENO F./DA SILVA OCHOA, J. C. (Coords), *La calidad de las leyes*, Vitoria (Parlamento Vasco), pp. 251-259.