

Sesgo de género en la aplicación del derecho premial español: evidencias en los ámbitos estatal y autonómico

Esther Valbuena García

Profesora del Área Jurídica de la ESIC University, Madrid (España)

Thomas Baumert

Profesor titular de Economía de la Universidad Nebrija, Madrid (España)

Gender bias in the application of Spanish rewards law: evidence at the national and regional level

ABSTRACT This paper discusses the evolution of the Spanish Civil Rewards Law, taking into account a possible gender bias in its implementation. For this purpose —and after a study of law and gender, which reflects the scope of the constitutional principle of equality and the jurisprudential and doctrinal impact of so-called positive actions—, we review the statutes of the principal orders, medals and civil awards, both those bestowed by the central government and by the regional authorities (autonomous communities), establishing the percentage of bestowal to women. The results obtained show that there is a structural bias against women on all levels. The paper concludes with the proposal of different ways to close this gap.

KEYWORDS rewards law; state and regional system; gender bias; awards; medals; principle of equality.

RESUMEN El presente artículo estudia la evolución del derecho premial civil español, tomando en consideración la posible existencia de un sesgo de género en su aplicación. Para ello —y tras un estudio del derecho y del género, donde se refleja el alcance del principio constitucional de igualdad y la repercusión jurisprudencial y doctrinal de las llamadas acciones positivas—, se analizan las bases normativas de las principales órdenes, medallas y distinciones civiles otorgadas por el Estado y por las comunidades autónomas y se calculan los porcentajes de concesiones a mujeres. Los resultados obtenidos evidencian la existencia de un sesgo estructural en detrimento de las mujeres en todos los ámbitos. El texto se complementa con la propuesta de diferentes mecanismos de mejora que permitirían soslayar el mencionado sesgo.

Artículo recibido el 16/02/2022; aprobado el 27/04/2022.

PALABRAS CLAVE derecho premial; sistema estatal y autonómico; sesgo de género; condecoraciones; medallas; principio de igualdad.

1. Funcionalidad del derecho premial

Así como se castiga al peor, ha de distinguirse al mejor, si lo que se pretende es estimular la excelencia humana. En contraste con la normativa penal, el derecho premial “se estructura por las recompensas para el proceder heroico, noble o benéfico de un individuo en su relación con los demás o con las instituciones sociales de bien común”.¹

Es, en palabras de Villarrubias, “el reconocimiento jurídico de los actos meritorios a favor de una Comunidad o de un colectivo, e inserto en las leyes”.² Si bien la propia existencia de tal rama jurídica vendría impuesta por el hecho de que no cabe hablar de Estado³ que no acoja un sistema de recompensas,⁴ la naturaleza potestativa de la labor de premiar la sitúa en los confines del derecho, aunque menos en el ámbito público —por su preceptiva reglamentación— que en el privado,⁵ pues, a diferencia de lo que sucede en el plano punitivo, aquí no existe un monopolio estatal,⁶ salvo en lo referente a órdenes. Así, cuando García-Mercadal habla del derecho premial emplea términos gráficos como los de *desubicado*, *zona de nadie* o *extramuros*, lamentando que tal expresión no cuente con una definición unívoca entre la doctrina.⁷

1. Fernández y Vázquez, “Antecedentes históricos del protocolo y su influencia a través de la historia en los Estados, en la sociedad y en la política en España y Europa”, 220.

2. Villarrubias, *Derecho Premial*, 25.

3. Baumert y Roldán, “Sobre la exteriorización del mérito”, 3-4, se refirieron a la Confederación de Suiza como excepción a la costumbre de que las naciones —al margen de su sistema de gobierno, y entre las que estaría el Vaticano— hayan reconocido públicamente el mérito.

4. Otero, *Teoría y estructura del ceremonial y el protocolo*, 223.

5. Bermejo, “La Administración y el derecho al honor”, 377.

6. Higuera, “Hacia un Derecho Premial que reconozca las conductas ejemplares y de excelencia”, 502.

7. García-Mercadal, “Penas, distinciones y recompensas”, 210-211.

Entre las disciplinas del campo jurídico, las más cercanas al derecho premial son el derecho penal, que, antagónicamente, castiga el mal obrar,⁸ y el administrativo,⁹ entre cuyos fines está regular instrumentos incentivadores, tanto en un sentido positivo —monetario o no— como negativo —tal podría ser el caso de una multa—, totalmente ajenos a la cuestión del reconocimiento meramente honorífico que podemos predicar de las llamadas “distinciones”.¹⁰ Jordana de Pozas definió la *acción de fomento* como la actuación administrativa dirigida a impulsar y estimular las “actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos”;¹¹ esto es, al margen de las actuaciones de *policía* y de *servicio público*. Así, distinguió entre medios de fomento *honoríficos* —objeto de este estudio—, *económicos* y *jurídicos*,¹² refiriéndose Bermejo a los primeros como “técnicas administrativas de fomento honorífico”, provenientes de muy distintos ámbitos (Administración estatal, autonómica, local, organismos públicos, universidades, entes de naturaleza pública, corporaciones de derecho público e incluso fundaciones privadas de iniciativa pública) y generadoras de un profuso cuerpo normativo.¹³ Con otra expresión, Bobbio (1977) aludió a la *función promocional* del derecho, a través de las denominadas “técnicas de alentamiento”, concretadas en forma de *premios e incentivos*.¹⁴

8. Ibíd, 212, destaca el paralelismo entre los binomios delito-pena y mérito-recompensa.

9. Desde otro punto de vista, Higuera, “Hacia un Derecho Premial que reconozca las conductas ejemplares y de excelencia”, 501, considera el premial como integrante en el pasado del derecho penal (citando como prueba el artículo 128 del Código Penal de 1822, que contemplaba un eventual agradecimiento público y perpetuado por escrito a quien proporcionara a la sociedad ciertos “servicios”) y parte actual del administrativo (al igual que Rubio, *Derecho premial*, 16). Sin embargo, sobre todo en las doctrinas italiana y española, muchos actualmente se refieren expresamente al denominado *Derecho penal premial*. Cronológicamente: Giordano (1997); Moccia (1997); Fumo (2001); Spataro (2001); Ruga (2002); Benítez (2004); Sánchez García de Paz (2005); Dino (2006); y Garro (2013). De hecho, el propio García-Mercadal (ibíd, 214-219) titula un apartado de su extenso estudio “El llamado *Derecho Penal Premial*”.

10. Las cuales, se entiendan o no dentro de la rama administrativa, están sujetas al control jurisdiccional (Ceballos-Escalera y García-Mercadal, *Las Órdenes y Condecoraciones civiles del Reino de España*, 30; y Bermejo, “La Administración y el derecho al honor”, 388).

11. Jordana de Pozas, “Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo”, 46.

12. Ibíd, 52-53.

13. Bermejo, “La Administración y el derecho al honor”, 381.

14. García-Mercadal, “Penas, distinciones y recompensas”, 219-220.

En España, el derecho premial halla su máximo exponente normativo en el artículo 62 f) de la carta magna, que otorga al titular de la Corona la potestad de conceder honores y distinciones dentro de la legalidad vigente, en la que deben reputarse incluidas, como puntualiza García-Mercadal,¹⁵ “las tradiciones seculares en la materia”. No obstante, se queja de que una función tradicionalmente atribuida exclusivamente al monarca haya resultado “saqueada” por la Administración,¹⁶ y de un modo que, como critica Izu, ha de ser seriamente cuestionado, por cuanto en muchos casos se aprueban verdaderos reglamentos independientes, supuestamente prohibidos en nuestro derecho.¹⁷

Pese a su loable funcionalidad, al derecho premial no se le ha brindado la debida atención, ni por parte del legislador, ni tan siquiera de la doctrina, con las excepciones ya expuestas. Una desatención reproable, habida cuenta de que uno de sus principales fines debiera ser limitar la discrecionalidad, para desempeñar una auténtica labor de evocación del mérito, a través de su exteriorización.

La normativa sobre honores y distinciones “se erige como un sistema de comunicación bidireccional que permite al Estado posicionar determinados mensajes relacionados con el ensalzamiento de determinados valores vigentes en cada contexto histórico, previamente detectados como dignos de respeto por la opinión pública”.¹⁸ Tal regulación ha experimentado una evolución histórica que, en el caso español, se ha significado por constituir una anarquía legal en la que se pueden tan solo detectar ciertos intentos de solución que,¹⁹ en todo momento, han ido acompañados de una insólita multiplicación de distinciones, indicadora de la querencia por el prestigio.²⁰ Así, quizás, la única

15. *Ibíd.*, 223.

16. *Ibíd.*, 222.

17. Izu, “El régimen jurídico de los premios concedidos por las Administraciones públicas”, 155. Además, cita la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 209/1987, de 22 de diciembre, en la que se subraya la falta de potestad del Gobierno para la creación de derechos o imposición de obligaciones que no tengan su origen en la ley, dada la imperativa sujeción del reglamento a la Constitución y a las leyes.

18. Parrilla y Pulido, “Honors and distinctions regulations”, 217.

19. Para un análisis completo de la evolución histórica de la normativa premial española: Ceballos-Escalera y García-Mercadal, *Las Órdenes y Condecoraciones civiles del Reino de España*, 26-34, cuya primera edición, de 2001, fue reseñada en 2002 por Centellas, “Un estudio ejemplar de las órdenes y condecoraciones españolas”, 441-442.

20. Rubio, *Derecho premial*, 19.

constante en dicha evolución haya sido premiar el mérito, mediante su simple “exteriorización”, con independencia de la argumentación que de aquél haya podido hacerse en cada momento.

2. Tratamiento jurídico del principio de igualdad por razón de sexo. Las llamadas “acciones positivas”

En su obra *Hacia una teoría feminista del Estado*, la destacada jurista y feminista Catharine MacKinnon afirma como postulados básicos la masculinidad del Estado, la generalidad de la dominación masculina, y el carácter coercitivo, legitimado y epistémico de tal régimen, y asume que el núcleo del sistema patriarcal es la sexualidad misma.²¹ Un régimen que permite a cada mujer sobrevivir, precisamente, en ese sistema que la destruye, y que se basa en una conceptualización del género como mero elemento diferenciador, más que jerarquizador, para así garantizar su permanencia en el tiempo;²² de modo que precisamente esa diferenciación camuflaría una estrategia para situar a la mujer por debajo.²³ Y es que, efectivamente, “los dualismos no sólo dividen el mundo entre dos términos, sino que estos términos están colocados en un orden jerárquico”, por lo que para la mujer sería una seria amenaza que el derecho se posicionara en un nivel superior bajo la excusa de su supuesta racionalidad, objetividad, abstracción y universalidad, ya que tales calificativos podrían ser empleados por muchos para describir lo masculino frente a lo femenino.²⁴

Aunque el papel del derecho debe relativizarse en lo que a la no discriminación de la mujer se refiere, pues en ocasiones ha servido incluso para legitimar el estatus masculino de dominación, lo cierto es que constituye un escenario

21. Vickers, “Toward a Feminist Theory of the State, Catharine MacKinnon”, 185-186.

22. Históricamente, se han establecido como particularidades propias de uno u otro sexo lo que realmente no son más que “normas aprendidas de comportamiento” derivadas de un sistema social concreto, lo que ha permitido de manera eficiente su perdurabilidad (García-Berrio, “Acciones positivas y cuotas de género ante el Derecho”, 200).

23. MacKinnon, *Feminism Unmodified*.

24. Olsen, “El sexo del derecho”, 138, quien se identifica con la teoría crítica, y anima a catalogar tanto el género como el derecho de un modo constructivo e imaginativo (Ávila, “La propuesta y la provocación del género en el derecho”, xviii).

de lucha por la defensa y consecución de valores²⁵ y, por ello, debe tenerse muy en cuenta en el ámbito de la igualdad por razón de sexo.

Fue la adopción, en el pasado siglo, de un modelo de Estado social o “de bienestar” —sustituto del anterior Estado liberal— la que impuso el deber público de intervenir activamente para garantizar, al menos formalmente, los derechos subjetivos de los ciudadanos y, entre ellos, el de igualdad.²⁶ Por ello, en línea con el constitucionalismo europeo contemporáneo, en nuestro ordenamiento la norma que prescribe la igualdad persigue proteger lo diferente y erradicar, o al menos reducir, la desigualdad, entendida ésta en un sentido negativo como la distinta situación económica y social del ser humano. Así, el primer artículo de la Constitución de 1978 categoriza la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico español, consagrando el artículo 14 la no discriminación²⁷ como primero de los derechos, con el rango de fundamental, y con un doble alcance: impedir cualquier perjuicio a colectivos que históricamente han sido marginados de la toma de decisiones, de un lado y, de otro, protegerlos mediante una firme igualdad jurídica.²⁸ Un

25. Olsen, “What is feminist legal theory and why should gender studies care about it?”, 32.

26. En este punto, no cabe no hacer referencia a la aprobación el 18 de diciembre de 1979, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que vino a consumar décadas de trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, creada por Resolución del Consejo Económico y Social de 21 de junio de 1946.

27. Lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por ser arbitraria o no razonable (SSTC 22/1981, de 2 de julio; 34/1981, de 10 de noviembre). Así, tiempo después, el propio Tribunal aclara que no cabe utilizar como criterios de diferenciación de trato aquellos que el propio precepto de modo abierto enuncia: nacimiento, raza, sexo, opinión..., a no ser que la diferenciación en cuestión supere un control de razonabilidad y proporcionalidad especialmente severo (SSTC 81/1982, de 21 de diciembre; 83/1984, de 24 de julio); y que las medidas especiales de diferenciación son lícitas en cuanto que correctoras de efectos dispares o de desigualdades socialmente no aceptables (SSTC 98/1985, de 3 de julio; 18/1988, de 16 de febrero).

28. Añón, “The antidiscrimination principle and the determination of disadvantage”, 111-112. Igualmente, tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa (2007), el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (1992) —que alude expresamente a la adhesión de la institución comunitaria al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950), y hace suyos los derechos fundamentales en él contenidos (art. 6.2 y 3)— contempla la igualdad como valor abstracto de la Unión, si bien inmediatamente después lo especifica como valor propio de las sociedades caracterizadas por la igualdad entre hombres y mujeres. Previamente, el Tratado de Ámsterdam (1997) había fijado como objetivo esa igualdad entre sexos. Además, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2007), dentro del título III, dedicado a la “Igualdad”, concreta en su artículo 23 la igualdad

precepto constitucional que, en lo relativo al colectivo de las mujeres, resulta muy deficiente en la actualidad, por mucho que en el mismo texto se hable del deber público de promocionar la igualdad efectiva y remover lo que la obstaculice (9.2), o del acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad (23), pues no incluye múltiples conquistas del feminismo de estos cuarenta años de andadura democrática.²⁹ Un principio de igualdad que enlaza directamente con el de dignidad de la persona, y con la universalidad de sus derechos fundamentales, y que resulta vulnerado en supuestos de discriminación. Una discriminación que puede ser jurídica o *directa* —cuando abiertamente se excluye a la mujer, como ha ocurrido históricamente, de la titularidad de esos derechos—, o de hecho o *indirecta* —cuando la exclusión real se impone a la norma jurídica—. ³⁰ Y es esta última —que cabe medir mediante ciertos indicadores— la que motiva la subsistencia, todavía en el siglo XXI, de movimientos feministas y de políticas de igualdad en los países avanzados,³¹ que siguen reivindicando que la letra de la ley no quede vacía de

entre hombres y mujeres como objeto de garantía en todos los ámbitos —en aplicación del llamado *mainstreaming* de género—, y aclara que el principio de igualdad no obsta al “mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado”. Para un estudio detallado: Freixes, “La igualdad de mujeres y hombres en el Derecho de la Unión Europea”, 31-62.

29. Gómez, “¿Qué es eso de reformar la Constitución con perspectiva de género?”, 319.

30. Ferrajoli, “El principio de igualdad y la diferencia de género”, 1-26. Una clasificación dicotómica que resulta insuficiente, pues impide abordar y superar la discriminación sistémica o estructural asociada a una atribución de roles sesgados a mujeres y hombres que genera una estructura social de subordinación para las mujeres (Añón, “Transformaciones en el derecho antidiscriminatorio: avances frente a la subordinación”). Una desigualdad de base, comparable a una enfermedad, que no se ataja paliando sus síntomas, que para eso ya sirven las leyes aprobadas, sino previniéndola y tratándola en su origen, esto es, actuando “en la raíz de las opciones políticas fundamentales”, y en primer término incorporando tres derechos fundamentales a la redacción constitucional: derecho a una vida sin violencia; derechos sexuales y reproductivos; y derecho a una educación inclusiva y en igualdad (Gómez, “¿Un Pacto de Estado o un Pacto Constituyente contra la violencia machista?”). Una desigualdad de base imposible de superar mientras no se dote de rango constitucional la idea de democracia paritaria (Gómez, “¿Qué es eso de reformar la Constitución con perspectiva de género?”, 328).

31. Osborne, “Desigualdad y relaciones de género en las organizaciones”, 164. Muestra de ello es la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, cuyo primer capítulo trata de igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral. Por su parte, en la Estrategia de Igualdad de Género 2014-2017 del Consejo de Europa se incluye como propósito la participación equilibrada de ambos sexos en la toma de decisiones políticas.

contenido, a fin de que quepa hablar de una igualdad material,³² en el sentido de real y efectiva.³³ Una reivindicación que conduce al surgimiento de las denominadas “acciones positivas”, cuyos orígenes se encuentran en la *affirmative action* norteamericana —motivada más por su problemática de discriminación racial que por la basada en el sexo—,³⁴ y que en el plano político acoge favorablemente el Consejo de Ministros de la Unión Europea (UE) en 1996.³⁵ En España, las tan polémicas políticas de cuotas —ejemplo más conocido de acciones positivas— y de paridad,³⁶ encaminadas a una presencia mínima de la mujer en la vida política, y a una presencia equiparable a la de los hombres, respectivamente, pusieron sobre la mesa el debate acerca de una posible falta de “mérito” en esas representantes femeninas forzosas.³⁷ No obstante, muchos años antes, en el ámbito específico de lo laboral, el Tribunal Constitucional (TC) ya había afirmado la conformidad constitucional de medidas de trato favorable para la mujer, como remedio a situaciones de innegable desventaja achacables a la tradición y hábitos enraizados en la sociedad (STC 128/1987,

32. Incluso en los países más avanzados en lo que a igualdad se refiere, el nivel de igualdad real entre sexos es muy pequeño (La Barbera, “Igualdad entre hombres y mujeres”, 235). Según la investigadora, “las discriminaciones que sufren las mujeres por razón de género están interconectadas de manera inseparable con otros factores como la raza, el origen étnico, el origen nacional, la religión o las creencias, la salud, la posición socioeconómica, la edad, la clase, la casta y la orientación sexual”, de modo que algunas de ellas se mueven en escenarios de “vulnerabilidad específica” (239-240).

33. STC 98/1985, de 29 de julio.

34. Álvarez, “Las acciones positivas en favor de la mujer en España”, 30.

35. La Recomendación 96/694/CE, de 2 de diciembre de 1996, requiere a los estados miembros la promoción activa de la participación equilibrada de hombres y mujeres en los procesos de decisión política, así como el desarrollo o la implantación, en su caso, de todas aquellas medidas que consideren adecuadas, incluso medidas legislativas y/o reglamentarias.

36. La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres, apostó por la paridad electoral, situando a España en la vanguardia legislativa en esta materia (Bustos, “Discriminación por razón de sexo y acciones positivas”, 127), y fijó el principio de *mainstreaming* o transversalidad de un enfoque de género en las políticas públicas (Lombardo y León, “Políticas de igualdad de género y sociales en España”, 20). Su artículo 11, bajo la rúbrica de *Acciones positivas*, insta tanto a los poderes públicos como a las personas físicas o jurídicas privadas a adoptar “medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres”, bajo los parámetros de la temporalidad, la razonabilidad y la proporcionalidad.

37. Rodríguez y Rubio, “De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático”, 115-119; y Sevilla, “Mujeres y hombres en la vida política”, 50-60.

de 16 de julio).³⁸ También crítica, aunque por distinta razón, se ha mostrado La Barbera con las referidas cuotas que, en su opinión, tratan los síntomas pero no el origen de la desigualdad —por ejemplo, cuando no sirven para mujeres cuya dedicación al cuidado de la familia les ha privado siquiera de la posibilidad de dicho mérito—;³⁹ de manera que acaban por aceptar su “debilidad”.⁴⁰ Por el contrario, García-Berrio destaca su eficiencia como aceleradoras de un proceso de equilibrio entre sexos que no podría obrarse de forma espontánea.⁴¹

En el derecho comunitario, como ya se afirmó anteriormente, el artículo 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE estableció el deber de garantizar la igualdad de sexos en todos los ámbitos, pero además se mostró abiertamente favorable a la asunción de ventajas específicas para el sexo menos representado. En esta línea, han sido varios los pronunciamientos judiciales a través de los cuales el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha perfilado una doctrina benévola con las acciones positivas implementadas por los distintos estados:⁴² C-450/93, de 17 de octubre de 1995 (*caso Kalanke*); C-409/95, de 11 de noviembre de 1997 (*caso Marschall*); C-158/97, de 28 de marzo de 2003 (*caso Badeck*); C-407/98, de 6 de julio de 2000 (*caso Abrahamsson*); C-476/99, de 19 de marzo de 2002 (*caso Lommers*); C-79/99, de

38. Puntualiza más adelante que tales medidas tendrán como fin suavizar o compensar una situación de desigualdad sustancial (STC 216/1991, de 4 de noviembre) y que deberán ser transitorias y estar ligadas a las especiales circunstancias de la mujer (STC 28/1992, de 9 de marzo). Por su parte, resulta especialmente importante la STC 12/2008, de 29 de enero, en la que se declara la total constitucionalidad del precepto de la LO 3/2007 en el que se impone la elaboración de unas candidaturas electorales de composición equilibrada de hombres y mujeres, de modo que cada uno de los sexos suponga como mínimo el cuarenta por ciento. Además, muy recientemente, el TC ha abogado expresamente por un incremento de la protección a la mujer en el ámbito laboral a través de la paridad, cuando así se requiera para la superación de una desigualdad histórica que pueda reputarse estructural (SSTC 108/2019, de 30 de septiembre; 176/2019, de 18 de diciembre; 71/2020, de 29 de junio).

39. La Barbera, “Igualdad entre hombres y mujeres”, 239.

40. La Barbera, “La vulnerabilidad estructural de género desde la perspectiva de la interseccionalidad”, 75-76.

41. García-Berrio, “Acciones positivas y cuotas de género ante el derecho”, 221.

42. Freixes, “La igualdad de mujeres y hombres en el Derecho de la Unión Europea”, 54-55; y Álvarez, “Las acciones positivas en favor de la mujer en España”, 44-46.

7 de diciembre de 2000 (*caso Schnorbus*); y C-319/03, de 30 de septiembre de 2004 (*caso Brieche*).⁴³

3. El “género” en el sistema español de condecoraciones civiles⁴⁴

El derecho premial español no ha sido objeto de estudio hasta el momento desde el enfoque de la no discriminación por razón de sexo. Sin embargo, el término “género” en español, que inicialmente cumplió una función simplemente gramatical, se ha convertido en una categoría empleada por las ciencias sociales para el análisis de las diferencias entre varón y mujer;⁴⁵ “un dispositivo idóneo para analizar los persistentes procesos de construcción de las relaciones de desigualdad y para aproximarse críticamente a las relaciones de poder”.⁴⁶

En cualquier caso, antes de analizar el papel de la mujer en el sistema de condecoraciones civiles, debemos conceptualizar la diferencia entre órdenes —originarias de las Cruzadas, en relación con las sociedades caballerescas, y que se instituyen como órganos colegiados o corporativos que se estructuran jerárquicamente—, condecoraciones —definibles en términos generales como símbolos distintivos cuyos destinatarios, que no se integrarán en ninguna entidad *a posteriori*, son personas meritorias— y medallas —cuyo fin es el reconocimiento de un acto de valentía, la conmemoración de un suceso, la distinción de una buena conducta o el agradecimiento de un largo o valioso servicio—. ⁴⁷ Recordemos que en España las primitivas órdenes de caballería

43. También favorable a la política de cuotas destaca, en el ámbito del Consejo de Europa, la muy reciente Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 5 de diciembre de 2019 (*caso Zenik y otros c. Eslovenia*) (Álvarez, “Las acciones positivas en favor de la mujer en España”, 41).

44. Las condecoraciones militares no forman parte del objeto de análisis de este artículo.

45. Miranda, “Diferencia entre la perspectiva de género y la ideología de género”, 343.

46. Añón, “Transformaciones en el derecho antidiscriminatorio”, 30.

47. Como recuerda García-Mercadal, “Los símbolos políticos, el ceremonial y las distinciones oficiales del Reino de España”, 254, la más reciente fue la creada para reconocer la protección prestada por los efectivos de seguridad con ocasión de la proclamación como rey de Felipe VI en 2014. Por su parte, Baumert y Roldán, “Sobre la exteriorización del mérito”, 11-12, aclaran que las tres categorías pueden subclasificarse como *oficiales*, *dinásticas*, *privadas* y *semiprivadas*.

aparecen vinculadas a la Reconquista —caldo de cultivo perfecto para la exaltación varonil del espíritu caballeresco— y que ya su nombre denota una severa discriminación.

3.1. Sistema estatal

El vigente sistema estatal de condecoraciones civiles lo integran órdenes modernas, aunque todas surgidas mucho antes de la aprobación de nuestra Constitución actual, con el propósito de premiar méritos en campos muy distintos, y sustituir así a las viejas, que limitaban el acceso a ciudadanos del estamento nobiliario. La proposición de ingreso puede tener lugar de oficio o a instancia de parte (pública o privada), y la autopropuesta no está contemplada en principio.⁴⁸ Tales son: la Insigne Orden del Toisón de Oro (1429)⁴⁹ —que tan solo contempla la categoría de Caballero, muestra evidente de la masculinidad esperada de sus posibles receptores—, la Real y Muy Distinguida Orden Española de Carlos III (1771),⁵⁰ la Real y Americana Orden de Isabel la Católica (1815),⁵¹ la Orden Civil del Mérito Agrícola (1905),⁵² la Orden del Mérito Civil (1926),⁵³ la Orden de Alfonso X el Sabio (1939),⁵⁴ la Orden Civil de Sanidad (1943), la Orden Imperial del Yugo y las Flechas (1937), la Orden de San Raimundo de Peñafort (1944), y la Orden de Cisneros (1944).

48. García-Mercadal, *Los símbolos políticos, el ceremonial y las distinciones oficiales del Reino de España*, 259.

49. No es oficial, sino dinástica; ligada a la Casa de los Borbones (existe otra rama vinculada a la de los Habsburgo). Su patrón es el apóstol San Andrés.

50. Es la más prestigiosa. Su concesión corresponde a la Presidencia del Gobierno (Orden de 8 de mayo de 2000). Fue reformada por última vez mediante el Real Decreto (RD) 1051/2002, de 11 de octubre, que aprobó su Reglamento actual.

51. Reformada por última vez mediante el RD 2395/1998, de 6 de noviembre.

52. Reformada por última vez mediante el RD 421/1987, de 27 de febrero, en cuya virtud se creó la nueva Orden del Mérito Agrario, Pesquero y Alimentario, como consecuencia de las reestructuraciones administrativas producidas.

53. Reformada por última vez por el RD 2396/1998, de 6 de noviembre.

54. Se inició por el RD de 11 de abril de 1939, y se aprobó su Reglamento por la Orden de 28 de abril de 1944 y el Decreto de 14 de abril de 1945, el cual fue sustituido y actualizado mediante el aprobado por el RD 954/1988, de 2 de septiembre. Por el Decreto 1092/1972, de 13 de abril, la Orden al Mérito Docente quedó insertada como una sección especial de ésta (Yuste López, “Expedientes de concesión de la Orden de Alfonso X el Sabio conservados en el Archivo Central del Ministerio de Educación”, 3).

El fundador de la Orden del Toisón estipuló que el duque de Borgoña actuaría como “Soberano” de forma hereditaria y que, de ser una mujer la sucesora — como ocurrió con María, hija del duque Carlos “el Temerario” en 1477—, sería su marido quien ocuparía el cargo. Sin embargo, tal normativa fue rectificada en 1985, pudiendo, desde entonces, ser también las reinas receptoras del collar. Además, tras la soberana holandesa también se incorporaron a la Orden las otras dos reinas europeas: la británica Isabel II y la danesa Margarita II.⁵⁵ De hecho, pese a la notoria discriminación contenida en el artículo 57 de la vigente Constitución, en el que se recoge de forma expresa la preferencia del varón a la mujer en la sucesión al trono español, la ausencia de un hijo varón ha posibilitado que, recientemente, el rey Felipe VI haya impuesto a su hija la princesa Leonor el Collar del Toisón de Oro, siendo ésta la cuarta mujer en recibirlo.

Bajo el reinado de Isabel II —primera mujer en exhibir la Orden en calidad de Gran Maestre—, en 1847 se fijaron nuevas reglas para los diferentes grados de la Orden de Carlos III. Mediante el RD 2103/1983, de 4 de agosto,⁵⁶ y en virtud de la igualdad de derechos entre hombre y mujer que el artículo 14 de la Constitución prescribe, se permitió el ingreso a las mujeres en ella —algo que ya había hecho antes la normativa reguladora de la Real Orden de Isabel la Católica—; si bien es cierto que en 1962, debido a su matrimonio con el príncipe Juan Carlos, el Gobierno franquista había otorgado como privilegio a la princesa Sofía las insignias de la Gran Cruz, y así ésta resultó la primera dama condecorada por esta Orden, y que también habían sido condecoradas previamente otras tres mujeres: con el grado de Collar, S. M. Juliana, Reina de los Países Bajos, y S. M. Margarita II, Reina de Dinamarca, ambas en 1980;⁵⁷ y con el de Gran Cruz, doña Soledad Becerril Bustamante, en 1982. Poco después, también en 1983, se concretó que la misma se concedería a las damas en los grados de Banda del Collar, Banda y Lazo de Dama. Finalmente, la Orden de 8 de mayo de 2000, por la que se actualizó el Reglamento (vigente hasta el 13 de octubre de 2002, fecha de su derogación por el actual RD 1051/2002, de 11 de octubre), igualó las categorías de la Orden, haciéndolas dignas tanto de hombres como de mujeres: Collar, Gran Cruz, Encomienda de Número, Enco-

55. Sampedro, *El Toisón de Oro en el siglo XXI*.

56. RD 2103/1983, de 4 de agosto, por el que se extiende el otorgamiento de condecoraciones de la Orden de Carlos III a Damas.

57. Mediante los RD 752 y 783/1980, de 15 de marzo, respectivamente.

mienda y Cruz. A este respecto, según García-Mercadal,⁵⁸ el hecho de que la mayoría de los grados se encuentren actualmente “masculinizados” (caballero, comendador, etc.) no ha de considerarse como revelador de discriminación sexista de ningún tipo. No obstante, en el caso concreto de esta Orden, frente a los 160 varones galardonados con las dos máximas categorías desde el RD de 1983, solo lo han sido 68 mujeres, 24 en el siglo pasado y 44 en el actual, esto es, un 29,8 por ciento, y en calidad, la gran mayoría, de exministras o primeras damas. La última ha sido Su Majestad la reina Silvia de Suecia.⁵⁹

Creada en 1815 como Real y Americana Orden de Isabel la Católica, y reorganizada por el RD de 26 de julio de 1847 para adoptar el nombre más sencillo de Real Orden de Isabel la Católica, fue la primera en contar con grados específicos para las señoras, completamente equiparables a los de los varones. Bajo el reinado de Alfonso XIII, por el RD de 22 de junio de 1927 se permitió la incorporación de las mujeres mediante las categorías de Banda —equiparada a la Gran Cruz— y Lazo —equivalente a la Cruz—. Así, como relata don Félix Martínez (comendador de la Orden) en el prólogo a la obra de Ceballos-Escalera sobre esta Real Orden, tales categorías:

supusieron para la época un considerable avance en el reconocimiento de la condición femenina de su capacidad para ser acreedora per se de recompensas y premios, a pesar de que ante algunos ojos actuales la medida pueda significar un flagrante acto de desigualdad entre géneros. La medida dispuso, en un primer momento, de una corta vigencia de poco más de una década (1927-1938), solo aparente porque las señoras continuaron siendo regularmente condecoradas, hasta que en el año 1971 vuelvan a ser nuevamente recuperadas, perdurando sin variación hasta la reforma reglamentaria de 1998, en que, en aras de la igualdad de sexos, sean definitivamente derogadas.⁶⁰

No obstante, pese a la derogación de 1998, se autorizó que las mujeres lucieran, por pura estética, versiones reducidas de las insignias. Así, frente a los 1.641 varones condecorados en las dos máximas categorías desde el RD de 1927 y hasta el final del siglo pasado, tan solo lo fueron 100 mujeres, la primera

58. García-Mercadal, *Los símbolos políticos, el ceremonial y las distinciones oficiales del Reino de España*, 263.

59. Mediante el RD 1010/2021, de 16 de noviembre.

60. Ceballos-Escalera, *La Orden de la Cruz de San Raimundo de Peñafort y las élites de la Justicia y del Derecho*, 18.

de ellas doña María Tereza Montoya, actriz y empresaria teatral mejicana, pero la inmensa mayoría en calidad de esposas o miembros de casas reales, lo que representa un pobre 5,7 por ciento. Ya en este siglo, del total de condecorados, 483 han sido hombres y 93 mujeres, muchas también como esposas o miembros de la realeza, lo que supone apenas el 16 por ciento.

Aunque como evidencia de que la Orden Civil del Mérito Agrícola no excluyó nunca a las mujeres tenemos el caso de Julia Sittler Krieg, primera fémina en ser condecorada en 1929, mediante el RD de 11 de enero, con la Gran Cruz,⁶¹ fue por el Decreto 1335/1963, de 30 de mayo, que se crearon dos categorías del sexo femenino: la Banda y el Lazo. Sin embargo, ambas fueron suprimidas mediante el RD 3076/1980, de 23 de diciembre, que aludió expresamente al artículo 14 de la carta magna, como garante de la no discriminación por sexo. Así, durante su vigencia, frente a las 56 concedidas a varones en las máximas categorías desde 1979, tan solo 3 lo fueron a mujeres, esto es, un 5,1 por ciento.

En lo referente a la Orden del Mérito Civil —instaurada en 1926 por el rey Alfonso XIII, y restablecida tras la República—, su Reglamento vigente, acomodado a la realidad sociopolítica por el RD 2396/1998, de 6 de noviembre, elimina las denominaciones sexistas de Gran Cruz de Caballero y Banda de Dama, para equipararlas a la simple de Gran Cruz, así como las de Cruz de Caballero y Lazo de Dama, para equipararlas a la simple de Cruz. No obstante, como en el caso de la Orden de Isabel la Católica, permite a las mujeres lucir versiones reducidas de las insignias por estética. Así, frente a los 68 varones condecorados en las dos máximas categorías desde su creación y hasta el final del siglo pasado, tan solo lo fueron tres mujeres, todas ellas en calidad de consortes, lo que representa un pobre 4,2 por ciento. Ya en este siglo, del total de condecorados, 159 han sido hombres y 46 mujeres, todas ellas en los últimos siete años (2015-2021), lo que supone un 22,4 por cien.

Sustituta de la antigua Orden de Alfonso XII (1902), el RD 954/1988, de 2 de septiembre, por el que se refunde y actualiza toda su normativa, suprime, en la Orden de Alfonso X el grado Lazo, que había sido establecido para las señoras en 1955. De un total de siete condecorados con el Collar (desde 1990 no ha habido más concesiones), todos han sido varones. En cuanto a la categoría de Gran Cruz, frente a los 893 varones condecorados en el pasado siglo,

61. Castro y Magán, “Poder y memoria del mérito agrícola en España”, 243.

tan solo lo fueron 18 mujeres, lo que no representa ni un 2 por ciento sobre el total. En el presente, las cifras arrojan un 25 por ciento de concesiones a favor de mujeres, frente al 75 por ciento de varones, habiendo sido el último galardonado el cantautor catalán Joan Manuel Serrat i Teresa el 7 de diciembre de 2021 (51 condecoraciones frente a 149, respectivamente).

Continuadora de la antigua Cruz de Epidemias, y sustituta de la Orden Civil de Beneficencia, pese a su relativa modernidad la Orden Civil de Sanidad contempla entre sus categorías actuales la de Caballero, pues así lo establece el RD 1270/1983, de 30 de marzo, mediante el que se refunde y actualiza toda su normativa, iniciada con su creación por el Decreto del Ministerio de la Gobernación de 27 de julio de 1943. No obstante, la voluntad fue siempre premiar a los individuos de ambos sexos que en tiempo de calamidades prestaran servicios extraordinarios. De hecho, pese a la época, ya a principios del pasado siglo fueron comparativamente muchas las mujeres reconocidas con la Gran Cruz de Beneficencia, y así quedó reflejado en la *Gaceta de Madrid*: entre otras, la reina Victoria Eugenia, en recompensa de sus iniciativas y actos caritativos en la organización de socorros para los combatientes del Ejército de operaciones en África y sus familias (1910); a la reina María Cristina, para recompensar los constantes ejemplos de caridad y sus iniciativas benéficas (1911); a la infanta Luisa Francisca de Orleans, por los extraordinarios servicios que prestó en Villamanrique repartiendo donativos y alimentando a muchas familias, y en el Asilo de San Felipe, fundado por su madre la condesa (1911); a doña Concepción Manso de Zúñiga, por su encomiable ayuda tras el descarrilamiento del puente Torre Montalvo en junio de 1903 (1911); o algo más tarde, en 1928, a la infanta Isabel de Borbón y Borbón, por su constante labor altamente caritativa, beneficiosa y humanitaria. En cuanto a la vigente Orden Civil de Sanidad, frente a los 382 varones condecorados en el pasado siglo con la Gran Cruz, tan solo lo fueron seis mujeres, lo que no llega a representar ni siquiera un 2 por ciento (1,54). En lo que va de siglo, las cifras arrojan un 14,2 por ciento de concesiones a favor de mujeres, frente al 85,7 por ciento de varones (3 condecoraciones frente a 18, respectivamente).

Ambas permanecen inoperantes *de facto*, pero lo cierto es que, mientras que el Reglamento de la Orden Imperial del Yugo y las Flechas (Decreto de 27 de enero de 1943) solo contempla desde su inicio categorías propias de varones, al referirse exclusivamente a “Caballeros”, el Reglamento de la Orden de Cisneros de 1945 (modificado por el Decreto 99/1976, de 23 de enero, para contextualizarlo al régimen monárquico) sí contempla las categorías de Banda

y Lazo, que permanecen vigentes. En cualquier caso, ninguna mujer ha sido condecorada con las máximas categorías.

Finalmente, la Orden de la Cruz de San Raimundo de Peñafort tuvo su primera regulación normativa en el Decreto de 2 de marzo de 1945, que fue posteriormente modificado, si bien nunca con gran trascendencia; y en lo que nos ocupa, desde el primer momento estuvo abierta tanto a caballeros como a damas, pues así lo corroboran las concesiones a señoras ya desde el año 1949. Fue la argentina doña Elena Julia Palacios la primera en ingresar ese año con la muy alta categoría de Cruz de Honor. La primera española, doña América Orad Tecles, no fue condecorada hasta 1965, con la categoría intermedia de Cruz Distinguida de 2ª clase, año en el que también recibió la Medalla de Plata doña Teresa García Santos. La primera mujer en recibir la Gran Cruz fue, en 1986, doña Victoria Kent,⁶² directora general de prisiones entre 1931 y 1934. Así, desde 1966, en que se concedió la Cruz Sencilla a doña Rosario Fernández Sampayo, las mujeres han venido representando una cuarta parte de esta categoría de cruces, y se puede hablar, en términos generales, de un diez por ciento sobre el total.⁶³ En la categoría máxima, el porcentaje a mujeres ha sido inferior al 2 por ciento en el pasado siglo (6 concesiones frente a 527), y del 12,4 por ciento (25 frente a 176) en lo que llevamos del presente, habiendo sido la última condecorada doña Rosario Silva de Lapuerta, en 2020, primera mujer abogada del Estado en España.

Pese a que su denominación pudiera conducir a error, no son órdenes sino *de facto* condecoraciones, entre otras: la Medalla al Mérito en el Trabajo (1926), la Orden del Mérito Postal y la Orden del Mérito de Telecomunicación, creadas

62. Protagonista junto a otras como Maruja Mallo, Remedios Varo, María Moliner, Rosa Chacel, Concha Méndez, Carmen de Burgos, María de Maeztu, Margarita Nelken, Federica Montseny o Clara Campoamor, y en el contexto histórico-jurídico trascendental de la II República cuya Constitución prohibía el privilegio por razón de sexo, de avances sociales y políticos fundamentales: voto femenino, matrimonio civil y divorcio, supresión del delito de adulterio, etc. (García Cuesta, “Sin protagonismo y enmudecidas”, 25).

63. Ceballos-Escalera, *La Real y Americana Orden de Isabel la Católica (1815-2015)*, 73-74.

ambas en 1960,⁶⁴ la Medalla al Mérito en las Bellas Artes (1969),⁶⁵ la Medalla al Mérito en la Investigación y en la Educación Universitaria (1980),⁶⁶ la Real Orden del Mérito Deportivo (1982),⁶⁷ la Orden de la Solidaridad Social (1988),⁶⁸ la Orden del Mérito Constitucional (1988), la Orden al Mérito del Plan Nacional sobre Drogas (1995), la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo (1999),⁶⁹ la Orden de las Artes y las Letras de España (2008)⁷⁰ y la Orden Civil del Mérito Medioambiental (2009).⁷¹

De entre todas debemos destacar, por su importancia, la primera. Creada durante el Gobierno de Primo de Rivera (Decreto de 22 de enero de 1926), y suprimida durante la República, fue restaurada en 1942 como Medalla del Trabajo, y no fue hasta 1960 que se aprobó su Reglamento, modificado por última vez mediante el RD 711/1982, de 17 de marzo, cuyo artículo primero no premia a varones ni a mujeres, sino que bien hace meritoria a una conducta útil y ejemplar en el ejercicio de cualquier trabajo, bien reconoce y compensa daños y sufrimientos padecidos en el deber profesional; por lo que, en principio, no cabría hablar de discriminación por razón de sexo. Sin embargo, el mismo texto contempla la posibilidad de que sea concedida a título de premio individual o como recompensa colectiva. Así, desde la aprobación de su Reglamento de 1960, y según los datos arrojados por el *Boletín Oficial del Estado*, frente a los aproximadamente 2.000 otorgamientos a varones —en

64. El RD 863/1997, de 6 de junio (desarrollado por la Orden de 23 de junio de 1997), actualizó y refundió la normativa de ambas órdenes, así como la de la Medalla al Mérito Filatélico y la Medalla al Mérito de la Radioafición, pero fue también derogado por el RD 484/2009, de 3 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de las condecoraciones en el ámbito de las telecomunicaciones y el desarrollo de la sociedad de la información, así como su adecuación a la estructura organizativa del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

65. Actualmente regulada mediante el RD 3379/1978, de 29 de diciembre.

66. Creada por el RD 1025/1980, de 19 de mayo.

67. Creada por el RD 1523/1982, de 18 de junio.

68. Sustituta de la antigua Orden Civil de la Beneficencia.

69. Creada por el RD 1974/1999, de 23 de diciembre, por el que se aprobó su Reglamento, actualmente se encuentra regida por el título V (artículos 59 a 65) del RD 671/2013, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.

70. Creada y regida por el RD 1320/2008, de 24 de julio.

71. Creada por el RD 1030/2009, de 29 de junio, se rige por el Reglamento de la Orden Civil del Mérito Medioambiental que fue aprobado por la Orden ARM/3085/2009, de 13 de noviembre.

las distintas categorías— tan solo se han producido unos 400 a mujeres, lo que representa un total aproximado del quince por ciento.

La concesión de la Medalla al Mérito en las Bellas Artes ha tenido lugar 499 veces en el caso de los varones, y 199 en el de las mujeres, un total del 28,5 por ciento a favor de éstas. De forma distinta, el otorgamiento a mujeres de la Medalla al Mérito en la Investigación y en la Educación Universitaria ha representado casi el 50 por ciento (5 varones frente a 4 féminas). Por su parte, frente a los 132 hombres que han ingresado en la Orden al Mérito Deportivo, tan solo lo han hecho 27 mujeres, lo que suma un 16,9 por ciento. Del total de 22 concesiones de la Orden de la Solidaridad Social, en su categoría de Gran Cruz, 15 lo han sido a hombres y 7 a mujeres, esto es, casi un 32 por ciento (31,8). A diferencia de lo acontecido en el pasado siglo, en el que solo fueron galardonados varones (19 en total), la Orden del Mérito Constitucional sí ha sido concedida durante el presente siglo a alguna mujer, si bien de forma significativamente minoritaria, en un porcentaje de solo el 13,7 por ciento (21 frente a 132), siendo precisamente una fémina la última condecorada en 2017, doña Adela Asúa Batarrita, penúltima mujer en ocupar la Vicepresidencia del Tribunal Constitucional, antes de la actual, doña Encarnación Roca Trías. También fue destinataria de esta Medalla en 2011 doña María Emilia Casas Baamonde,⁷² primera mujer que ocupó su Presidencia, y miembro más joven en acceder al Alto Tribunal, además de primera mujer catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. El otorgamiento a mujeres de las distintas categorías de la Orden al Mérito del Plan Nacional sobre Drogas ha significado un 26,8 por ciento (25 frente a 68). Las dos únicas reconocidas con la Orden de las Artes y las Letras de España han sido doña Joan Báez y doña Bárbara Probst Solomon, ambas en 2010, que representan un diez por ciento. Y frente a cuatro hombres, doña Esther Koplowitz y Romero de Juseu ha sido la única mujer reconocida, en 2013, con la Gran Cruz de la Orden Civil del Mérito Medioambiental.

72. De las 49 medallas concedidas en 2011, junto a María Emilia Casas solo fueron reconocidas otras dos mujeres: doña Ana Palacio Vallelersundi —especialmente, por su participación en la Convención Europea que elaboró el Proyecto de Constitución Europea en representación del Gobierno de España— y la ya fallecida doña Rosa Posada Chapado —en reconocimiento de su defensa del orden constitucional durante el intento de golpe de Estado de febrero de 1981, en calidad de secretaria de Estado para la Información.

Finalmente, de relativa reciente creación son la Medalla y Placa a la Promoción de los Valores de Igualdad (2009)⁷³ —destinada a reconocer la labor de quienes se hayan distinguido en el ejercicio de los valores de igualdad y en la eliminación de toda discriminación basada en cualquier condición personal (como, por ejemplo, el sexo) o social—, que solo ha sido otorgada en 2011, con ocasión del Día Internacional de la Mujer, a 5 mujeres (doña Celia Amorós, doña Soledad Puértolas, doña Soledad Gallego-Díaz, doña Josefina Aldecoa y doña Susana Olmo)⁷⁴ y en 2020 al activista homosexual don Armand de Fluvià,⁷⁵ la Medalla al Mérito en el Comercio (2010)⁷⁶ —que nunca ha sido concedida a una mujer, pero sí a diez varones—, la Condecoración a la Dedicación al Servicio Policial (2011)⁷⁷ y la Orden del Mérito de la Guardia Civil (2012) —inicialmente creada como Medalla al Mérito de la Guardia Civil, y elevada mediante Ley 2/2012, de 29 de junio—, cuya Gran Cruz ha sido otorgada a 2 mujeres frente a un total de 134 varones: en 2016 a la señora Laurence Le Vert —exmagistrada de la República Francesa—, y en 2017, a doña María de las Mercedes de la Guardia de Corró —exembajadora de la República de Panamá en España.

3.2. Sistema autonómico

En el marco de la *acción de fomento*, también la Administración autonómica se encuentra capacitada para distinguir a aquellas personas que, a su juicio, deban ser reconocidas públicamente por su labor. Así, mediante normas que adoptan la forma jurídica de reglamentos, las distintas entidades territoriales definen las razones por las que se debe ser premiado, siendo las más comunes: el reconocimiento público y solemne por distintos motivos (mejora y desarrollo de los intereses generales; aportación al progreso y bienestar social;

73. Creada por el RD 300/2009, de 6 de marzo. La Orden IGD/1661/2009, de 17 de junio, regula las características y las condiciones de otorgamiento y empleo.

74. <http://www.lacerca.com/noticias/espana/presidente-cinco-mujeres-igualdad-77904-1.html>.

75. El Ministerio de Igualdad concede la Medalla a la Promoción de los Valores de Igualdad a Armand de Fluvià. <https://www.igualdad.gob.es/comunicacion/notasprensa/Paginas/el-ministerio-de-igualdad-concede-la-medalla-de-or.aspx>.

76. Creada por el RD 561/2010, de 7 de mayo, y regida por la Orden ITC/441/2011, de 22 de febrero, por la que se regulan sus características y se desarrolla el RD.

77. Creada por la Orden INT/1409/2011, de 10 de mayo.

respeto de los valores, símbolos y patrimonio de la comunidad); la mejora de la imagen de la comunidad; y la legitimidad democrática.⁷⁸

Siguiendo un orden alfabético en la exposición, las distinciones en Andalucía son las de Hija Predilecta o Hijo Predilecto, la Bandera de Andalucía (de carácter provincial) y la Medalla de Andalucía en nueve categorías, además de la Medalla de Andalucía Manuel Clavero Arévalo. La de Hijo Predilecto fue instituida por el Decreto 156/1983, de 10 de agosto, para reconocer a quienes, con independencia de su sexo, fueran acreedores de ella por su trabajo o actuaciones científicas, sociales o políticas en relación con Andalucía. Del total de los 68 nombrados, tan solo 11 han sido *Hijas*, lo que representa un 16,1 por ciento. La Medalla de Andalucía, creada inicialmente por el Decreto 117/1985, de 5 de junio, en reconocimiento de méritos, acciones y servicios en beneficio de la sociedad, aunque no veta su concesión a mujeres, solo se ha concedido a 86 sobre el total de 299, que representan un 28,7 por ciento. La última regulación en materia premial la constituye el Decreto 602/2019, de 3 de diciembre —en cuya formulación se recoge el objetivo principal de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía—, modificado por el Decreto 221/2020, de 21 de diciembre, que crea una nueva distinción honorífica de carácter extraordinario, la Medalla de Honor de Andalucía, cuya concesión excepcional distinguirá a aquella persona física o jurídica, grupo o entidad, de gran relevancia en agradecimiento a su vinculación con Andalucía y como reconocimiento a los valores dimanantes de su trayectoria vital, cuyo único beneficiario hasta el momento ha sido S. M. el Rey de España Felipe VI.⁷⁹

El Decreto 229/2012, de 23 de octubre, regulador de los honores y distinciones de Aragón, dispone que, entre otras, podrán otorgarse a personas físicas de ambos sexos, en calidad de distinciones de la Comunidad: la Medalla de Aragón, como máxima distinción, por haber prestado servicios excepcionales a Aragón, contribuido al recobro de su identidad o sobresalido en la defensa de sus instituciones e intereses (del total de 16 concesiones, la única mujer agraciada ha sido doña Luisa Fernanda Rudi, lo que representa un seis por ciento); la Medalla Juan de Lanuza, por la labor en la defensa de los derechos humanos, de los valores democráticos y de las libertades públicas de Aragón

78. Portugal, “El derecho premial como herramienta de comunicación política”, 159-161.

79. Decreto 173/2021, de 21 de junio.

(del total de tres concesiones,⁸⁰ ninguna lo ha sido a una mujer); la Medalla a los Valores Humanos (del total de 22 concesiones, tres lo han sido a mujeres, lo que representa un 13,6 por ciento sobre el total); al Mérito Social (del total de nueve concesiones, dos lo han sido a mujeres, lo que representa un 22 por ciento sobre el total); al Mérito Cultural (del total de 34 concesiones, siete lo han sido a mujeres, lo que representa un 20,5 por ciento sobre el total); al Mérito Profesional (del total de 23 concesiones, cinco lo han sido a mujeres, lo que representa un 21,7 por ciento sobre el total); al Mérito Deportivo (del total de 26 concesiones, siete lo han sido a mujeres, lo que representa casi un 27 por ciento sobre el total); a las Víctimas del Terrorismo; de la Educación Aragonesa (del total de dos concesiones, ninguna lo ha sido a una mujer), y al Mérito Turístico (del total de concesiones, ninguna lo ha sido a una mujer); y la Cruz de José de Calasanz (también ésta en el campo educativo). Por su parte, mediante Resolución de 30 de octubre de 2018 se creó la Medalla del Justicia de Aragón, con el propósito de reconocer a personas físicas o jurídicas de excelencia en el desarrollo de la actividad que les sea propia y que se hayan hecho acreedoras suyas por su labor en la defensa de los valores y la identidad aragoneses y la proyección de estos a nivel nacional e internacional. Ha sido concedida en tres ocasiones: en 2018, a doña M^a Ángeles Parra Lucán; en 2019, a las Comunidades Aragonesas en el Exterior, y en 2021, a don Carlos Martín Montañés, lo que representa un 50 por ciento de otorgamiento a mujeres sobre el total de personas físicas agraciadas.

En el Principado de Asturias, por la Ley 4/1986, de 15 de mayo, se instituyeron tres distinciones: el título de Hijo Predilecto, reservado a los nacidos en el Principado; el de Hijo Adoptivo, para los nacidos fuera, y la Medalla de Asturias, en sus dos categorías de Oro y Plata, abiertas las tres distinciones a personas de ambos sexos. Así, en su categoría de Oro, de las 26 concedidas a personas físicas a título individual (excluidas por tanto las otorgadas a colectivos como el de las Víctimas del 11-M, en 2004, a los descubridores de la cueva de Tito Bustillo, en 2018, y a la “Comisión de los 8”,⁸¹ en 2021), ninguna lo ha sido a una mujer. No así en su categoría de Plata, ya que tres mujeres han sido las últimas galardonadas a título individual.⁸²

80. Nos referimos a concesiones a personas físicas.

81. Subcomisión técnica encargada de elaborar un borrador de Estatuto de Autonomía para Asturias.

82. Doña Rosa M^a Menéndez López y doña M^a Jesús Rodríguez López en 2019 y doña M^a Purificación Neira González en 2021.

En Canarias, por el Decreto 76/1986, de 9 de mayo, se crea la Medalla de Oro de Canarias, que, como su artículo quinto indica, las damas condecoradas llevarán pendiente de un lazo, con el propósito de que el pueblo canario reconozca a quienes así lo merezcan. Así, de las 133 impuestas a personas físicas, 105 lo han sido a hombres y 28 a mujeres —la última, la tenista Carla Suárez en 2021—, lo que representa un 21 por ciento.

En Cantabria, por la Ley 2/1987, de 6 de marzo, se crearon, sin discriminación alguna por razón de sexo, varias formas de distinción: Hijo Predilecto; Hijo Adoptivo; Medalla de Cantabria, en sus dos categorías de Oro y Plata; Corbata de Honor, y Diploma de Servicios Distinguidos. Sin embargo, tan solo una mujer ha sido distinguida: se nombró Hija Adoptiva a doña Paloma O'Shea Artiñano en 1988. Por su parte, con la más moderna Medalla de Oro del Parlamento de Cantabria, creada el 22 de noviembre de 1996, ninguna mujer ha sido condecorada a título individual, pero sí dos varones: el expresidente del Gobierno Adolfo Suárez en 1998 y el deportista Severiano Ballesteros en 2009.

El Decreto 75/1992, de 12 de mayo, de concesión de condecoraciones y distinciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha⁸³ —modificado por los posteriores 45/2006, de 9 de mayo, y 33/2007, de 30 de abril—, instituye en un plano general la Medalla de Oro de Castilla-La Mancha, los títulos de Hijo Predilecto e Hijo Adoptivo y la Placa de Reconocimiento al Mérito Regional, por haber servido los intereses generales, haber beneficiado con su actividad a la región o haber destacado por su actividad a nivel personal, profesional, empresarial o institucional, respectivamente.⁸⁴ Así, la Medalla de Oro —la más alta distinción— ha sido concedida desde su creación a un total de 50 personas físicas, de las que solo cinco han sido mujeres, esto es, un 10 por ciento.

83. Por el que queda sin efecto el Decreto 141/1983, de 8 de junio, por el que se creó y reguló la Medalla de Castilla-La Mancha.

84. En planos más específicos cabe mencionar: el Decreto 34/2003, de 25 de marzo, de la Medalla y la Placa al Mérito Sanitario en Castilla-La Mancha; el Decreto 54/2012, de 9 de febrero, de creación de la Medalla al Mérito en la Iniciativa Social de Castilla-La Mancha; y la Orden 78/2017, de 20 de abril, por la que se regulan los Premios y Distinciones al Mérito Deportivo de Castilla-La Mancha.

El Decreto 219/1997, de 6 de noviembre, regula la concesión de distinciones y honores de la Comunidad de Castilla y León. Tal Decreto introdujo una nueva distinción (Medalla al Mérito Profesional), junto a la ya existente Medalla de Castilla y León,⁸⁵ para premiar a quienes con su profesión contribuyeran significativamente a la prosperidad de la Comunidad. La Medalla de Castilla y León tan solo ha sido concedida —y exclusivamente en su categoría de Oro— en siete ocasiones, y ninguna de ellas a una mujer de forma específica, con un evidente sesgo de género. Cinco fueron para varones —la última, el 15 de abril de 2021 al director general de Renault España, don José Vicente de los Mozos Obispo—, una a los reyes de España, en 2008, y otra a la Universidad de Salamanca, en 2016.

Mediante el Decreto de 17 de mayo de 1978 se creó la Medalla de Oro de la Generalidad de Cataluña, actualmente regulada mediante el Decreto 22/2012, de 28 de febrero, que no excluye de su posible recepción a las mujeres, refiriéndose expresamente a quienes hayan prestado servicios relevantes, destacados, eminentes o extraordinarios en Cataluña en los ámbitos político, social, económico, cultural o científico. Sin embargo, de las 70 concedidas a personas físicas, tan solo una decena han correspondido a mujeres —la última, a la oceanógrafa Josefina Castellví en 2021—, lo que representa solo un 14,2 por ciento. Poco después, mediante el Decreto 457/1981, de 18 de diciembre, se creó la Creu de Sant Jordi,⁸⁶ para honrar a las personas de ambos sexos que por su esfuerzo hayan destacado por los servicios prestados a Cataluña en el plano cívico y cultural. A diferencia de su predecesora, ésta ha sido más equilibrada en su concesión, pues, de las 613 concedidas a personas físicas en lo que va de siglo, el 33,7 por ciento lo han sido a mujeres, y destaca el riguroso 50 por ciento de 2021.

Mediante el Decreto 177/2013, de 24 de septiembre, se regula el procedimiento de concesión de la Medalla de Extremadura, destinada a honrar las actuaciones o los servicios a la sociedad extremeña en defensa de los intereses generales y peculiares, así como en la conservación y recuperación de la identidad y personalidad extremeñas. Tal regulación fue modificada por el

85. Anteriormente regulada por el derogado Decreto 232/1987, de 17 de septiembre.

86. Modificado por última vez por el Decreto 158/2009, de 20 de octubre, en el sentido de contemplar expresamente la posible revocación de su otorgamiento.

Decreto 75/2017, de 13 de junio,⁸⁷ con el propósito específico de incorporar al texto la aplicación del principio de representación equilibrada previsto en la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura, mediante la inclusión de una recomendación para que la Comisión de Valoración de las candidaturas vele por la aplicación de dicho mandato en la propuesta de concesión de las medallas, y siempre que ello resulte posible en virtud de las candidaturas. Así, aunque, de las 105 personas condecoradas a título individual, tan solo 25 han sido mujeres, lo que supone un 23,8 por ciento, lo cierto es que, a excepción del año 2021 —en el que solo ha sido premiada la matrona doña Josefa Gómez junto a dos varones—, desde 2017 la proporción de galardonadas no ha bajado nunca del 50 por ciento, y ha sido del 100 por ciento en 2019, ya que junto a las dos mujeres condecoradas no figuraron hombres, sino entidades.

La Medalla de Oro de Galicia, creada en 1984, y transformada en Medalla de Galicia (en sus categorías de Oro, Plata y Bronce) por el Decreto 1/1991, de 11 de enero, nació para reconocer a las personas de ambos sexos que destacaran por sus méritos al servicio de Galicia en cualquier aspecto social, cultural o económico. Pese a la no discriminación por sexo en su posible concesión, la realidad muestra que, de las 57 concedidas a personas físicas en su grado de Oro, tan solo tres han correspondido a mujeres, lo que supone un mísero cinco por ciento: doña Loyola de Palacio en 2003, doña Isabel Castelo d'Ortega y Cortés en 2017 y doña M^a Emilia Casas Baamonde en 2018.

La Comunidad Autónoma de Islas Baleares regula, mediante el Decreto 2/2014, de 10 de enero, la Medalla de Oro de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares. Con ella pretende premiar la defensa, la promoción o el fomento de las instituciones y de los intereses generales de la región. Así, de un total de 61 concedidas a personas físicas, tan solo seis lo han sido a mujeres, lo que representa un 9,8 por ciento. En el ámbito más específico del deporte, Baleares instituyó mediante el Decreto 22/1996, de 25 de febrero, la Distinción Cornelius Atticus, a una vida dedicada al deporte de las Islas Baleares, que ha sido otorgada en un bajo porcentaje a mujeres, pues, de las 33 distinciones conferidas hasta 2016, 30 lo han sido a varones y solo tres a mujeres: un 9 por ciento. Sin embargo, desde 2017 en la convocatoria de concesión se contem-

87. También ese año mediante el Decreto 159/2017, de 3 de octubre, esta vez en el sentido de eliminar el límite temporal de cinco años para formular iniciativas de concesión de la Medalla de Extremadura a los ya fallecidos.

plan dos categorías —femenina y masculina—, hecho sumamente resaltante por constituir el primer caso del que tenemos constancia de aplicación de una política de paridad en materia premial.

La Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los Honores, Distinciones y Protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, reconoce honores y distinciones a quienes, de uno u otro sexo, presenten méritos excepcionales o hayan prestado servicios relevantes para los intereses de la región, bajo una variada tipología: Riojano Ilustre, Riojano de Honor, Medalla de La Rioja y Corbata de Honor. Bajo la regulación de 1985, la Medalla estaba abierta tanto a personas físicas como a entidades, y ha sido entregada tan solo a una mujer de entre las veintiséis personas físicas galardonadas: doña Olga Bejano Domínguez, en 1998. Con la regulación vigente, la Medalla de La Rioja se restringe a entidades.

La Comunidad de Madrid reconoce los méritos de quienes, con independencia de su sexo, se han señalado por su servicio a la sociedad madrileña, mediante la Medalla de la Comunidad de Madrid, creada por la Ley 3/1985, de 22 de marzo, y cuyo antecedente es la Medalla de Honor y Gratitude de la Provincia de Madrid. Así, del total de 48 medallas de Oro concedidas a personas físicas, tan solo cinco lo han sido a mujeres —la última, a la expresidenta doña Cristina Cifuentes en 2021—, esto es, un 10,4 por ciento. Ya en este siglo, mediante el Decreto 9/2006, de 2 de noviembre, se crea la Orden del Dos de Mayo, para reconocer a quienes, también con independencia de su sexo, hayan actuado o servido de forma relevante a los ciudadanos o, en general, contribuido al progreso. Así, el más alto grado, la Gran Cruz, ha sido concedido a 74 personas de modo individual, de las cuales solo once han sido mujeres, esto es, un 14,8 por ciento.

La Ley 7/1985, de 8 de noviembre, de Honores, Condecoraciones y Distinciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia —modificada por la Ley 3/2015, de 17 de febrero, en el sentido de incluir entre tales distinciones, de forma específica, a las víctimas del terrorismo—, establece varias modalidades de reconocimiento, y destacan como más importantes, por este orden, las de Hijo Predilecto y la Medalla. De las 67 medallas de Oro concedidas, solo dos lo han sido a mujeres —a doña María Trinidad Pérez de Miravete-Mille y Pascual del Riquelme, conocida como la cantante “Mari Trini”, en 2015, y a doña Laura Gil Collado, en 2017—, lo que no llega a un 3 por ciento.

El Gobierno de Navarra instauró, mediante el Decreto Foral 104/1997, de 14 de abril, la Cruz de Carlos III el Noble de Navarra para resaltar los méritos de quienes, sin distinción de sexo, han cooperado destacadamente al progreso o a la proyección de Navarra con su actividad. De las 70 personas físicas galardonadas, 41 han sido hombres y 29 mujeres, lo que representa un 41,4 por ciento. Por su parte, mediante el reciente Decreto Foral 38/2018, de 23 de mayo, se regula la Medalla de Oro de Navarra, y así queda derogada la regulación anterior. Esta máxima distinción pretende reconocer a quien haya sobresalido por contribuir a la mejora social, la consolidación de los valores democráticos y la proyección exterior de Navarra. Hasta el momento, frente a los 22 hombres galardonados (aunque la de Francisco Franco le fue retirada en 2015), tan solo lo han sido dos mujeres: doña Sofía de Grecia, en 1988, y doña Adriana Beaumont, en 1991.

El Decreto 86/1983, de 2 de mayo, del Gobierno Vasco, que creó la Cruz del Árbol de Guernica —modificado por el Decreto 236/1996, de 22 de octubre, para ampliar las distinciones con los títulos de Lan Onari y Lagun Onari—, no excluye de ninguna manera a las mujeres de la condición de destinatarias, si bien hasta hoy ninguna mujer ha sido reconocida en las nueve ocasiones en que se ha concedido.

La Comunidad Valenciana ha sido prolífica en la concesión de honores y distinciones. Por una parte, encontramos el Decreto 28/1986, de 19 de marzo —que premia a personas físicas de cualquier sexo y a personas jurídicas que se hayan distinguido en su actividad al servicio de los intereses de la Comunidad Valenciana, a través de la Alta Distinción de la Generalitat Valenciana—, así como el Decreto 12/2008, de 1 de febrero, que crea la Orden de Jaume I El Conqueridor, en los grados de Gran Cruz, Cruz, Cruz de Honor y Placa (los cuatro primeros, para personas físicas de cualquier sexo, y el último, para personas jurídicas, entidades y colectivos), con el fin de adaptar el sistema valenciano de reconocimientos a las nuevas realidades, y así honrar los méritos en ámbitos hasta entonces no reconocidos. De un total de 54 concesiones individuales de la Alta Distinción, solo seis para mujeres, y todas bien entrado el presente siglo, un total del 11,1 por ciento. En cuanto a la Orden de Jaume I, han sido reconocidas con la Gran Cruz 45 personas, de las que solo cinco son mujeres: el 11,1 por ciento. Ninguna lo ha sido con la Cruz ni con la Cruz de Honor.

Además, existe normativa que honra en ámbitos más concretos: Distinción de la Generalitat Valenciana al Mérito Cultural, 1986 (56 hombres y 17 mujeres); Distinción de la Generalitat Valenciana, 2003 (11 hombres y 9 mujeres); Embajador de la Comunidad Valenciana, 2003 (ninguna mujer); Distinción de la Generalitat al Mérito Científico, 2010 (8 hombres y 7 mujeres); Medalla y Placa de la Generalitat al Mérito Deportivo, 2014 (82 hombres y 32 mujeres); Distinción de la Generalitat al Mérito Empresarial y Social, 2016 (6 hombres y 3 mujeres); Distinción de la Generalitat al Mérito por Acciones a favor de la Igualdad y para una Sociedad Inclusiva, 2016 (1 hombre y 2 mujeres); y Distinción Joan Lluís Vives de la Generalitat a la aportación valenciana a la construcción de Europa, 2017 (7 hombres y 3 mujeres).

Finalmente, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla cuentan con su normativa, integrada por el Reglamento para la Concesión de Distinciones Honoríficas de la Ciudad de Ceuta, de 22 de enero de 2007, y por el Reglamento para la Concesión de Honores y Distinciones de la Ciudad Autónoma de Melilla, de 15 de marzo de 2004, respectivamente. Entre muchas distinciones, el primero reconoce la más moderna Medalla de la Autonomía de Ceuta —instituida en 1998—, y la más antigua Medalla de la Ciudad de Ceuta —creada en 1949—, a fin de premiar a personas de cualquier sexo por sus excepcionales servicios o trabajos en bien de la Ciudad, ya sea en su aspecto económico, como en el social, cultural o artístico, así como la constancia, laboriosidad o abnegación en los cargos y aquellos trabajos o esfuerzos extraordinarios que favorezcan notoriamente el progreso y la prosperidad de Ceuta. La más reciente concesión a una mujer ha sido a doña Nieves Martell Claros en 2019. El segundo instituye la Medalla de Oro de la Ciudad Autónoma de Melilla, para premiar méritos singulares que concurren en personas de cualquier sexo o instituciones cuya importancia para los intereses de la Ciudad Autónoma las haga dignas. La más reciente concesión a una mujer ha sido a doña Carmen Leret en 2020. Y en lo que a este estudio interesa, cabe destacar que, aun siendo anterior a la ceutí, esta norma emplee, al regular los títulos de Hijo Predilecto e Hijo Adoptivo, un lenguaje inclusivo que habla expresamente de Hijos e Hijas, Predilectos y Predilectas, Adoptivos y Adoptivas.

3.3. Sistema local

Ya en el siglo xix se permitía a los municipios distinguir a sus vecinos, mediante condecoraciones u otro tipo de recompensas parecidas.⁸⁸ Hoy, tal posibilidad, predicable de cualquier tipo de ente local, la contemplan los artículos 186 a 191 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (RD 2568/1986, de 28 de noviembre). Concretamente, el artículo 189 habla de la creación de medallas, emblemas, condecoraciones u otros distintivos, para premiar merecimientos especiales, beneficios señalados o servicios extraordinarios —sin alusión de ningún tipo al sexo de los beneficiarios, algo que, por otra parte, debe resultar obvio en un texto postconstitucional—. Deberá ser un Reglamento especial el encargado de especificar los requisitos y trámites pertinentes (art. 191). Tal norma “constituye un valioso medio para preservar la autonomía local en esta materia, al establecer garantías de orden, acierto y justicia que impidan la discrecionalidad, consustancial a todo el derecho premial, que necesariamente ha de informar estos otorgamientos, pueda derivar hacia la arbitrariedad, en perjuicio del valor y estima pública de las distinciones y del prestigio de la propia corporación”.⁸⁹ De modo que, entre tales garantías de justicia, debería hallarse incluida la no discriminación por razón de sexo, a cuyo efecto distintas políticas y estrategias de concesión, tal y como expusimos en un apartado anterior de este estudio, podrían resultar aplicables.

4. Conclusiones

La actual inexistencia de veto a las mujeres para su ingreso en las distintas órdenes, así como para hacerse receptoras de condecoraciones, resulta evidente. Su invisibilidad jurídica se extinguió definitivamente, al menos sobre el papel, con la aprobación de la Constitución de 1978, que consagró como principio la no discriminación por razón de sexo en su artículo 14. Sin embargo, tanto los porcentajes expuestos como el hecho de que existan hoy condecoraciones cuyo único propósito sea premiar la promoción de los valores de igualdad confirman las tristes palabras de la feminista y catedrática de arte Rosalía Torrent

88. Orden del Ministerio de la Gobernación de 30 de mayo de 1877.

89. García-Mercadal, *Los símbolos políticos, el ceremonial y las distinciones oficiales del Reino de España*, 275.

cuando afirmaba “que la falta de confianza en las capacidades de las mujeres ha generado, a lo largo de la historia, un aura negativa que las ha mantenido en el silencio”,⁹⁰ y nos obligan a cuestionarnos: ¿está realmente garantizada la igualdad de oportunidades en el reconocimiento del mérito de las mujeres?

Vistas las cifras recopiladas, parece seguro asumir que el sistema premial español, tanto estatal como autonómico, resulta por lo general ineficiente desde una perspectiva de igualdad de género o, lo que viene a ser lo mismo en este caso, de equidad de recompensa de mérito. Cabe plantearse, pues, en qué medida sería aconsejable recurrir a mecanismos tales como cuotas femeninas en las concesiones —y otros instrumentos semejantes puestos ya en marcha con éxito por nuestros vecinos europeos, y en nuestro país en la analizada distinción Cornelius Atticus de la comunidad balear— como mecanismos niveladores de las desigualdades.

En primer lugar, cabe mencionar la vía empleada en Alemania para hacer converger las concesiones entre sexos de la *Bundesverdienstkreuz*, consistente en la “recomendación formal” por parte del presidente de la República Federal para que se le hagan llegar más propuestas de concesiones a mujeres, similar a la que en España se ha llevado a cabo en el caso de las nuevas candidaturas a las Reales Academias. Esta medida, la más neutra en el sentido de evitar posibles concesiones inmerecidas, ha resultado, sin embargo, relativamente ineficiente: en la última década, apenas se ha pasado de un 30 por ciento de concesiones a mujeres (2009) a un 35 por ciento (2019), eso sí, con valores absolutos que se han reducido casi en un 40 por ciento, siguiendo la política de los sucesivos presidentes de reducir el número total de concesiones para evitar una devaluación de la orden.

Una segunda vía —más rotunda y eficaz— consistiría en el establecimiento por ley de un porcentaje, si no idéntico al menos similar, en el porcentaje de concesiones a hombres y mujeres en cada orden. Esta opción, pese a su evidente ventaja, podría sin embargo distorsionar en tanto que por mor de cuota pudiera premiarse a mujeres que, estrictamente, no reunieran méritos como para serlo (lo cual, por supuesto, no impide que idéntica situación pudiera estar dándose en el caso de los hombres). El sistema de cuotas por sexos ha sido aplicado —aunque de forma intermitente— por los sucesivos

90. Torrent, “El silencio como forma de violencia”, 201.

presidentes franceses a partir de 2008. En 2019 (último año con datos disponibles) las concesiones de la *Légion d'Honneur* fueron “*réparties à parité exacte hommes et femmes*”.

Una solución intermedia, que pudiera ser la más adecuada para el caso español —que, a diferencia de Alemania y Francia no cuenta con una única orden al mérito—, consistiría en imponer una cuota de paridad no en el número de concesiones, pero sí en el de propuestas, de entre las que se elegirían las concesiones según estricto criterio de mérito. Así, se aceleraría una convergencia hacia la equidad minimizando a su vez el riesgo de concesiones no merecidas. Pese a ello, para resultar eficaz, esta medida requeriría dos complementarias: una, la refundición de algunas clases/secciones de órdenes, como, por ejemplo, la Orden del Mérito Agrario, Pesquero y Alimentario, que, en su sección Pesquera, sería muy difícil de otorgar de forma equitativa, dado el aún escaso número de mujeres en el sector. Bastaría en este caso, no obstante, con unificar las tres secciones. Otra, acompañar la introducción de la cuota de propuestas con un número máximo de concesiones por orden y año, pues de lo contrario existiría el riesgo de que, para cumplir con las cuotas, se haga “al alza”, es decir, duplicando el número total de propuestas, lo que conllevaría una inflación de órdenes y, por consiguiente, una devaluación de los méritos subyacentes a las concesiones; algo que iría en detrimento de todos los condecorados, independientemente de su sexo. Pues conviene recordar lo que al respecto de las órdenes y condecoraciones escribiera el filósofo alemán Arthur Schopenhauer, en sus *Parerga y paralipómena*:

[...] Las órdenes pueden considerarse letras de cambio giradas sobre la opinión pública, cuyo valor depende del crédito del librador. [...] Las condecoraciones pierden su valor cuando son otorgadas injustamente, o sin la debida selección, o con demasiada frecuencia. Por lo tanto, el Soberano debería ser tan cuidadoso en su concesión como un hombre de negocios al firmar una letra de cambio.

Y puede que durante demasiado tiempo se haya olvidado añadir: y de forma ecuánime entre mujeres y hombres.

Bibliografía

- Álvarez, Ignacio. “Las acciones positivas en favor de la mujer en España: pasado, presente y futuro”. *Derecho y Cambio Social* 64 (2021): 26-73.
- Añón, M^a José. “The antidiscrimination principle and the determination of disadvantage”. *The Age of Human Rights Journal* 2 (2014): 109-128.
- . “Transformaciones en el derecho antidiscriminatorio: avances frente a la subordinación”. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja* 26 (2021): 29-54.
- Ávila, Ramiro. “La propuesta y la provocación del género en el derecho”. En *El género en el derecho. Ensayos críticos*, xiii-xxx. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- Bastús y Carrera, Vicente J. *Diccionario histórico enciclopédico*. Barcelona, 1828. <http://books.google.es/books?pg=PA435&id=3C4yKPt6lloC&hl=es#v=onepage&q&f=false>.
- Baumert, Thomas, y Francisco J. Roldán. “Sobre la exteriorización del mérito: un análisis económico del Derecho Premial español”. *Documento de Trabajo* n.º 11. Instituto Jovellanos, Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, 2011.
- Benítez, Ignacio F. *El colaborador con la Justicia. Aspectos sustantivos procesales y penitenciarios derivados de la conducta del “arrepentido”*. Madrid: Dykinson, 2004.
- Bermejo, José L. “La Administración y el derecho al honor”. *Revista de Administración Pública* 175 (2008): 375-398.
- Bustos, Rodrigo. “Discriminación por razón de sexo y acciones positivas: reflexiones a la luz de la jurisprudencia constitucional española y aproximación a la Ley para la igualdad efectiva”. *Universitas: Revista de Filosofía, Derecho y Política* 6 (2007): 127-147.
- Castro, Concepción, y Carmen Magán. “Poder y memoria del mérito agrícola en España”. En *Moneda, escritura y poder: comunicación, publicidad y memoria*, II Encuentros Científicos de la Cátedra de Epigrafía y Numismática de la UCM, 2013. <https://culturaydeporte.gob.es>.
- Ceballos-Escalera, Alfonso. *La Orden de la Cruz de San Raimundo de Peñafort y las élites de la Justicia y del Derecho*. Madrid: Ministerio de Justicia, Boletín Oficial del Estado, 2015.
- . *La Real y Americana Orden de Isabel la Católica (1815-2015)*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Boletín Oficial del Estado, 2015.
- Ceballos-Escalera, Alfonso, y Fernando García-Mercadal. *Las Órdenes y Condecoraciones civiles del Reino de España*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- Dedieu, Jean-Pierre. “Hábitos y condecoraciones. ¿Unos instrumentos para la vertebración de la clase política?”. HAL archives-ouvertes.fr, 2013. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00850324>.
- Dino, Alessandra. *Pentiti. I collaboratori di giustizia, le istituzioni, l'opinione pubblica*. Roma: Donzelli Editore, 2006.

- Fehr, Ernst, y Armin Falk. "Psychological foundations of incentives". *European Economic Review* 46 (2002): 687-724.
- Fernández y Vázquez, Jorge J. "Antecedentes históricos del protocolo y su influencia a través de la historia en los Estados, en la sociedad y en la política en España y Europa". *Anuario Jurídico y Económico Escurialense* XLV (2012): 737-754.
- Ferrajoli, Luigi. "El principio de igualdad y la diferencia de género". En Juan Antonio Cruz, y Rodolfo Vázquez, coords., *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, 1-26. Colección Género, Derecho y Justicia, 2012.
- Freixes, Teresa. "La igualdad de mujeres y hombres en el Derecho de la Unión Europea. Una valoración tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa". *Themis: Revista Jurídica de Igualdad de Género* 9 (2011): 31-62.
- Fumo, Maurizio. *Delazione collaborativa, pentimento e trattamento sanzionatorio. La nuova normativa sui collaboratori di giustizia: esgesi, spunti critici, riflessioni*. Nápoles: Edizione Giuridiche Simone, 2001.
- García, Cristina. "Sin protagonismo y enmudecidas. La mujer en el franquismo y su silencio en el arte". *Raudem. Revista de Estudios de las Mujeres* 5 (2017): 22-42.
- García-Berrio, Teresa. "Acciones positivas y cuotas de género ante el Derecho. Los mecanismos contemporáneos en la lucha contra la diferencia por razón de sexo". *Foro, Nueva época*, 6 (2007): 195-227.
- García-Mercadal, Fernando. *Código de Ceremonial y Protocolo*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2017.
- . *Los símbolos políticos, el ceremonial y las distinciones oficiales del Reino de España*. Madrid: Dykinson, 2019.
- . "Penas, distinciones y recompensas: nuevas reflexiones en torno al Derecho Premial". *Emblemata* 16 (2010).
- Garro, Enara. "Comportamiento postdelictivo positivo y denuncia asociativa". *Indret. Revista para el Análisis del Derecho* 1 (2013): 1-31.
- Giordano, F. "Profili premiali della risposta punitiva dello Stato". *Casazione penale* (1997).
- Gómez, Itziar. "¿Un Pacto de Estado o un Pacto Constituyente contra la violencia machista?". *Cuadernos Manuel Giménez Abad* 5 (2017): 93-106.
- . "¿Qué es eso de reformar la Constitución con perspectiva de género?". *Euconomía. Revista en Cultura de la Legalidad* 16 (2019): 312-329.
- Higuera, Juan F. "Hacia un Derecho Premial que reconozca las conductas ejemplares y de excelencia". En Guillermo Redondo, Alberto Montaner y M. Cruz García López, coords., *Actas del Congreso Internacional de Emblemática General* n.º 1, 501-510, 2004.
- Izu, Miguel J. "El régimen jurídico de los premios concedidos por las Administraciones públicas". *Revista Jurídica de Navarra* 47 (2009): 125-180.
- Jordana de Pozas, Luis. "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo". *Revista de Estudios Políticos* 48 (1949): 41-54.
- Kozlov, Vladímir. "Al trabajo, al valor y a las madres: condecoraciones civiles de la época soviética". Noticias de Rusia, RBTH, 2014. https://es.rbth.com/cultura/2014/02/26/al_trabajo_al_valor_y_a_las_madres_condecoraciones_civiles_de_la_epoca_37653.

- La Barbera, MariaCaterina. "Igualdad entre hombres y mujeres". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* 16 (2019): 233-242.
- . "La vulnerabilidad estructural de género desde la perspectiva de la interseccionalidad: el régimen español de igualdad de género como caso ilustrativo". En Morondo *et al.*, *Desigualdades complejas e interseccionalidad. Una revisión crítica*. Madrid: Dykinson, 2020.
- Lombardo, Enmanuela, y Margarita León. "Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica". *Investigaciones Feministas* 5 (2014): 13-35.
- MacKinnon, Catharine. *Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law*. Harvard University Press, 1987.
- Miranda, Martha. "Diferencia entre la perspectiva de género y la ideología de género". *Dikaion* 26, n.º 21, 2 (2012): 337-356.
- Moccia, Sergio. "La incidencia de la premialidad sobre el equilibrio del sistema judicial y sobre el Estado de Derecho". *Revista de Ciencias Jurídicas* 2 (1997): 383-404.
- Olsen, Frances. "El sexo del derecho". En *El género en el derecho. Ensayos críticos*, 137-156. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- . "What is feminist legal theory and why should gender studies care about it?", 1998. http://www.igs.ocha.ac.jp/igs/IGS_publication/journal/01/01_03.pdf.
- Osborne, Raquel. "Desigualdad y relaciones de género en las organizaciones: diferencias numéricas, acción positiva y paridad". *Política y Sociedad* 42, n.º 2 (2005): 163-180.
- Otero, M. Teresa. *Teoría y estructura del ceremonial y el protocolo*. Sevilla: Mergablum Edición y Comunicación, 2000.
- Parrilla, Margarita, y Marta Pulido. "Honors and distinctions regulations: a strategy of interaction with publics. The awards granted and revoked by the Diputación Provincial of Seville". *Revista Internacional de Relaciones Públicas* 6, n.º 2 (2013): 217-230.
- Portugal, María del Carmen. "El derecho premial como herramienta de comunicación política: análisis de los reglamentos de honores de las comunidades autónomas". *Sphera Publica. Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación* 17, n.º 2 (2017): 155-166.
- Rodríguez, Blanca, y Ruth Rubio. "De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático". *Revista Española de Derecho Constitucional* 81 (2007): 115-119.
- Rubio, Pedro V. *Derecho premial*. Madrid: Ediciones Protocolo, 2016.
- Ruga, Carlo. *Il premio per la collaborazione processuale*. Milán: Dott. A. Giuffrè Editore, 2002.
- Sampedro, José L. "El Toisón de Oro en el siglo xxi", 2012. http://www.monarquia-confidencial.com/espana/Toison-Oro-siglo-XXI_o_1957004287.html.
- Sánchez, Isabel. "El coimputado que colabora con la justicia penal. Con atención a las reformas introducidas en la regulación española por las Leyes 7/ y 15/2003".

- Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (2005): 3-11. <http://criminet.ugr.es/recpc>.
- Sanjuán, José C. "Derecho Premial, Protocolo y Ceremonial en perspectiva histórica y comparada: estudio de caso del Ceremonial en las Órdenes de Caballería". *Derecho y Cambio Social* (2016): 1-18.
- Schopenhauer, Arthur. *Sämtliche Werke in fünf Bänden* (Grossherzog Ernst Wilhelm Ausgabe). Frankfurt: Insel, 1909.
- Sevilla, Julia. "Mujeres y hombres en la vida política: las cuotas para mujeres en los partidos políticos". *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres* 19 (2006): 50-60.
- Spataro, Armando. "Per i collaboratori di giustizia legge scoraggia-collaborazioni". *Diritto e Giustizia*, 9 (2001).
- Torrent, Rosalía. "El silencio como forma de violencia. Historia del arte y mujeres". *Arte y Políticas de Identidad* 6 (2012): 199-213.
- Tracchia, Gustavo. "Las Medallas, Condecoraciones y Banderas". *Trastámara* 1 (2008): 63-78.
- Vickers, Jill M. "Toward a Feminist Theory of the State, Catharine A. MacKinnon". *Canadian Journal of Political Science* 23, n.º 1 (1990): 185-186.
- Villarrubias, Felio A. *Derecho Premial. Protocolo, Ceremonial, Heráldica y Vexilología en el Estado, en las corporaciones públicas y en la empresa multinacional*. Universidad de Oviedo, 2005.
- Yuste, Noemí. "Expedientes de concesión de la Orden de Alfonso X el Sabio conservados en el Archivo Central del Ministerio de Educación", 2014. <https://www.educacionyfp.gob.es>.