

Dictamen 2 2026

PLENO ORDINARIO DE
28 DE ENERO DE 2026

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regula el ejercicio de la profesión de agente de igualdad



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 895-2026

Colección Dictámenes

Número 2/2026

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, febrero de 2026

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social
Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-4609-2026

Imprime

Solana e hijos, A.G.

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regula el ejercicio de la profesión de agente de igualdad

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo sobre la Realidad Social y el Trabajo de las Mujeres en España, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 28 de enero de 2026, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

Con fecha 29 de diciembre de 2025 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministerio de Igualdad, solicitando la emisión de dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regula el ejercicio de la profesión de agente de igualdad, de conformidad con lo establecido en la Ley 21/1991, de creación del Consejo. El encargo de elaboración de la propuesta de dictamen se trasladó a la Comisión de Trabajo sobre la Realidad Social y el Trabajo de las Mujeres en España.

El texto remitido se acompaña de la preceptiva Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) que incluye los siguientes contenidos: oportunidad de

la propuesta, contenido y análisis jurídico, adecuación al orden competencial, descripción de la tramitación seguida así como los impactos esperados de la norma en diferentes ámbitos, en concreto, el económico y presupuestario, por razón de género, en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad, en la infancia y adolescencia, en la familia, por razón de cambio climático así como el impacto social de la norma. No se prevé evaluación *ex post* de la norma.

El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación por razón de sexo constituyen derechos fundamentales

reconocidos constitucionalmente en el artículo 14 CE, que establece que los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Por su parte, el artículo 9.2 de la norma constitucional mandata a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Por lo que hace a la obligación de regular por ley el ejercicio de las profesiones tituladas, se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Constitución, junto a las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales.

En desarrollo de esos mandatos constitucionales, a lo largo de las últimas décadas se ha ido desarrollando en nuestro país un importante marco normativo con el objetivo de lograr la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres. La Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género (en adelante LO 1/2004) constituye uno de los principales exponentes de ese recorrido, que amplió las posibilidades de contribución de la figura de las y los agentes de igualdad a dicho objetivo, aportando su conocimiento y experiencia en la aplicación de las medidas que, como respuesta integral a este grave problema social, articulaba la norma en los ámbitos penal, civil, educativo, social y laboral.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, representa asimismo un antecedente fundamental para el desarrollo de la figura profesional que regula el texto objeto de dictamen. La consideración de la dimensión transversal del principio de igualdad entre mujeres y hombres, que debe proyectarse sobre todos los ámbitos del ordenamiento de la realidad social, cultural y artística en que pueda generarse o perpetuarse la desigualdad, constituye una de las señas de identidad de dicha norma, junto con la incorporación del enfoque preventivo de las conductas discriminatorias y la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad.

Como parte de la necesaria acción administrativa para la igualdad en el marco de las políticas públicas, la Ley Orgánica 3/2007 incide especialmente en la integración del principio de igualdad en las políticas de educación, de modo que las Administraciones educativas deberían garantizar un igual derecho a la educación de mujeres y hombres a través de la integración activa, en los objetivos y en las actuaciones educativas, del principio de igualdad de trato, evitando que, por comportamientos sexistas o por los estereotipos sociales asociados, se produzcan desigualdades entre mujeres y hombres. Como manifestaciones de tal objetivo, la norma contiene numerosas actuaciones dirigidas a la introducción del principio de igualdad entre mujeres y hombres en los currículos y en todas las etapas educa-

tivas, los libros de texto y materiales educativos así como en los cursos y programas para la formación inicial y permanente del profesorado; la promoción de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de control y de gobierno de los centros docentes o la cooperación entre Administraciones educativas para el desarrollo de proyectos y programas dirigidos a fomentar el conocimiento y la difusión, entre las personas de la comunidad educativa, de los principios de coeducación y de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, entre otras actuaciones.

Unido a lo anterior, como antecedente específico de la norma objeto de dictamen, cabe recordar el contenido del artículo 25 de la Ley Orgánica 3/2007, dedicado a la igualdad en el ámbito de la educación superior, que establece la obligación de las Administraciones públicas de fomentar la enseñanza y la investigación sobre el significado y alcance de la igualdad entre mujeres y hombres y, en particular, de promover la inclusión, en los planes de estudio en que proceda, de enseñanzas en materia de igualdad entre mujeres y hombres, la creación de postgrados específicos así como la realización de estudios e investigaciones especializadas en la materia.

En el estudio “Situación de la figura de agente de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en España y propuestas para una certificación profesional”, elaborado por la Federación Estatal de Asociaciones profesionales de agentes de igualdad de oportunidades (FEPAIO) y editado por el Instituto de las Mujeres en

2011, se abordaba la trayectoria histórica, los modelos comparados y la evolución en nuestro país de esta figura profesional, surgida a partir de los años ochenta y coartífice de buena parte de los progresos, todavía insuficientes, en el avance hacia la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

En desarrollo de la Ley Orgánica 3/2007, así como de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación, la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la formación profesional, así como del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, que establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo y define la estructura de los títulos de formación profesional, se aprobó el Real Decreto 779/2013, de 11 de octubre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Promoción de Igualdad de Género y se fijan sus enseñanzas mínimas. La competencia general de este título consiste en programar, desarrollar y evaluar intervenciones relacionadas con la promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres aplicando estrategias y técnicas del ámbito de la intervención social, detectando situaciones de riesgo de discriminación por razón de sexo y potenciando la participación social de las mujeres.

Por otro lado, en los últimos años se han introducido nuevos requerimientos en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, como los establecidos a través del Real Decreto 901/2020 de 13 de octubre, por el que se regulan los

planes de igualdad y su registro, que han abierto un importante campo de actuación en el que han venido teniendo cabida hasta ahora múltiples profesionales, incluidos los y las agentes de igualdad. A título de ejemplo, valga recordar que dicho Real Decreto prevé que la comisión negociadora pueda contar con apoyo y asesoramiento externo especializado en igualdad entre mujeres y hombres. También el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, introdujo nuevas exigencias e instrumentos en materia de transparencia retributiva, de correcta valoración de los puestos de trabajo y de mecanismos para identificar y corregir la discriminación. Por su parte, la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía integral de la libertad sexual, entre otras medidas, establece la obligación para todas las empresas de establecer protocolos para la prevención y actuación frente al acoso sexual y acoso por razón de sexo y otras conductas contrarias a la libertad sexual, así como de promover la sensibilización y formación para la protección integral contra las violencias sexuales a toda la plantilla. Y, asimismo, la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la igualdad de trato y la no discriminación, ahonda en el objetivo de garantizar y promover la igualdad de trato y evitar la discriminación por todas las causas, incluida la que se produce por razón de sexo, en todos los ámbitos.

Unido a las anteriores normas y como antecedente más inmediato del Anteproyecto objeto de dictamen, cabe recordar

que la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de Representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, a través de su disposición final sexta, incorporó una nueva disposición adicional trigésimo-segunda en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, dedicada a la Regulación del acceso a la profesión de agente de igualdad. Conforme a la misma, para acceder a la profesión de agentes de igualdad se requiere estar en posesión de un título de grado, posgrado o equivalente del ámbito de conocimiento de estudios de género, estudios feministas y políticas públicas de igualdad, incorporado en el anexo I del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, o cuenten con una amplia y acreditada experiencia en el diseño, desarrollo e implementación de políticas de igualdad. Asimismo, se prevé que los planes de estudios conducentes a la obtención de este título se elaboren y aprueben conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad. Y por último, se fijaba un plazo de seis meses para que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, aprobara la propuesta para establecer el carácter oficial de título de agente de igualdad, con su desarrollo reglamentario y precisara por Orden Ministerial los requisitos para la verificación de los títulos y

la acreditación de la experiencia que habiliten para el ejercicio de la profesión.

En cuanto a los marcos estratégicos de actuación que señalan la hoja de ruta para las políticas, valga poner de relieve que la actualización del Pacto de Estado contra la violencia de género suscrito en 2017, que ha sido aprobada por el pleno del Congreso de los Diputados el 26 de febrero de 2025, siguiendo la estela de la LO 1/2004, renueva y amplía el contenido de dicho pacto, pasando de 290 a 461 medidas concretas. Se aborda así la lucha contra la violencia machista desde distintos ámbitos: sensibilización, respuesta institucional, asistencia y protección de las víctimas, formación, estudios y seguimiento estadístico. Su cumplimiento, impulso y desarrollo corresponde a diferentes agentes, con un lugar destacado para las actuaciones de prevención, formación e información en ámbitos como la educación, la sanidad o la justicia, que deberán llevarse a cabo por personal acreditado por la Administración. Asimismo, se prevén medidas dirigidas a fortalecer las estructuras institucionales dedicadas a las políticas de igualdad y de lucha contra la violencia de género para hacer frente al negacionismo de la violencia de género; impulsar la formación especializada en violencia de género para los y las profesionales de diversos ámbitos (socio sanitario, medios de comunicación, justicia, entre otros), así como a impulsar la evaluación de la calidad de los servicios y recursos de información y atención a las víctimas. El Pacto contempla también la obligación de

las Administraciones públicas competentes de potenciar y fomentar el Ciclo Formativo de Técnico Superior en Promoción de Igualdad de Género.

Igualmente, el III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025 (PEIEMH) en España, recientemente prorrogado, introduce una exhaustiva serie de medidas y objetivos concretos en sus distintos ejes de intervención (buen gobierno, economía para la vida, vida libre de violencia, derechos efectivos), que en numerosas ocasiones requieren de apoyo profesional especializado, como el que prestan las y los agentes de igualdad, para su implementación y supervisión.

Según se expone en la Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto objeto de dictamen, en la actualidad y a pesar de su larga trayectoria y de las actuaciones que llevan a cabo tanto en el ámbito de las Administraciones públicas, como en las entidades del tercer sector, así como en el sector privado, las y los agentes de igualdad presentan un perfil profesional y formativo heterogéneo. No obstante, a diferencia de las y los promotores de igualdad, que cuentan con la regulación específica a la que se ha hecho mención, las y los agentes de igualdad carecen de la misma, circunstancia que se propone subsanar el Anteproyecto.

Por otro lado, el Ministerio proponente ha considerado que concurren razones de interés general para configurar la de agente de igualdad como una profesión de acceso regulado, conforme a las previsiones del Real Decreto 472/2021, de 29 de

junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones, que fue dictaminado por el CES en su fase de proyecto. En anexo a la Memoria del análisis de impacto normativo que acompaña al Anteproyecto, se incorpora el preceptivo test de proporcionalidad, a fin de verificar que la regulación de la profesión de agente de igualdad no incurre en discriminación directa o indirecta por motivos de nacionalidad o residencia; se justifica por una razón imperiosa de interés general (que en este caso se identifica con los objetivos de política social conforme al artículo 6.2 del Real Decreto 472/2021, de 29 de junio); es adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzar los fines que persigue y no existen alternativas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

En el ámbito de la normativa comunitaria no se cuenta con una regulación específica para las y los agentes de igualdad. La Directiva (UE) 2024/1499 y la Directiva (UE) 2024/1500 se ocupan de las normas relativas a los organismos de igualdad en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y la igualdad de oportunidades en materia de empleo y ocupación, respectivamente. Entre los países de la Unión Europea, destaca la legislación alemana que regula la figura de las y los profesionales responsables de igualdad, sus derechos y sus obligaciones.

En el terreno de la distribución de competencias entre las distintas Administraciones, cabe señalar que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local, otorga plenas competencias a las Administraciones locales para implementar actuaciones en materia de promoción de la igualdad de oportunidades y prevención de la violencia de género.

El CES ha tenido ocasión de pronunciarse sobre buena parte de los antecedentes normativos del texto objeto de dictamen. Valga mencionar, sin ánimo de exhaustividad, el Dictamen 2/2004 Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres; el Dictamen 8/2005 sobre el Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género; el Dictamen 8/2006, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres; el Dictamen 4/2020 sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía integral de la libertad sexual; el Dictamen 7/2023 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Representación paritaria de mujeres y hombres en órganos de decisión; el Dictamen 1/2024, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 472/2021 por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profe-

siones; el Dictamen 8/2025, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Medidas en materia de violencia vicaria o el Dictamen 9/2025 sobre el Estatuto de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación.

También en sus sucesivos informes a iniciativa propia sobre la realidad social y laboral de las mujeres en España, en el

Informe 2/2003, *La negociación colectiva como instrumento para la igualdad de oportunidades*, así como en su Informe 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*, entre otros, el CES ha subrayado la importancia de un cumplimiento eficaz de las medidas dirigidas a superar las desigualdades entre mujeres y hombres.

2. Contenido

El texto objeto de dictamen viene a regular en una norma estatal con rango de ley el ejercicio de la profesión de agente de igualdad, dando concreción a la disposición final sexta de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de Representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres.

El Anteproyecto se compone de seis artículos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y cinco disposiciones finales.

Artículo 1. Objeto

La ley tiene por objeto la regulación de la profesión de agente de igualdad, definiendo sus condiciones de acceso, el título profesional habilitante, los aspectos esenciales del ejercicio profesional y las titulaciones oficiales que permiten su desempeño.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Establece que la norma se aplica en todo el territorio nacional y que se sustenta en el principio de no discriminación, en especial por razón de origen o nacionalidad, y en el principio de igualdad efectiva, con-

forme a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva de mujeres y hombres. Asimismo, especifica que la exigencia de cualificaciones profesionales que recoge la norma se entiende sin perjuicio de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado.

Artículo 3. Regulación profesional, perfil profesional y funciones del agente de igualdad

Se configura la de agente de igualdad como profesión titulada y regulada, ejercida por quienes dispongan de un título universitario de Grado del ámbito de los estudios de género, estudios feministas y políticas públicas de igualdad, según lo previsto en el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias (art. 14), o de un título oficial habilitante de máster universitario habilitante en agente de igualdad.

Recoge que sus funciones consistirán en impulsar, coordinar, diseñar y evaluar las actuaciones dirigidas a la consecución de la

igualdad efectiva entre mujeres y hombres, incluyendo el diagnóstico de situaciones de discriminación y el asesoramiento a entidades públicas y privadas, si bien el detalle de sus competencias se desarrollará reglamentariamente. Asimismo, establece que la colegiación no tiene carácter obligatorio.

Artículo 4. Actividades reservadas a la profesión de agente de igualdad

La reserva de actividad de la profesión de agente de igualdad se circunscribe, entre otras, al asesoramiento externo en la negociación, elaboración, seguimiento y evaluación de planes de igualdad y auditorías retributivas, a la formación especializada en igualdad retributiva y transparencia salarial, al asesoramiento en la elaboración e implantación de protocolos frente al acoso sexual y por razón de sexo, así como a la asistencia técnica a las Administraciones públicas en políticas, planes y programas de igualdad. Esta reserva se entiende sin perjuicio de las competencias propias de la negociación colectiva, la representación sindical y las funciones legalmente atribuidas a otras autoridades y profesionales.

Artículo 5. Requisitos generales de acceso a la profesión

En coherencia con la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto (disposición final sexta), el acceso a la profesión exige la obtención del título profesional correspondiente mediante una doble vía: bien a través de un título universitario oficial de grado o equivalente en el ámbito de los estudios de género, estudios feministas y políticas públicas de

igualdad (incorporado en el anexo I del Real Decreto 822/2021, de 28 de diciembre), o bien mediante un título oficial habilitante de máster universitario en agente de igualdad, accesible desde otras titulaciones universitarias conforme a la normativa universitaria vigente. Los títulos profesionales regulados por esta norma serán expedidos por las universidades correspondientes.

Artículo 6. Denominación

Establece que la denominación oficial de los títulos universitarios deberá incluir una mención específica al término de “agente de igualdad”, y, en el caso de los títulos habilitantes de máster universitario, denominarse “agente de igualdad”. Asimismo, prevé la acreditación periódica de las titulaciones universitarias, conforme a los requisitos que se establezcan reglamentariamente, en cuanto a contenidos, duración y demás aspectos académicos relevantes.

Disposiciones adicionales

La disposición adicional primera especifica que la norma no regula el ejercicio profesional de las técnicas y los técnicos superiores en promoción de igualdad de género (recogido en el Real Decreto 779/2013, de 11 de octubre), si bien establece que tendrán un perfil complementario al de agente de igualdad, exceptuando las actividades reservadas (recogidas en el art. 4 del Anteproyecto de Ley).

La disposición adicional segunda, por su parte, remite a la normativa de educación superior para la regulación de convalidaciones.

La disposición adicional tercera establece la presencia de agentes de igualdad en las Administraciones públicas y la adecuación de las relaciones de puestos de trabajo a los requisitos de titulación.

La disposición adicional cuarta regula el reconocimiento de titulaciones obtenidas en otros Estados.

Disposiciones transitorias

La disposición transitoria primera establece un régimen transitorio aplicable a las personas que cuentan con experiencia profesional o formativa en el ámbito de actuación de la profesión de agente de igualdad, pero que no cuentan con la titulación exigida a la entrada en vigor de la ley. Dicho régimen transitorio se extenderá durante diez años y se faculta al Ministerio de Igualdad a emitir una norma que determine reglamentariamente los requisitos específicos para la acreditación de experiencia profesional o formativa en el ámbito de la profesión de agentes de igualdad.

El acceso a la habilitación contempla dos supuestos principales. Por un lado, quienes acrediten una experiencia laboral de al menos tres años continuados o cinco años discontinuos en las funciones previstas para el ejercicio de la profesión y en las competencias que se establezcan reglamentariamente, y que además estén en posesión de un título de Técnico/a de Grado Superior de Formación Profesional o de un título universitario de grado o posgrado distinto del ámbito específico en estudios de género, estudios feministas y políticas públicas de igualdad, podrán solicitar la

habilitación. Por otro lado, podrán acceder quienes acrediten la obtención de un título universitario de grado o posgrado en estudios de género, estudios feministas o políticas públicas de igualdad, siempre que dichas titulaciones cumplan con los requisitos de contenido establecidos en la orden ministerial correspondiente.

Mientras no se produzca el desarrollo reglamentario y hasta la finalización del periodo transitorio, las personas que ya ejercen como Agentes de igualdad podrán continuar realizando las actividades propias de la profesión en las mismas condiciones que antes de la entrada en vigor de la ley. Finalmente, la revisión y concesión de las habilitaciones corresponderá a los órganos competentes de las comunidades autónomas, de acuerdo con lo establecido por la ley objeto de dictamen y su posterior desarrollo reglamentario.

La disposición transitoria segunda establece que aquellas formaciones universitarias en agentes de igualdad que estuvieran iniciadas al momento de la entrada en vigor de la norma podrán continuar desarrollándose hasta su finalización.

Disposiciones finales

La disposición final primera introduce una modificación en el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, relativo al reconocimiento de cualificaciones profesionales, con el objetivo de incorporar expresamente la profesión de agente de igualdad en su sistema de reconocimiento. En concreto, modifica el anexo VIII para incluir la profesión de agente de igualdad

en la relación de profesiones y actividades a efectos de aplicación del sistema de reconocimiento de cualificaciones profesionales, dentro del apartado correspondiente al nivel de formación descrito en el artículo 19.5 del propio real decreto. Por otro lado, modifica el anexo X para incorporar esta profesión en la relación de autoridades competentes españolas, estableciendo que el órgano competente de la comunidad autónoma donde se solicite el reconocimiento será la autoridad encargada del reconocimiento de la cualificación profesional.

La disposición final segunda establece una cláusula de salvaguardia del rango normativo respecto de aquellas disposiciones reglamentarias que son objeto de modificación por el presente Anteproyecto de Ley, precisando que las futuras modificaciones de dichas normas podrán realizarse mediante disposiciones del mismo rango reglamentario.

3. Observaciones

Sobre el procedimiento de solicitud de dictamen y la ausencia de diálogo social

Con carácter previo a las observaciones que se realizarán a continuación, el CES se ve obligado a llamar la atención sobre lo inapropiado del procedimiento de solicitud de dictamen. En efecto, se ha remitido al CES un texto que se encuentra aún en su fase de audiencia e información pública, pudiendo sufrir todavía numerosas modificaciones que no pueden ser valoradas por este Consejo. Debe recordarse, por ello, la necesidad de que la preceptiva solicitud de dictamen al

La disposición final tercera establece que la norma se ampara en diferentes preceptos constitucionales: así, las reglas 1ª y 30ª del artículo 149.1 CE atribuyen al Estado competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles/as en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, así como para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución.

La disposición final cuarta habilita al gobierno y a las personas titulares de los ministerios competentes por razón de la materia para el desarrollo reglamentario de la presente ley.

Finalmente, la disposición final quinta establece que la entrada en vigor de la norma será el día 1 de julio siguiente a su aprobación.

Consejo Económico y Social se lleve a cabo una vez culminadas las fases de audiencia pública previa, y evacuadas las consultas pertinentes a las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados, así como recabados los informes a otros organismos previstos en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con excepción del del Consejo de Estado.

Especialmente necesario resulta, en opinión del CES, que a lo largo del proceso

de elaboración de las normas se respeten los procedimientos habituales de consulta y diálogo social con los interlocutores sociales, lo que no ha ocurrido en este caso. Las organizaciones sindicales y empresariales que integran este Consejo vienen desempeñando un papel estratégico en la consecución de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, en ejercicio de sus atribuciones legales, contando con una aquilatada experiencia en la aplicación de los instrumentos y medidas para alcanzar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el empleo, la formación y las relaciones laborales.

Por ello, el CES estima que la ausencia de un proceso de diálogo social con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la elaboración del Anteproyecto de Ley sometido a dictamen, tratándose de una iniciativa normativa que incide directamente en el ámbito de actuación de estas organizaciones, constituye una carencia importante que puede limitar su efectividad, en opinión de este Consejo.

Sobre la iniciativa del Anteproyecto en su conjunto

Con independencia de las anteriores objeciones, el Consejo Económico y Social valora positivamente la finalidad del Anteproyecto de Ley sometido a consulta, al considerar que la norma constituye un paso importante en la consecución efectiva de los objetivos de igualdad de género perseguidos por el marco normativo vigente en esta materia y, de manera particular, por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Este Anteproyecto se fundamenta, no solo en el mandato de la Ley Orgánica 2/2024, de Representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, que introduce en la Ley Orgánica 3/2007 la previsión de regular la profesión de agente de igualdad, sino, sobre todo, en una realidad profesional ya existente en España, que venía desarrollándose sin un marco normativo completo y para la que resultaba necesario establecer de manera expresa las funciones y las condiciones de acceso al ejercicio profesional.

En este contexto, y sin perjuicio de las observaciones que se formulan a continuación, el Consejo reconoce la relevancia de la iniciativa legislativa, que articula la apuesta por la formación especializada en igualdad y el reconocimiento de la experiencia de quienes ya ejercen profesionalmente estas funciones, elementos ambos esenciales no solo para garantizar la calidad y solvencia del ejercicio de la profesión, sino también para dar respuesta a la emergencia de nuevas necesidades sociales, organizativas y laborales que exigen estos perfiles profesionales para avanzar en la igualdad entre mujeres y hombres y garantizarla de manera efectiva en distintos ámbitos, tanto públicos como privados.

Sobre la adecuación de la norma a la realidad profesional actual

Si bien el texto sometido a dictamen pretende brindar un horizonte de claridad en el ejercicio y en las condiciones de acceso a la profesión de agente de igualdad, este organismo considera que conviene revisar algu-

nos supuestos que no atenderían adecuadamente a la realidad profesional ya existente.

En particular, el régimen transitorio previsto en la norma, pese a establecer un plazo de diez años, sin duda holgado, presenta lagunas y zonas de incertidumbre que aconsejan su reconsideración, al incorporar condiciones y requisitos que deberían ajustarse con el fin de garantizar que el acceso a la profesión sea justo, inclusivo y coherente no solo con el perfil de las y los futuros profesionales, sino también con la realidad de quienes ejercen actualmente como agentes de igualdad en sentido amplio.

El CES entiende que esta modalidad de habilitación a través de la experiencia no delimita con suficiente claridad qué tipo de experiencia profesional será considerada válida, qué funciones podrán considerarse equiparables a las descritas en los artículos 3 y 4 del Anteproyecto, ni qué medios de prueba o documentación resultarán admisibles para acreditar dicha experiencia. Esta falta de concreción de los criterios básicos para interpretar la norma introduce un margen excesivo de discrecionalidad administrativa y puede generar situaciones de desigualdad en la aplicación de la norma.

Asimismo, la habilitación a la profesión mediante acreditación formativa prevé el reconocimiento de estudios universitarios oficiales en el ámbito de los estudios de género, estudios feministas y políticas públicas de igualdad, dejando al desarrollo normativo posterior la determinación de los contenidos y competencias mínimas que dichas titulaciones deberán cumplir para efectos de habilitación. Ello deja,

una vez más, un amplio margen de incertidumbre, especialmente para aquellas personas que hayan cursado previamente másteres u otras titulaciones afines, al no resultar claro si sus estudios cumplirán o no los requisitos de habilitación.

En opinión del CES, sería conveniente que la norma estableciera, al menos, los criterios formativos básicos o nucleares exigibles en cada una de las modalidades de habilitación que establece el Anteproyecto, dejando al desarrollo reglamentario y a la orden ministerial los detalles de contenido y competencias.

En relación con la disposición transitoria segunda, si bien el texto establece que las formaciones universitarias en agente de igualdad ya iniciadas a la entrada en vigor de la norma podrán continuar desarrollándose hasta su finalización, el CES echa en falta que se determine expresamente el régimen aplicable a las titulaciones universitarias ya en vigor orientadas a esta formación. Aunque parece razonable inferir que dichas titulaciones deberán adaptar sus planes de estudio a los contenidos y competencias mínimas que se establezcan en el posterior desarrollo reglamentario, el Anteproyecto no concreta ni la existencia de dicha obligación ni, en su caso, el plazo temporal del que dispondrán las universidades para llevar a cabo la correspondiente adecuación. En la práctica, el único elemento que resulta claramente exigible desde la propia ley es que la titulación incluya una mención expresa al término “agente de igualdad” en su denominación, conforme a lo previsto en el artículo 6.

Esta falta de previsión normativa genera un margen de incertidumbre relevante para las universidades responsables de la planificación académica, al no quedar claramente delimitado el régimen transitorio aplicable a las titulaciones existentes.

Sobre el impacto de la regulación en las libertades del mercado interior europeo

Por otro lado, el CES estima que, si bien la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, habilitó al Gobierno para aprobar una propuesta para establecer el carácter oficial de título de agente de igualdad, no cabe obviar que la caracterización de una profesión como regulada incide en la aplicación de principios fundacionales del mercado interior europeo, como la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, la libre circulación de mercancías y la libre circulación de trabajadores. En este sentido, cabe traer a colación las observaciones realizadas por este Consejo tanto en su Dictamen 1/2021 como en el más reciente Dictamen 1/2024, en los que el CES estimaba que las trabas innecesarias al ejercicio de las distintas profesiones actúan en detrimento de la libre competencia, aumentan la desigualdad de oportunidades, reducen las opciones disponibles para los consumidores y usuarios e impiden la mejora de la calidad de los servicios. Por ello, el CES compartía en aquel dictamen la necesidad de eliminar las barreras al acceso a determinadas actividades por cuenta propia o ajena, allanando así la efectividad del derecho al trabajo; evitando la fragmentación del mercado

interior y, al mismo tiempo, garantizando un nivel elevado de protección de las personas consumidoras y usuarias.

En este sentido, cobra particular importancia, en opinión del CES, el rigor en la elaboración del preceptivo test de proporcionalidad que debe ponderar la adecuación, necesidad y equilibrio de los requisitos de entrada a la profesión que se introducen, en relación con los legítimos objetivos que persigue. A este respecto, cabe recordar la obligación de transparencia e intercambio de información entre Estados miembros exigida por el Real Decreto 472/2021 de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones (disposición adicional segunda). Dicha disposición requiere que las autoridades competentes para la regulación pongan la evaluación de proporcionalidad en conocimiento de la autoridad de coordinación a la que se refiere el artículo 76 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, que no es otra que el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, del mismo modo que exige que registren la nueva regulación en la base de datos de profesiones reguladas, a efectos de su remisión a la Comisión Europea.

Y en todo caso, el CES recuerda, por todo lo anterior la importancia de la coordinación con las autoridades educativas, cuyo informe se prevé recabar en la Memoria explicativa y que, dada la temprana

fase en que se ha producido la solicitud de dictamen, no ha podido ser conocido por este Consejo.

Sobre la salvaguarda de la autonomía colectiva y de las funciones de la representación de las personas trabajadoras y las empresas en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres

Por último, este Consejo considera que el Anteproyecto no refleja con suficiente claridad la realidad que, de forma consolidada, vienen desempeñando las organizaciones sindicales y empresariales en materia de igualdad. El Anteproyecto debería respetar plenamente, en opinión del CES, el ámbito de las relaciones laborales y de la negociación colectiva como instrumentos centrales para la promoción de la igualdad en el ámbito laboral. Por ello, considera que el Anteproyecto debería reforzar y clarificar de forma expresa la salvaguarda de la autonomía colectiva en materia de igualdad, de acuerdo con el marco de la legislación laboral vigente, a fin de evitar interpretaciones que puedan tener un impacto restrictivo sobre la misma en la aplicación del Anteproyecto.

Asimismo, el CES considera que la normativa debe asegurar que la delimitación de las actividades reservadas a la profesión de agente de igualdad sea compatible con las labores de las personas que ejercen la representación sindical y empresarial en los espacios de negociación colectiva.

En este sentido, y en relación con las funciones del agente de igualdad (art. 3

del Anteproyecto), el CES considera que sería conveniente suprimir la referencia a los “planes de igualdad” manteniendo la referencia genérica y más omnicomprendensiva de la expresión “medidas de igualdad”, a fin de que la norma se ajuste a la realidad más amplia en la que se articula la lucha por la igualdad en el ámbito laboral, sustentada a través de la negociación colectiva, así como también en acuerdos de empresa u otro tipo de pactos.

Por otro lado, y en relación con las actividades reservadas a la profesión de agente de igualdad (art. 4 del Anteproyecto), este Consejo considera necesario delimitar con claridad el carácter técnico del asesoramiento externo atribuido a los agentes de igualdad, diferenciándolo del asesoramiento prestado por las propias estructuras sindicales a la representación de las personas trabajadoras y de las organizaciones empresariales a sus empresas asociadas, que debe quedar salvaguardado, en coherencia con la normativa laboral vigente y, en particular, con lo dispuesto en el Real Decreto 901/2020 de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo.

Unido a lo anterior, tal y como está redactado, al CES le suscita dudas el alcance de la reserva de actividades que el Anteproyecto incorpora en su 4.1, habida cuenta de que parte de las mismas, como las contempladas en el apartado c), podría confluir con las atribuciones en materia

de asesoramiento, formación y asistencia técnica que corresponden a otros profesionales, organismos y Administraciones, en aplicación de otros marcos normativos dirigidos a salvaguardar la igualdad entre mujeres y hombres desde otras dimensiones, como la prevención de riesgos laborales o la igualdad de trato y no discriminación por todas las causas. En todo caso, y en lo que respecta a los protocolos de acoso sexual y por razón de sexo (art. 4.1.C), el CES estima que la intervención del agente de igualdad debería limitarse al asesoramiento externo en aquellos supuestos ajenos a los entornos laborales.

Por último, si bien el Anteproyecto establece que la reserva de actividad no afectará a las funciones del ejercicio de la representación sindical ni a las facul-

tades de negociación colectiva, resulta conveniente ampliar el alcance de lo previsto en el artículo 4.2, incluyendo expresamente como competencias propias de la representación sindical, así como de la representación empresarial, la elaboración, negociación y seguimiento de registros retributivos, planes de igualdad, formación en igualdad y protocolos frente al acoso, entre otros instrumentos. La necesaria profesionalización técnica en materia de igualdad debe configurarse así, en opinión del CES, como un pilar fundamental para la mejora real de las políticas de igualdad, siempre en adecuado equilibrio con el marco legal de las relaciones laborales, la negociación colectiva y la acción sindical.

4. Conclusiones

El Consejo Económico y Social valora positivamente la finalidad del Anteproyecto de Ley, compartiendo la necesidad de avanzar en la especialización formativa de las y los profesionales, como paso im-

portante en la consecución de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, sin perjuicio de las observaciones expresadas en el cuerpo de este dictamen.

Madrid, 28 de enero de 2026

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA