

FUNCIÓN LEGISLATIVA Y PERSPECTIVA DE GÉNERO: ANÁLISIS DE LOS INFORMES DE IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO*

*Cristina Pauner Chulvi
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universitat Jaume I de Castellón*

I. Introducción II. Derecho comunitario: el impulso de la Unión Europea sobre las políticas de igualdad III. Derecho estatal: la Ley 30/2003, de 13 de octubre, de Gobierno y la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, de Igualdad A. El proceso de elaboración del informe de impacto por razón de género B. Las bases constitucionales de la evaluación de las normas desde la perspectiva de género C. La normativa estatal sobre informes de impacto de género IV. Derecho autonómico: la incorporación de la materia de género A. La normativa autonómica sobre informes de impacto de género B. Análisis comparado de la elaboración de los informes de impacto por razón de género en las Comunidades Autónomas V. Balance del cumplimiento de las Leyes de evaluación de impacto de género VI. Un supuesto especial: los informes de impacto de género en las Leyes de Presupuestos VII. Conclusiones

I. Introducción

En los últimos años, se han extendido en los países de nuestro entorno diferentes líneas de actuación de mejora legislativa entre las que se cuenta la realización de análisis del impacto normativo sobre determinadas disposiciones con carácter previo a su aprobación. En España, la Ley 30/2003, de 13 de octubre, de modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno impuso por primera vez la obligación de acompañar los anteproyectos de Ley y los proyectos de reglamentos elaborados por el Ejecutivo con un *informe sobre el impacto de género* para valorar la incidencia que la función legislativa tiene en la consecución del principio de igualdad, consagrado en el artículo 9.2 de la Constitución. Asimismo, algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes para analizar el impacto de género de las disposiciones legales y reglamentarias que se

* El presente trabajo de investigación se ha elaborado en el marco de dos proyectos I+D titulados respectivamente "Asambleas parlamentarias en un contexto multinivel: la articulación territorial del poder legislativo y su rendimiento en España" (referencia SEJ2006-15076-C03-03, Ministerio de Ciencia y Tecnología) y "Reclutamiento político, actividad parlamentaria y estilos de liderazgo en los legislativos: ¿hacia la paridad en un contexto multinivel? Un estudio de las diputadas nacionales, las diputadas regionales y las eurodiputadas en perspectiva comparada" (referencia 22/06, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

tramitan. A partir de esta normativa, los Gobiernos respectivos asumen la responsabilidad de aportar información sobre la incorporación de la perspectiva de género y la valoración de los efectos que las normas aprobadas van a tener sobre los hombres y las mujeres considerando, especialmente, las desigualdades y discriminaciones existentes por razón de sexo.

Se verá que la influencia de las declaraciones internacionales en materia de igualdad han resultado claves para forzar la elaboración y aprobación de estas normas con incidencia en políticas de igualdad. Como consecuencia, los textos legales sobre igualdad han introducido algunos instrumentos que tanto por su carácter novedoso como por sus implicaciones técnico-jurídicas deben ser objeto de un análisis detenido que ayude a su correcta interpretación y, con ello, a su más adecuada aplicación. Los conceptos jurídicos de género o de violencia de género, la técnica de la transversalidad, la discriminación directa e indirecta, el principio de presencia equilibrada, las unidades de igualdad, los sistemas de evaluación del cumplimiento de las leyes, la defensoría de igualdad o los informes de impacto de género, se cuentan entre estos instrumentos.

Los informes de impacto de género deben ser considerados una de las herramientas básicas para integrar el principio de igualdad en el ámbito de la Administración puesto que analizan el nivel de compromiso de los poderes públicos con la efectividad del derecho constitucional de igualdad entre mujeres y hombres. Concretamente, estos informes representan una técnica de evaluación prospectiva de las normas, es decir, un estudio y análisis *ex ante* del proyecto normativo que se promueve para verificar si, en el momento de planificar las medidas que contiene la disposición, se ha tenido en cuenta el impacto que tendrán en los hombres y las mujeres, advierten a quienes lo adoptarán de cuáles pueden ser las consecuencias deseadas y las no deseadas y proponen, en su caso, la modificación.

Se logra, en definitiva, una mejora en la calidad de la producción normativa. Precisamente, la elaboración de informes – económicos, estratégicos, de género,... – se inscribe en una novedosa tendencia legislativa cuyo objetivo es el perfeccionamiento de la técnica legal. Conseguir calidad en las leyes se ha constituido en una prioridad debido,

entre otros factores, al papel que los ordenamientos jurídicos juegan como motor del desarrollo sostenible, la competitividad y la creación de empleo, e independientemente del fin último que debe cumplir toda norma, que no es otro que el de garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos que son los destinatarios finales de la misma.

El objeto de este trabajo es analizar, de modo comparado, la regulación de los informes de impacto de género en el Derecho estatal y autonómico, el grado de cumplimiento en su emisión y el nivel de eficacia de los mismos.

II. Derecho comunitario: el impulso de la Unión Europea sobre las políticas de igualdad

La evaluación del impacto de género se inscribe en una estrategia reciente de la política de igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea que se conoce como *mainstreaming* de género – que hemos traducido por principio de transversalidad – pudiendo afirmarse que la transversalidad de género y la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres ha pasado a ser una de las prioridades de la agenda europea¹.

Una exposición de los antecedentes europeos de esta estrategia desborda el objeto del presente estudio pero, brevemente, reseñaremos que fue asumida explícitamente por la Plataforma de Acción, aprobada por

¹ Últimamente, con impulso de la Unión Europea y de la OCDE, se ha profundizado en programas legislativos que incluyen medidas de análisis del impacto normativo de los proyectos de leyes con carácter previo a su aprobación. Este análisis se hizo obligatorio en la Unión Europea para su normativa propia tras la puesta en marcha del Plan de acción "Legislar mejor" (2002) que recogió los criterios expuestos en el informe Mandelkern, sobre Mejora de la Regulación (2001). En nuestro país, el Consejo de Ministros acordó el 25 de febrero de 2005, la adopción de una serie de mandatos para poner en marcha medidas de impulso a la productividad. En el marco de la mejora de la calidad normativa, el citado acuerdo incluyó el mandato a los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas para que, en el plazo de siete meses y previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, elevaran al Gobierno una propuesta conjunta para regular por real decreto el contenido de la memoria económica prevista en los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997, de 28 de noviembre, del Gobierno. Posteriormente, el Gobierno aprobó, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007, el impulso del "programa de mejora de la reglamentación y reducción de las cargas administrativas" y, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de junio de 2008, el desarrollo del "plan de reducción de cargas administrativas y la mejora de la regulación", que incluye la elaboración y aplicación de un protocolo de actuación para el análisis del impacto de la nueva normativa. El último paso se ha dado con la aprobación del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria de análisis de impacto normativa.

la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que tuvo lugar en Beijing el año 1995, en la que se invitó a los gobiernos y al resto de agentes a integrar la perspectiva de género en todas las políticas y programas para analizar las consecuencias para las mujeres y los hombres, respectivamente, antes de tomar decisiones.

La consolidación del principio de transversalidad tuvo lugar con la Decisión del Consejo 95/593/CEE, de 22 de diciembre, relativa a un programa de acción comunitaria a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000). Este principio fue reiterado en el año 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en la Comunicación de la Comisión de la Unión Europea de 21 de febrero de 1996 titulado "Integrar la política de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias".

Por otro lado, la Comisión Europea aprobó una comunicación sobre la transversalidad como un primer paso hacia la realización del compromiso de la Unión Europea de integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas comunitarias y elaboró una "Guía para la Evaluación del Impacto en función del Género" diseñada para proyectarse en el seno de la Comisión con objeto de evitar las consecuencias negativas no intencionales que favorezcan situaciones de discriminación y para mejorar la calidad y la eficacia de las políticas comunitarias. Como no podía ser de otro modo, la Decisión del Consejo 2001/51/CEE, de 20 de diciembre de 2000 relativa a un programa de acción comunitaria sobre estrategia comunitaria en materia de igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005) se sustenta en los principios derivados de la transversalidad.

El derecho comunitario reconoce en el rango normativo más elevado – esto es, como Derecho originario - el principio de transversalidad: los artículos 2 y 3 del Tratado de Ámsterdam han incluido, como una de las prioridades a tener en cuenta en el diseño de las políticas europeas, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en todas las políticas y la eliminación de las discriminaciones.

Asimismo, la Constitución europea ha representado un avance muy importante respecto a los Tratados anteriores al convertir la igualdad entre hombres y mujeres en un valor y en un objetivo en la Unión Europea. La

protección de la igualdad de género se concreta en su articulado y la incorpora como uno de los valores de la Unión (artículo I-2); promueve la igualdad entre el hombre y la mujer y la impone como objetivo de la Unión (artículo I-3); establece, en su parte II, la “Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea” dividida en cinco capítulos dedicados, respectivamente, a la dignidad, las libertades, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía y la justicia; reconoce el derecho a la igualdad ante la ley (artículo II-80) y dispone que la igualdad entre hombres y mujeres será garantizada “en todos los ámbitos” y no sólo en materia de empleo, trabajo y remuneración (artículo II-83).

Finalmente, el Tratado de la Unión Europea en la versión consolidada tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa – cuya entrada en vigor aún está pendiente – fundamenta la Unión, entre otros, en el valor de la igualdad y proclama que estos valores son comunes en los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres (artículo 2) así como declara que la Unión combatirá la discriminación y fomentará la igualdad entre mujeres y hombres (artículo 3). En el objetivo de la Unión por alcanzar la eliminación de las desigualdades entre el hombre y la mujer y la promoción de la igualdad insiste el artículo 8 del Tratado para el Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 3 apartado 2 TCE).

La normativa comunitaria está funcionando, en temas de género, como un factor de motivación hacia los Estados de la necesidad de contar con una legislación de fomento de la igualdad entre mujeres y hombres. Esa exigencia de igualdad se concibe como el presupuesto de una sociedad más justa y más democrática. En este sentido, el Derecho europeo funciona como el nivel por debajo del cual no se justificaría el Derecho estatal. En España, el ejemplo más reciente lo encarna la norma que será objeto de nuestro análisis: la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que incorpora al ordenamiento español la Directiva 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción

profesionales y a las condiciones de trabajo y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios de suministro.

III. Derecho estatal: la Ley 30/2003, de 13 de octubre, de Gobierno y la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, de Igualdad

A diferencia del reconocimiento europeo, el derecho español desconocía el principio de transversalidad, tanto en su formulación como en su aplicación, hasta la aprobación de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración de género en las disposiciones que elabore el Gobierno aunque su reconocimiento explícito se ha producido en la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI, en adelante) que determina que “El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo conjunto de todas sus actividades” (artículo 15 LOI).

En concreto, el informe de impacto en función del género es un documento que ha de acompañarse a los proyectos de normas y actos administrativos que se elaboren en el ámbito de la Administración General en el que, por un lado, se analiza si la actividad proyectada en la norma o acto puede tener repercusiones positivas o adversas de cara a eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres y de promover su igualdad en el contexto social sobre el que se pretende regular o intervenir (evaluación previa del impacto en función del género) y, en el que, por otro lado, en función de dicho análisis, se recogen, en su caso, las medidas correctoras y las modificaciones que habrán de incorporarse en el proyecto con el fin de neutralizar su posible impacto negativo o, en su caso, de fortalecer su impacto positivo (medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de sexos).

Los informes de impacto de género, en última instancia, facilitan el trabajo de los poderes públicos a favor de la igualdad porque ofrecen un mayor nivel de información sobre la realidad social y tratan de evitar las

consecuencias negativas o contrarias a los objetivos de las políticas de igualdad de oportunidades derivadas de la aplicación de las normas².

A. El proceso de elaboración del informe de impacto por razón de género

El contenido del informe de impacto de género debe referirse a la identificación de las diferencias existentes entre hombres y mujeres y valorar los efectos de la norma en preparación sobre unos y otras. Evaluar significa, según la definición que ofrece el Diccionario de la Real Academia, “señalar” o “estimar, apreciar, calcular” el valor de algo. Es decir, debe completarse una tarea de estimación o valoración del impacto o los efectos desplegados como consecuencia de la aplicación de la norma que acompaña, lo que implica al menos un examen de los datos estadísticos e indicadores relevantes desagregados por sexo. El proceso de elaboración de los informes de impacto de género está necesariamente unido a la elaboración del propio proyecto normativo al que se refiere debiendo ser, ambos procesos, paralelos. La redacción del informe de impacto consta de cuatro fases.

La primera fase es el *análisis de la situación de partida* que consiste en el diagnóstico sobre la situación de partida de mujeres y hombres en el ámbito tratado por la norma y relación con las políticas de igualdad de oportunidades. El conocimiento y manejo adecuado de esta información – estadística, cualitativa sobre roles y estereotipos de género y de identificación de objetivos de igualdad de oportunidades – por parte de los equipos que elaboran la norma y las personas que toman las decisiones, suponen una garantía de que la disposición no va a producir un resultado contradictorio con las obligaciones gubernamentales en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

La segunda parte consiste en la *prospección de resultados*, es decir, cómo incidirá la aplicación de la norma sobre la situación de partida

² Los informes con incidencia en la perspectiva de género se han extendido tanto en la legislación del Estado como en la de algunas Comunidades Autónomas que han previsto expresamente la presentación de informes periódicos sobre la ejecución de las respectivas leyes de igualdad y de las leyes contra la violencia de género. Sobre estos instrumentos, véase GARCÍA CAMPÁ, Santiago, “Análisis comparado de los informes de evaluación en las leyes estatales y autonómicas sobre igualdad efectiva y contra la violencia de género”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 20, 2008, págs. 317 a 335.

identificada. El adecuado desarrollo de la segunda parte del informe tiene como punto de partida el diagnóstico sobre el contexto de intervención realizado en el apartado anterior. No se podrá realizar una adecuada valoración del impacto de género si ambos no poseen una relación de coherencia entre sus contenidos. Precisamente, la inexistencia de estos datos analíticos ha sido una de las principales razones esgrimida desde la Administración para justificar tanto el retraso en la incorporación de los informes de impacto de género como, en su caso, las deficiencias de los que se hubieren presentado.

El tercer bloque es la *valoración del impacto de género* o calificación de los efectos de la norma respecto del avance de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres siendo de dos tipos: *en sentido negativo* cuando la norma no disminuye las desigualdades de género identificadas ni se prevé que, como consecuencia de su aplicación, se dé cumplimiento a ningún objetivo de las políticas de igualdad de oportunidades. O bien, *en sentido positivo* cuando se prevé que la aplicación de la norma va a conseguir, de alguna forma, la eliminación de las desigualdades de género.

Finalmente, el informe de impacto de género implica la *formulación de propuestas de mejora* que son las sugerencias de modificación del texto o recomendaciones de aplicación para garantizar o mejorar los resultados de la norma en relación con su impacto de género³.

B. Las bases constitucionales de la evaluación de las normas desde la perspectiva de género

³ Si bien esta descripción constituye el marco en el que se pauta la elaboración del informe de impacto por razón de género, el análisis concreto de alguna de estas evaluaciones revela que las respectivas Secretarías Generales Técnicas suelen añadir información distinta. Brevemente, el informe de impacto de género suele comenzar incorporando un apartado de "Antecedentes legales" que incluye referencias a la normativa que delimita la materia regulada y que tiene incidencia en igualdad. Es también común la incorporación de un capítulo dedicado a la "Metodología" que se ha seguido en la redacción del informe. El informe continúa con la presentación de las medidas positivas o con incidencia en la consecución de la igualdad promocional que incorpora la normativa analizada. Se resuelve, por último, con un apartado de conclusiones en las que se valora la disposición desde el punto de vista del impacto en sentido, por tanto, positivo o negativo.

El principio de igualdad ha sufrido una importante evolución jurídica⁴. Así, en un momento inicial este principio se configuró como igualdad formal ante la ley, es decir, una identidad de posición de los destinatarios de la ley como una equiparación de situaciones frente a los efectos y alcance de la ley. Pese a que esto supuso un singular avance respecto a una etapa anterior, este concepto de igualdad ha experimentado notables transformaciones que han redundado en una superación de su carácter puramente formal adentrándose en el concepto de igualdad material. Se parte de la constatación de que las situaciones reales de los individuos y de los grupos no son iguales y las Constituciones, frecuentemente, obligan a sus poderes públicos a procurar que esa igualdad sea real y efectiva distinguiendo a los ciudadanos con tratamientos diferenciados. Así, desde la Segunda Guerra Mundial, el principio de igualdad ha ido evolucionando como igualdad de oportunidades en la sociedad y han aparecido instituciones específicas como la acción positiva y la discriminación indirecta dado que decisiones políticas que parecen no sexistas pueden tener un impacto diferente en las mujeres que en los hombres, pese a que esta consecuencia no fuera prevista ni deseada.

La imposición de realizar una evaluación del impacto de género contenida en la LOI tiene su fundamento en nuestro orden constitucional. En este sentido, la medida supone un nuevo paso en el logro de una igualdad efectiva entre hombres y mujeres que la propia Constitución se propone al proclamar la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 1), al prohibir la discriminación por razón de sexo (artículo 14), al imponer a los poderes públicos promover las condiciones para que la

⁴ Los estudios sobre el principio de igualdad son inabarcables por lo que nos limitamos a señalar, entre otros, RODRÍGUEZ-PIÑERO, Miguel y FERNÁNDEZ LÓPEZ, María Fernanda, *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1985; SUAY RINCÓN, José, *El principio de igualdad en la Jurisprudencia constitucional*, IEAL, Madrid, 1986; VVAA, *El principio de igualdad en la Constitución Española*, Jornadas de Estudio del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 1991; ELÓSEGUI, María, *El derecho a la igualdad y el derecho a la diferencia*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Instituto de la Mujer, Madrid, 1998; LÓPEZ GUERRA, Luis, "Igualdad, no discriminación y acción positiva en la Constitución de 198", en *Mujer y Constitución en España*, Instituto de la Mujer, Madrid, 2000, págs. 19 a 42 y GIMÉNEZ GLUCK, David, *Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, Barcelona, 2004. Un reciente y completo análisis de la jurisprudencia estatal y comunitaria sobre este principio en REY MARTÍNEZ, Fernando, "El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo", en *Igualdad de género: una visión jurídica plural*, Universidad de Burgos, Burgos, 2008, págs. 61 a 114.

igualdad sea real y efectiva (artículo 9.2) y al proteger la dignidad de la persona (artículo 10.1) que puede verse afectada por tratos discriminatorios.

De este elenco de preceptos constitucionales, el artículo 9.2 CE se erige en el soporte fundamental de las medidas antidiscriminatorias porque implica promover las condiciones para que la igualdad formal se transforme en igualdad material⁵. Al profundizar en este mandato, puede derivarse que en el Estado de Derecho se exige un juicio de racionalidad de las leyes que compromete la dirección de la norma hacia el principio de igualdad de trato y oportunidades. Es en este contexto donde debemos inscribir la evaluación del impacto de género como herramienta al servicio de la consecución de esa igualdad real porque pondera la efectividad y la eficiencia de las normas⁶.

Junto a este primer y principal objetivo, los informes de impacto por razón de género permiten ejercitar otra función parlamentaria de vital importancia en nuestro sistema de gobierno, concretamente, la función de control sobre el Ejecutivo⁷. En nuestro país, la mayoría de las iniciativas

⁵ Nuestra jurisprudencia constitucional ha venido aceptando la adopción de medidas compensatorias o acciones positivas para reequilibrar situaciones previas de desigualdad arraigadas o para promover condiciones o eliminar obstáculos que impidan a la mujer una igualdad real y efectiva con los hombres. Entre las más recientes, destacan, por un lado, la sentencia 12/2008, de 29 de enero, que ratifica la constitucionalidad de la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, por la que se introdujo el principio de presencia equilibrada en las listas electorales confirmada por la STC 13/2009, de 19 de enero, que sanciona la constitucionalidad de la Ley del Parlamento vasco 4/2005, de 18 de febrero, que implanta la composición equilibrada de hombres y mujeres en los órganos administrativos y de las candidaturas electorales – y, por otro, las sentencias 59/2008, de 14 de mayo; 45/2009, de 19 de febrero y 129/2009, de 26 de mayo, que han decretado, respectivamente, la constitucionalidad de los artículos 37, 38 y 39 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, por los que se modificaron los artículos 153, 171.4 y 172.2 del Código Penal para aplicar una sanción mayor a determinados supuestos de violencia contra las mujeres.

⁶ La obligatoriedad de acompañar las propuestas normativas con un informe que evalúe el impacto de género se ha ido ampliando a órganos diferentes al Ejecutivo. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, modificó la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, e introdujo un nuevo párrafo en el artículo 110.3 que obliga a la elaboración previa de un informe de impacto de género sobre los proyectos de reglamento de desarrollo e introdujo un nuevo artículo 136.bis por el que se crea la Comisión de Igualdad en el seno del Consejo a la que corresponderá su elaboración.

⁷ FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y OSÉS ABANDO, Josu, “La evaluación legislativa como control parlamentario”, en *Parlamento y control del Gobierno*, coord. F. Pau i Vall, Aranzadi, Pamplona, 1998, págs. 213 a 240. Sobre la función de control parlamentaria, véase GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985 y LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, “Control parlamentario: centralidad y funcionalidad del Parlamento”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 2, 1997, págs. 211 a 226.

legislativas que terminan convirtiéndose en leyes tiene su origen en ese poder puesto que, a través del ejercicio de esta competencia, el Gobierno trata de concretar la función de dirección política que le asigna el artículo 97 CE⁸. Con la presentación de proyectos de ley, el Ejecutivo tratará de dar cumplimiento al programa político con el que concurrió a la convocatoria electoral y la tramitación legislativa en sede parlamentaria permitirá que las Cortes Generales controlen el grado de cumplimiento de ese programa. Tal como determina el artículo 26.2 de la Ley 50/1997 del Gobierno, “todos los actos y omisiones del Gobierno están sujetos al control político de las Cortes Generales”. Cuando, además, se impone legalmente la obligación de acompañar todas las propuestas normativas gubernamentales con un informe de evaluación de género, la función de control del Parlamento se proyecta también en el grado de cumplimiento del compromiso del Ejecutivo con la efectividad del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres. De este modo, el texto presentado inicialmente será el que fijará el objeto y el contenido de la futura norma de ahí la trascendencia de esa primera redacción. Cuando el Parlamento tramita la elaboración de la norma de origen gubernativo tendrá la oportunidad de controlar la aplicación del mandato contenido en el artículo 9.2 CE gracias a la visibilidad que le otorga el preceptivo informe de impacto de género.

La publicidad que otorga el trámite parlamentario a este control con la consiguiente repercusión pública así como la posibilidad de que, en última instancia, el Congreso de los Diputados exija algún tipo de responsabilidad política al Gobierno cuando reiteradamente no cumple con el mandato constitucional de promoción de la igualdad real son razones que presionarán a favor del cumplimiento de la producción del informe por parte del Ejecutivo.

Por último, la evaluación del impacto de género cumple una función como herramienta de perfeccionamiento de las normas puesto que es uno

⁸ La función de dirección política atribuida en el artículo 97 CE al Gobierno se ejerce, a juicio del Tribunal Constitucional, entre otros medios con: “...la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de ley...” (STC 45/1990, de 15 de marzo, fj 2). Sobre la cuestión se recomienda, JIMENA QUESADA, Luis, *Dirección política del gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, Madrid, 2003 y GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, CEPC, Madrid, 2000.

de los elementos que se incluyen en los procesos de evaluación normativa⁹. Éstos consisten en novedosos instrumentos que se enmarcan en la creciente preocupación por la técnica legislativa¹⁰ y que tienen por objetivo tratar de evitar consecuencias negativas no intencionadas y mejorar la calidad y eficacia de las políticas.

Precisamente, desde un punto de vista constitucional, debe subrayarse que, entre las técnicas e instrumentos de evaluación de la efectividad de las normas y el ejercicio de los derechos fundamentales, existe una relación de causa-efecto. En este sentido, se ha señalado que el proceso de elaboración de los proyectos de ley es esencial pues, como todo procedimiento, se configura como una garantía para que no sean conculcados derechos y libertades¹¹. Ciertamente, los derechos necesitan cierta influencia, directa o indirecta, del legislador para poder desarrollar con mayor potencialidad su contenido. De ahí que la evaluación de las normas sea un pilar de salvaguardia directa de todas las condiciones que rodean el ejercicio de los derechos fundamentales protegiéndolos, directa o indirectamente, mediante la adopción de medidas positivas o negativas, mandatos o prohibiciones que tienen que imponerse a determinadas actividades.

C. La normativa estatal sobre informes de impacto de género

La Ley 30/2003, de 13 de octubre, introdujo los informes de género en el ámbito estatal aunque la norma pionera en adoptar una ley de transversalidad será – como veremos más adelante – de carácter autonómico. En concreto, la norma estatal modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno estableciendo que, en el procedimiento de

⁹ LÓPEZ GUERRA, Luis, "Algunas consideraciones sobre la devaluación de la ley", en *Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, vol. 2, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, págs. 703 a 720.

¹⁰ La reflexión sobre técnica legislativa no es nueva pero en España comienza a tomar carta de naturaleza propia en la década de los ochenta. Algunos estudios sobre la materia en GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), *La forma de las leyes: diez estudios de técnica legislativa*, GRETEL, Curso de Técnica Legislativa, CEC, Madrid, 1989; MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Civitas, Madrid, 1986; MONTORO CHINER, María Jesús, *Adecuación al ordenamiento jurídico y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*, CEC, Madrid, 1989; LÓPEZ GUERRA, Luis, "La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional", en VVAA, *La técnica legislativa a debate*, J.M. Corona, F. Pau y J. Tudela (coords.), Tecnos, Madrid, 1994, págs. 297 a 308.

¹¹ Sobre los requisitos específicos del procedimiento legislativo puede verse, entre otros, BIGLINO CAMPOS, Paloma, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, CEC, Madrid, 1991.

preparación y elaboración de proyectos de Ley, se habrá de incorporar “un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen” (el artículo 1 de la Ley modifica el artículo 22.2 de la Ley del Gobierno). Por su parte, el artículo 2 de la Ley añade un párrafo al artículo 1.b) del artículo 24 de la Ley del Gobierno según el cual “en todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen”.

La valoración del impacto de género ha sido ratificada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres donde se establece una nueva obligación del Gobierno en el terreno de las políticas públicas para la igualdad. Así, el artículo 19 LOI reitera la necesidad de incorporar un informe de impacto por razón de género de los proyectos de disposiciones de carácter general elaborados por el Ejecutivo y amplía esta obligatoriedad a “los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros”.

Esta norma ha supuesto un avance fundamental en la consolidación del principio de transversalidad en España y asume las recomendaciones contenidas en el Dictamen 803/2006, de 22 de junio, del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la LOI¹². En este dictamen se recomendó la agrupación del informe de impacto de género con el informe periódico sobre la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres – que evalúa el grado de aplicación, desarrollo y cumplimiento de las leyes sobre igualdad y violencia de género – y el Plan estratégico de igualdad de oportunidades lo que podía facilitar la apreciación de las relaciones existentes entre estas tres figuras: el Plan Estratégico como instrumento para enunciar las medidas del Gobierno (artículo 17 LOI); el informe de impacto de género como instrumento para adecuar los proyectos normativos y planes socio-económicos (artículo 19 LOI); y, finalmente, el informe periódico como instrumento de rendición de cuentas de los logros alcanzados con los dos anteriores (artículo 18 LOI).

¹² Dictamen 803/2006, de 22 de junio, del Consejo de Estado, págs. 38 y 39.

La designación del Gobierno como órgano responsable de la elaboración del informe de impacto de género guarda relación directa, como vimos, con su papel como principal promotor de la legislación en nuestro sistema. Sin embargo, consideramos que sería apropiado ampliar la obligatoriedad de acompañar un informe de impacto de género a las proposiciones de ley – por tanto, a las propuestas normativas que tengan su origen en el Parlamento – siguiendo algún ejemplo que nos ofrece el derecho autonómico. El fundamento de esta ampliación se encuentra en el propio artículo 9.2 CE que dirige su mandato de igualdad promocional a todos los poderes públicos.

El desarrollo reglamentario de los artículos 22 y 24 de la Ley de Gobierno se ha producido por Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria de análisis de impacto normativa¹³. Hasta el momento de su aprobación, la elaboración de los informes de impacto de género se conducía gracias a las guías publicadas por diversas instancias que detallan el procedimiento para la elaboración del informe. En concreto y en el ámbito estatal, el Instituto de la Mujer – en el momento dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – editó una detallada Guía cuya utilidad práctica ha sido incuestionable.

Si bien se trata de una norma escueta, la aprobación del Real Decreto 1083/2009 responde al objetivo de mejorar la calidad de la regulación, facilitar su logro a través de un cuidado proceso de toma de decisiones de política normativa y sistematizar y desarrollar la información sobre la justificación y los impactos previstos, mediante un sistema de indicadores utilizado por los organismos internacionales. Con el propósito de organizar y simplificar los informes y memorias que deben acompañar las propuestas normativas se prevé incluirlos en un único documento denominado "Memoria del análisis de impacto normativo".

El RD 1083/2009 especifica la utilidad de la realización del análisis de impacto normativo. Su Preámbulo alude a la necesidad de garantizar que, a la hora de elaborar y aprobar un proyecto, se cuente con la información necesaria para estudiar el impacto que la norma supondrá en sus

¹³ BOE núm. 173, de 18 de julio de 2009.

destinatarios y agentes, motivando su necesidad y oportunidad, valorando las diferentes alternativas existentes para conseguir los fines buscados y analizando las consecuencias jurídicas y económicas derivadas de su aplicación. En referencia concreta a los informes de impacto por razón de género se aclara que son una herramienta eficaz para introducir el principio de igualdad en las políticas públicas a través de los planes y las normas legales, facilitando una toma de decisiones basadas en una mejor información de sus posibles efectos sobre hombres y mujeres, advirtiendo a quienes la proponen sobre las consecuencias deseadas y las no deseadas y proponiendo, si procede, su modificación. Asimismo, el Real Decreto menciona la complementariedad de esta norma con las Directrices de Técnica Legislativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 en el objetivo común de mejora de la calidad normativa¹⁴.

La LOI no especifica qué órgano es el competente para la elaboración del informe e introduce algo de confusión cuando en el artículo 77 crea las Unidades de Igualdad como órganos asesores de los órganos competentes de cada Ministerio en la elaboración del informe sobre impacto por razón de género. Esta función de redacción de las evaluaciones de impacto de género está atribuida, en aplicación de lo dispuesto en la Ley de Gobierno, a las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos ministeriales (artículo 22.2). En esta tarea cuentan con el apoyo de algún órgano: sus actuaciones son supervisadas y coordinadas por la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres creada por Real Decreto 41/2009, de 23 de enero¹⁵.

Por su parte, el RD 1083/2009 tampoco ha venido a determinar explícitamente el órgano sobre el que recae esta competencia pero se deduce del tenor de su artículo 1. En este precepto, excluye la aplicación de su contenido al resto de informes preceptivos que deben elaborar las Secretarías Generales Técnicas y que se reclamen a lo largo del

¹⁴ BOE núm. 180, de 29 de julio de 2005, págs. 26878 a 26890.

¹⁵ El artículo 3.d) del Real Decreto 41/2009, de 23 de enero, por el que se modifica el RD 1370/2007, de 19 de octubre, por el que se regula la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres enumera, entre las funciones que corresponden a este órgano colegiado interministerial adscrito al Ministerio de Igualdad, el "seguimiento y coordinación del desarrollo y aplicación de los informes de Impacto de Género y de las actuaciones de las Unidades de Igualdad constituidas en cada departamento ministerial".

procedimiento de elaboración de las normas. Se concluye, por tanto, que son las Secretarías Generales Técnicas las competentes en la elaboración de la memoria de impacto normativo que debe acompañar al anteproyecto de ley o reglamento y que deberá contener los siguientes apartados: oportunidad de la propuesta, contenido y análisis jurídico, adecuación de la norma al sistema de distribución de competencias, impacto económico y presupuestario e impacto por razón de género (artículo 2.1 RD 1083/2009).

Junto a las Secretarías, se implica a la Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos, de la Secretaría de Estado para la Función Pública del Ministerio de la Presidencia, con la responsabilidad de impulsar y fomentar la realización de análisis de impacto normativo de los nuevos proyectos (Disposición Final Primera).

Finalmente, el Gobierno se compromete a la aprobación, antes del 31 de diciembre de 2009, de una Guía Metodológica que elaborarán los Ministerios de Presidencia, de Economía y Hacienda, de Política Territorial y de Igualdad para el apoyo de los distintos Departamentos ministeriales en la elaboración de la Memoria (Disposición Adicional Primera). Llama la atención que la entrada en vigor del Real Decreto se pospone al día siguiente a la aprobación por el Consejo de Ministros de esta Guía Metodológica y, en todo caso, al 1 de enero de 2010 (Disposición Final Tercera).

IV. Derecho autonómico: la incorporación de la materia de género

A. La normativa autonómica sobre informes de impacto de género

Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, la materia de género se ha conformado como competencia exclusiva en algunas de las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía¹⁶. Paralelamente a lo

¹⁶ Artículo 71.31 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; artículo 153.c) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; artículo 70.1.11 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y artículo 30.17 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears. En el artículo 73.2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía se reconoce como competencia compartida.

ocurrido en el ámbito estatal, un número todavía minoritario de Comunidades Autónomas han incorporado a su ordenamiento la exigencia del informe de impacto de género en la tramitación de los proyectos de ley y reglamentos que aprueben los respectivos Consejos de Gobierno.

Siguiendo un orden cronológico, Cataluña ha sido la primera Comunidad Autónoma en aprobar, como instrumento de aplicación de la integración de la dimensión de género, la *Ley 4/2001, de 9 de abril, de modificación del apartado 2 del artículo 63 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña*. El artículo 63.2.d) de la Ley 13/1989 dispone que la elaboración de disposiciones de carácter general ha de ir acompañada de “un informe interdepartamental de impacto de género de las medidas que establece la disposición”.

Por su parte, el artículo 66 de la *Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de Extremadura* establece, dentro del Capítulo IV relativo al procedimiento de elaboración de reglamentos y anteproyectos de ley, la incorporación, en su caso, de un “informe acerca del impacto de género de la totalidad de las medidas contenidas en la disposición”.

La Comunidad Autónoma de *Andalucía* ha recorrido el mismo camino normativo que el Gobierno estatal y mediante *Ley 18/2003, de 31 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas*, introdujo en su artículo 139 la obligación de acompañar informe de evaluación del impacto por razón de género en todos los anteproyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, dentro del Capítulo VIII dedicado a las medidas en materia de género. Posteriormente, esta obligación se instituye en la *Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de Promoción de la igualdad de género en Andalucía*, cuyo artículo 6.2 establece que “Todos los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Consejo de Gobierno incorporarán, de forma efectiva, el objetivo de igualdad por razón de género. A tal fin, en el proceso de tramitación de esas decisiones, deberá emitirse, por parte de quien reglamentariamente corresponda, un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas”.

También Murcia ha seguido esta pauta y, en un primer momento, el artículo 46.3 de la *Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia* decretó que el anteproyecto de ley que elabore el Consejo de Gobierno vaya acompañado, entre otros, de un informe del impacto por razón de género de las medidas que se establezcan en el mismo y el artículo 53 hace lo propio con los reglamentos. Posteriormente, la *Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia* ha ordenado que los proyectos de disposiciones de carácter general deben acompañarse de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se contemplen en las mismas y determina, a semejanza de lo previsto en el artículo 19 LOI, que los planes de especial relevancia económica y social que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno deberán incorporar, asimismo, el mencionado informe¹⁷.

Por su parte, la *Ley gallega 7/2004, de 16 de julio, para la igualdad de mujeres y hombres*, establece en los artículos 7 y 8, dentro del capítulo II dedicado al principio de transversalidad, que han de emitirse informes de impacto de género en el proceso de elaboración de las leyes y los reglamentos.

En la Comunidad Autónoma del *País Vasco*, la *Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres*, en su título II, referido a las medidas para la integración de la perspectiva de género y dentro del capítulo IV dedicado a las medidas para promover la igualdad en la normativa y la actividad administrativa, dispone en el artículo 19 la "evaluación previa del impacto en función del género".

Finalmente, la *Ley de las Islas Baleares 12/2006, de 20 de septiembre, para la Mujer* ha establecido, en su artículo 7, que en todos los proyectos de ley y las normativas dictadas por las distintas administraciones, se adjuntará un informe sobre su impacto de género, elaborado por el Instituto Balear de la Mujer.

¹⁷ Concretamente, el artículo 19 LOI amplía la obligatoriedad de los informes de impacto de género desde las disposiciones de carácter general, que ya estaban previstas en la Ley de Gobierno, a los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros.

El resto de Comunidades Autónomas no han consignado la referencia a los informes de impacto de género. Algunas de estas Comunidades Autónomas han aprobado normas con incidencia directa en la promoción de la igualdad real y la lucha contra las desigualdades¹⁸ pero tampoco estas normas contienen previsión alguna sobre la evaluación de impacto por razón de género de las propuestas normativas de sus respectivos Gobiernos¹⁹.

Destaca, en este grupo, la Comunidad Valenciana que cuenta desde el año 2003 con la *Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres* en la que no se recoge el principio de transversalidad a pesar de que incide en numerosos ámbitos como el educativo, laboral, nuevas tecnologías y sociedad de la información, participación política, bienestar y familia, medios de comunicación, Administración pública, etc. Aunque entendemos que esta disposición se configura como el marco natural donde tendrían encaje las previsiones respecto a los informes de impacto de género, recientemente se ha desaprovechado una nueva oportunidad con la aprobación del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat especialmente porque su objetivo es la adopción de criterios unificados en la elaboración de los textos normativos de la Generalitat²⁰.

¹⁸ Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Navarra; Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León; Ley valenciana 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre Mujeres y Hombres. Canarias cuenta con una proposición de Ley de igualdad en tramitación ante su Parlamento cuyo artículo 6 incluye la elaboración de los informes de impacto de género sobre todos los proyectos, disposiciones y planes que elabore el Gobierno de Canarias (*BOPA*, núm. 8, de 16 de enero de 2008).

¹⁹ Aunque sí se hayan referido a la obligación de la Administración de atender al principio de transversalidad. Así, por ejemplo, la Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Navarra que instituye "la incorporación de la perspectiva de género en todas las actuaciones de la Administración" (artículo 1.c).

²⁰ Además de la Comunidad Valenciana (*DOGV* núm. 5956, de 17 de febrero de 2009), las directrices sobre técnica normativa que han sido objeto de publicación hasta la fecha en el Boletín Oficial del Estado o de una Comunidad Autónoma han sido las del Gobierno de España y las de tres gobiernos autonómicos: Resolución de 9 de marzo, de la consejera de Interior y Administraciones Públicas del Principado de Asturias por la que se dispone la Guía de elaboración y control de las disposiciones de carácter general (*BOPA* núm. 73, de 29 de marzo de 1993); Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Gobierno vasco (*BOPV* núm. 71, de 19 de abril de 1993); Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos, aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de 29 de diciembre de 2000 (*BOIB* núm. 12, de 27 de enero de 2001). A estas directrices es necesario añadir el *Manual*

B. Análisis comparado de la elaboración de los informes de impacto por razón de género en las Comunidades Autónomas

Si atendemos al aspecto temporal, la exigencia del informe de impacto de género se ha introducido en algunas Comunidades Autónomas en sendas leyes aprobadas o reformadas con posterioridad a la Ley 30/2003 y recogen un esquema que no se aleja del establecido en la Ley estatal. Al igual que en los anteproyectos presentados por el Gobierno de la Nación es común la exigencia del informe análogo al Consejo de Estado (Comisión Jurídico-Asesora, Consejo Jurídico Consultivo o Consejo Consultivo) en los anteproyectos de leyes autonómicas²¹. En todos los casos, los informes de impacto por razón de género son preceptivos pero de naturaleza no vinculante.

Un análisis comparado de los preceptos legales autonómicos permite señalar algunas diferencias notables.

A nivel normativo, la Comunidad de Andalucía destaca frente al resto de Comunidades Autónomas por el avanzado estadio en el que se encuentra todo lo relativo a la perspectiva de género: no sólo cuenta con una normativa de desarrollo de su Ley de igualdad sino que ha sido la Comunidad pionera en los denominados "Presupuestos de género". La propia Ley de promoción de igualdad de género es la más detallada al concretar el contenido del informe de evaluación de género que "irá acompañado de indicadores pertinentes en género, mecanismos y medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se

d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya que no ha sido objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma pero son un completo conjunto de directrices para la elaboración de disposiciones (http://www.gencat.net/governacio-ap/publ/DGIOA/m_p_en.htm).

²¹ Ley 8/1993, de 19 de octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía; Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón; Ley 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo de Asturias; Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias; Ley 1/2002, de 9 de abril, del Consejo Consultivo de Castilla y León; Ley 11/2003, de 25 de septiembre, de Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha; Ley 5/2005, de 2 de mayo, de la Comisión Jurídica asesora de Cataluña; Ley 10/1994, de 19 de diciembre, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana; Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura; Ley 9/1995, de 10 de noviembre, del Consejo Consultivo de Galicia; Ley 5/1993, de 15 de junio, del Consejo Consultivo de las Islas Baleares; Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja; Ley 6/2007, de 21 de diciembre, del Consejo Consultivo de Madrid; Ley 2/1996, de 16 de mayo, por la que se regulan los consejos técnicos consultivos y los comisionados regionales de la Región de Murcia; Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra y Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica asesora del País Vasco.

detecten sobre las mujeres y los hombres, así como a reducir o eliminar las diferencias encontradas, promoviendo de esta forma la igualdad entre los sexos” (artículo 6.3 de la Ley andaluza 12/2007 de promoción de la igualdad de género) y señala que la obligatoriedad de incluir este informe se hace extensiva a “los poderes públicos ... en el desarrollo de sus competencias” (artículo 6.1 de la Ley andaluza 12/2007).

Andalucía cuenta también con normativa reglamentaria en esta materia y ha aprobado el Decreto 93/2004, de 9 de marzo, por el que se regula el Informe de Evaluación de Impacto de Género en los proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno. En sentido similar, aunque sin dotarse de disposición reglamentaria, la Comunidad Autónoma vasca ha suplido esta ausencia con la aprobación por la Presidencia del Gobierno de unas directrices para la evaluación previa del impacto en función del género²².

Existe un tratamiento diferenciado en los textos autonómicos respecto al órgano encargado de la elaboración del informe de impacto de género. La mitad de las Comunidades Autónomas que han regulado esta materia atribuyen a los respectivos Institutos de la Mujer – u órganos análogos – la elaboración de aquel informe: es el caso de Cataluña, Islas Baleares y Galicia que lo encarga al Servicio Gallego de promoción de la igualdad del hombre y de la mujer. Extremadura, Murcia y País Vasco lo exigen al órgano administrativo competente para la elaboración de la disposición que se trate. Andalucía demanda al órgano administrativo correspondiente la elaboración del informe pero impone su remisión al Instituto andaluz de la Mujer para que, en el plazo de diez días, realice las observaciones que estime oportunas.

Únicamente Cataluña y Andalucía han fijado un plazo para la remisión del informe de impacto de género: en ambos casos, se trata de un plazo de

²² Resolución 5/2007, de 14 de febrero, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno por el que se aprueban las directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres (BOPV núm. 5891, de 13 de marzo).

10 días hábiles a partir de la recepción en el Instituto de la Mujer del proyecto de disposición que se promueve²³.

Si se analiza el tipo de materia que regulan las Leyes que imponen la obligatoriedad de la evaluación del impacto por razón de género, advertimos que, de forma prácticamente unánime, esta obligación se ha contenido en las Leyes autonómicas de igualdad. Como sabemos, la exigencia de la evaluación se introdujo en el ámbito autonómico tras la aprobación de la modificación de la Ley de Gobierno y, en algunos casos, se modificaron o aprobaron las respectivas normas de gobierno autonómico y, posteriormente, se introdujo esta obligación en las respectivas Leyes de igualdad (Murcia y Andalucía). La mayoría de las Comunidades Autónomas, sin embargo, regularon *ex novo* la materia en sus Leyes de igualdad. Excepcionalmente, Extremadura contiene la obligación del informe en su Ley de Gobierno.

También se detectan diferencias cuando se estudia la naturaleza de las normas afectadas por la evaluación. Con carácter general, los proyectos de ley y reglamentos son las disposiciones cuya elaboración debe acompañarse de la emisión del informe de impacto por razón de género pero la Ley 7/2007 de la Región de Murcia exige que los planes de especial relevancia económica y social que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno incorporen, asimismo, un informe sobre su impacto por razón de género (artículo 10.2). Galicia, por su parte, amplía la obligación a las propuestas normativas elaboradas por el Parlamento (artículo 7 de la Ley 7/2004, de 16 de julio, para la igualdad de mujeres y hombres) y Murcia exige que incorporen el mencionado informe los planes de especial económica y social que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno. Llama la atención que, en algunos casos, la imposición de acompañar con un informe de impacto de género se circunscribe a las disposiciones “con repercusión en cuestiones de género” (Galicia) o se dispensa de esta necesidad de hacer la evaluación según la norma o acto administrativo de que se trate (País Vasco).

²³ Acuerdo del Consejo Ejecutivo de la Generalitat de 15 de mayo de 2001 y artículo 5 del Decreto andaluz 93/2004.

V. Balance del cumplimiento de las Leyes de evaluación de impacto de género

El informe del Consejo de Estado sobre la Ley 30/2003 ya constataba que la obligatoriedad de acompañar las propuestas gubernamentales con una evaluación del impacto por razón de género no se ha cumplido ni siquiera, en ocasiones, parece haberse reparado en ella. Cuando se ha pretendido ponerla en efecto “se ha solido unir un llamado informe sobre el impacto por razón de género o se ha incorporado a la memoria justificativa una reflexión, aseverando, de forma apodíctica y sin análisis ni motivación fundamentadores, que la disposición normativa elaborada por el Gobierno no tiene un impacto desigual para hombres y mujeres, por no establecer, en el mejor de los casos, tratos diferenciados entre unos y otras”²⁴. El Consejo de Estado reconoce que la “seria y fecunda puesta en práctica de la Ley” no es sencilla pero observa el peligro de que se reduzca al cumplimiento “de un mero requisito formal convirtiéndose en un trámite convencional o de cumplimiento rutinario” y achaca las causas de tan escaso e insuficiente balance inicial a su carácter innovador y a la escasez de tiempo y de indicaciones precisas para facilitar su puesta en práctica en los diversos Departamentos ministeriales.

En octubre de 2005, el Congreso Estatal de Mujeres Abogadas aprobó unas conclusiones demoledoras respecto al estudio de impacto de género en las leyes. Resumiendo, constató, en primer término, que desde la modificación de la Ley estatal de Gobierno, el Ejecutivo había incumplido radicalmente el mandato legal dado por el poder legislativo al no acompañar, ni hacer siquiera mención, al preceptivo informe de impacto de género en seis de los cincuenta y dos proyectos de ley tramitados (11,54%). En segundo lugar, que de los cuarenta y seis informes emitidos, veintiuno (45,65%) se limitan a una escueta aseveración de que las medidas o

²⁴ Por ejemplo, en el informe de impacto de género elaborado para el RD 520/2006, de 28 de abril, regulador de las entidades que presten servicio de asesoramiento a las explotaciones agrarias y la concesión de ayudas a su creación, adaptación y utilización, se afirma que las mujeres tienen prioridad – entre otras situaciones también prioritarias – de acceso al asesoramiento así como un incremento en la ayuda pero ni contempla el punto de partida ni el de llegada. Por su parte, en el informe de impacto de género del RD 2393/2004, de desarrollo de la LO 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España se afirma, de forma sorprendente si atendemos al contenido de la norma, que el antedicho Reglamento no contiene disposiciones específicas relacionadas con el género y, por lo tanto, no tendrá impacto en este sentido.

disposiciones contenidas en la norma carecen de cualquier impacto por razón de género. En tercer nivel, que en dieciocho de los informes (39,13%) se confunde la discriminación por razón de sexo con el impacto de género, al afirmar reiteradamente que no se produce ningún impacto de género por no contener la norma medidas discriminatorias. Por último, que ni la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 ni el Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2006 habían ido precedidos del preceptivo informe de impacto de género. Cuatro informes exclusivamente (8,69%) ponen de manifiesto que la aplicación de la norma supondrá un impacto positivo desde la perspectiva de género. Este resultado es más grave si tenemos en cuenta que se analizaron con exhaustividad leyes especialmente relevantes por su repercusión social tales como la Ley Orgánica del Poder Judicial o las modificaciones introducidas en el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio y en materia de separación y divorcio.

Transcurrido más de un lustro desde la aprobación de aquella norma, la situación no es muy diferente aunque se ha avanzado especialmente en dos ámbitos: primero, en la ampliación del número de Comunidades Autónomas que han establecido para sus Gobiernos respectivos la obligatoriedad de la emisión de informes para la valoración del impacto de género en las medidas que establecen en los proyectos de ley y reglamentos que elaboren. Segundo, el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 ha venido acompañado del preceptivo informe dando cumplimiento al mandato legal.

Si procedemos a actualizar el estudio realizado en 2005 y tomamos como período de análisis el transcurrido durante la presente legislatura (14 de marzo de 2008 a 29 de octubre de 2009), el balance continúa siendo bastante pesimista. En este tiempo, el Consejo de Estado ha informado ciento noventa y un proyectos y anteproyectos gubernamentales de los cuales tan sólo cuatro carecían del preceptivo informe de género (2.1%)²⁵.

²⁵ Los anteproyectos gubernamentales, entre otros, deben ir acompañados de un informe preceptivo elaborado por el Consejo de Estado en el que se velará por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico y, en su caso, valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia (artículos 21 y 22 de la Ley 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).

Por tanto, las restantes ciento ochenta y siete propuestas normativas se acompañaron del informe de impacto de género (97.8%). Si bien estas cifras animarían a realizar un análisis positivo sobre la eficacia de la Ley 30/2003 y de la LOI, el estudio pormenorizado del contenido de los informes de impacto de género arroja un resultado opuesto. Únicamente ochenta y cuatro propuestas normativas incluían un informe de impacto de género que respondía mínimamente al contenido que indica la Guía práctica de elaboración de informes de género arriba comentada (44.9%) y las restantes ciento tres disposiciones normativas (55.1%) rechazan cualquier incidencia de género del proyecto presentado²⁶.

Esto significa que, en los informes de impacto de género emitidos en el seno de la Administración General del Estado, suele afirmarse con demasiada frecuencia que las medidas no producen impacto de género por no contener la norma medidas discriminatorias. La fórmula más genérica es la que sucintamente afirma que “el proyecto de Real decreto carece de impacto en función del género a efecto de lo previsto en el artículo 24.1. b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno”. Pero la que se emplea con mayor frecuencia es la que asevera que “el proyecto no supone, ni en el fondo ni en la forma, impacto de género alguno que pudiera favorecer situaciones de discriminación por razón de género”.

Al margen de la fórmula que rechaza la consagración de medidas discriminatorias, existen otras redacciones para emitir un informe negativo de género que podemos resumir en aquéllas que determinan un impacto neutral de las medidas normativas puesto que se aplican en situación de igualdad a hombres y mujeres y/o aquéllas que declaran que la norma no

²⁶En sentido positivo destacan los detallados informes de impacto de género que acompañan al proyecto de Real Decreto por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas; al anteproyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; al proyecto de Real Decreto por el que se aprueban las medidas de protección de la maternidad en relación con la enseñanza en las Fuerzas Armadas y, muy especialmente, el proyecto de Real Decreto sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias. Sorprendentemente, el informe de impacto por razón de género del proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el programa específico de empleo para víctimas de la violencia de género realiza un sucinto examen de la incidencia en este ámbito fundada precisamente en el colectivo al que se dirige y el informe que acompaña al proyecto de Real Decreto por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia para el ejercicio 2009, a pesar de que observa que el número de mujeres que podrán acogerse a esta protección es mayor que el de hombres, aclara que la norma proyectada tiene un impacto neutro desde el punto de vista del género.

contiene disposiciones que afecten a cuestiones de género. Sin embargo, la primera expresión viene a significar, en realidad, que la norma proyectada no creará ninguna ventaja a favor de uno u otro sexo mientras que la segunda lo que viene a significar, realmente, es que no afecta a las mujeres.

Tales asertos significan desconocer el concepto jurídico de la discriminación indirecta, concepto recogido en el artículo 6 de la LOI²⁷, y confundir el impacto de género con el no favorecimiento de situaciones de discriminación por razón de sexo. El Consejo de Estado ha llamado la atención en distintas ocasiones sobre la futilidad de un informe de tal alcance apuntando el contenido que ha de dársele en función del fundamento de su exigencia o censurando su carácter escueto o estereotipado frente a la evidencia de un impacto sobre el que no se informa²⁸.

En resumen, el Gobierno ha venido interpretando que la ausencia de impacto de género en la norma se hace equivalente a proclamar el carácter no sexista de la misma. Cualquiera de estas fórmulas ha sido expresamente desaconsejada por la Guía para la aplicación de la LOI que expresa que “en la medida de lo posible se evitará obviarlo con fórmulas del estilo que aludan a la ausencia de impacto por la específica naturaleza del contenido del proyecto”.

De hecho en la elaboración de los informes de impacto por razón de género, existe una fase valorativa que permite ofrecer dos opciones de estimación – positiva o negativa – estableciéndose una graduación de ambos valores.

Los *grados positivos de impacto de género* son, en primer lugar, el *impacto sensible al género* cuando en la norma se abordan los roles y las relaciones de género en la medida necesaria para facilitar una correcta aplicación de la misma. En segundo término, el *impacto positivo de género*

²⁷ Se considera discriminación indirecta la situación en que “una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pone a personas de un sexo en desventaja particular con respecto a personas del otro sexo salvo que dicha disposición, criterio o práctica puedan justificarse objetivamente en atención a una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean necesarios y adecuados”.

²⁸ Dictamen del Consejo de Estado 1703/2005, de 27 de octubre y Dictamen del Consejo de Estado 2074/2005, de 15 de diciembre.

sobre normas en las que la perspectiva de género es uno de sus elementos fundamentales: modifican los roles y estereotipos de género, intervienen sobre las causas que dificultan un equilibrado acceso a los recursos por parte de ambos sexos, contienen medidas y persiguen resultados que facilitarían un mejor impacto de otras disposiciones normativas en el ámbito de aplicación. El último grado es el *impacto transformador de género* que acompaña a las normas que tienen como finalidad principal una transformación en las relaciones de género y las desigualdades sociales entre mujeres y hombres.

Los *grados negativos del impacto de género* son dos: el *impacto negativo de género* que señala que las desigualdades de género se refuerzan a través de la aplicación de la norma y el *impacto neutral de género* según el cual el género no es relevante para el desarrollo y aplicación de la norma. Los roles y las relaciones de género no son afectadas por el desarrollo de la norma porque la disposición normativa no incorpora la perspectiva de género. En otras palabras, las situaciones de desigualdad no mejoran ni empeoran tras su aplicación. Tal como sanciona la Guía elaborada por el Instituto de la Mujer, se trata de un grado de valoración con connotaciones negativas porque se trata de normas que no contribuyen al desarrollo de la igualdad de oportunidades y que, aunque no empeoran la situación, no cumplen con el compromiso de contribuir al desarrollo de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Hemos comprobado que más de la mitad de los informes de impacto de género que acompañan las propuestas gubernamentales se inscriben en este último grupo con la consiguiente valoración negativa. El propio Gobierno es consciente de esta realidad, sancionándola y ensayando nuevos intentos de perfeccionamiento de la misma. Así, en la presentación del proyecto de Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, ante el Consejo de Estado, el Gobierno confiesa que, no obstante “la existencia de una amplia experiencia en la elaboración de dichas memorias, se aprecian insuficiencias en ellas pues, o bien no sirven para profundizar en los problemas que hacen necesaria la aprobación de la nueva norma – en el caso de las memorias justificativas –, o bien se limitan a reflejar el gasto presupuestario que comporta su aprobación sin adentrarse en los demás impactos económicos

– en el caso de la memoria económica –, o bien se limitan a manifestar que no existe impacto por razón de género, sin incluir una descripción de los argumentos que llevan a tal conclusión – en el caso del informe sobre el impacto de género – ”²⁹.

Debemos matizar, no obstante, que en algunos supuestos ha de aceptarse sin dificultad la inexistencia de impacto de género de la normativa a causa del ámbito material sobre el que incide: así, los proyectos de Reales Decretos sobre fabricación y comercialización de los generadores de aerosoles o sobre calificación sanitaria de las reses de lidia pueden no estar “afectados” de ningún modo por el género ni en el desarrollo ni en la aplicación de la norma. Lo que sí cabe exigir, incluso en supuestos de este tipo, es la redacción de un informe de impacto de género en el que se expliciten claramente las razones por las que se considera que la valoración del impacto es neutral.

La conclusión que se extrae de este análisis es bastante clara: la sensibilidad a la transversalidad de género se encuentra ausente puesto que la observancia de las leyes que obligan a incluir una evaluación del impacto por razón de género ha sido meramente formal cubriéndose con voluntad técnica pero sin dotar de compromiso político a este expediente. La mayoría de los informes analizados no están teniendo la consideración que las normas legales le otorgan limitándose a escuetas aseveraciones de que las medidas contenidas en la norma carecen de cualquier impacto por razón de género. Es evidente que la transversalización de género no se desarrolla única y exclusivamente con voluntad técnica sino que es necesaria y exigible una voluntad política clara para hacer del eje de la igualdad de oportunidades una prioridad política.

VI. Un supuesto especial: los informes de impacto de género de las Leyes de Presupuestos

La obligación de acompañar la evaluación del impacto por razón de género afecta también a la elaboración de los Presupuestos Generales del

²⁹ Dictamen del Consejo de Estado 419/2009, de 16 de abril, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo.

Estado y de algunas Comunidades Autónomas poniendo así en marcha los denominados "Presupuestos de género"³⁰.

Es interesante recordar que esta obligatoriedad no ha venido impuesta por la aprobación de la Ley 30/2003 puesto que la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado se rige por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y no por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno por lo que no se había de acompañar el informe sobre impacto por razón de género que exige ésta última para las restantes leyes. De hecho, el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2006 incluyó entre sus actuaciones la de "proponer que se incorpore la perspectiva de género en los Presupuestos Generales del Estado". Dicha incorporación no se produjo hasta 2005, cuando por Orden Ministerial EHA/857/2005, de 5 de abril, se introduce, por primera vez, como uno de los criterios básicos de asignación de recursos, el favorecer las actuaciones de las Administraciones Públicas orientadas al logro de la igualdad de género. Igualmente se añade a las funciones de las Comisiones de análisis de Programas, la de analizar el impacto de todos los programas de gasto en la igualdad de género. De ahí que, en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2007, los diferentes departamentos ministeriales debieron hacer explícito el impacto de género de cada una de las políticas que incluyeron para su financiación aunque este trámite no ha sido una realidad hasta la presentación del proyecto de Presupuestos para el año 2009.

³⁰ El enfoque de género sobre los presupuestos públicos es analizado, entre otros, por VILLOTA GIL-ESCOÍN, Paloma, "Reflexiones sobre los presupuestos desde la perspectiva de género", en *Mujeres: el análisis*, D. Castellano Santamaría, A. Gil Gómez y P. Serrano Magdaleno (coords.), Universitat Jaume I, Castellón, 2004, págs. 179 a 198; LOZANO PEÑA, Antonio V., "Presupuestos públicos sensibles al género: una reflexión constructiva para un desarrollo económico sostenible", en *Política Fiscal y Género*, M. Pazos Morán (dir.), Ministerio de Economía y Hacienda/IEF, Madrid, 2005, págs. 187 a 196; JUBETO RUÍZ, Yolanda, "Experiencias europeas en presupuestos con enfoque de género: una revisión crítica", *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, núm. 21, 2007, págs. 6 a 24; MARTÍNEZ AGUAYO, Carmen, "Presupuestos sensibles al género: la experiencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en *Economía e Igualdad de Género: Retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI*, dir. M. Pazos Morán, Ministerio de Economía y Hacienda/IEF, Madrid, 2008, págs. 255 a 266 y CUENCA, Alain y GALACHE, Cristina, "Orientación de Género en el Presupuesto del Estado para 2007", en *Economía e Igualdad de Género: Retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI*, dir. M. Pazos Morán, Ministerio de Economía y Hacienda/IEF, Madrid, 2008, págs. 225 a 253.

Como sabemos, la regulación precedente adquiere el máximo rango a través de la LOI cuyo artículo 15 establece: “El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y *presupuestación de políticas públicas* en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades”.

De nuevo, Andalucía se adelantó en este ámbito y el Ejecutivo andaluz se dotó de una norma del máximo rango (Ley 18/2003, de Medidas Fiscales y Administrativas) obligándose a acompañar el anteproyecto de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de un informe de evaluación del impacto de género y a formar una comisión dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda, con participación del Instituto de la Mujer, para su realización, así como para incentivar la aplicación del enfoque de género en los anteproyectos y la realización de auditorías de género. Desde la creación de la Comisión de Evaluación de Impacto de género en los Presupuestos de la Comunidad andaluza en septiembre de 2004, se ha constituido con carácter estable la evaluación de género presupuestaria.

El análisis del impacto por razón de género realizado sobre el proyecto de Presupuesto es especialmente importante puesto que el Presupuesto Público es la herramienta por excelencia en el desempeño de las funciones de gestión del gobierno: supone la concreción de una política económica y social al asignar los recursos estableciendo posibilidades reales de desarrollo de objetivos y es un reflejo de las prioridades políticas del Ejecutivo. Si ya nos referimos a que, con carácter general, la mayoría de iniciativas legislativas constituyen proyectos de ley, el monopolio de la iniciativa para la elaboración de los Presupuestos permite al Gobierno proyectar aún más su influencia en la potestad legislativa (artículo 134.1 CE). La jurisprudencia constitucional ha señalado que la Ley de Presupuestos se ha ido configurando progresivamente no sólo como un

conjunto de previsiones contables sino como un “vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno”³¹.

Un presupuesto sensible al género es aquél en el que se ha realizado un examen sistemático y se han evaluado las asignaciones que se realizan en el mismo a través de una mirada de género, posibilitando la identificación de impactos diferenciales por la distinta posición económica y social de hombres y mujeres. El incumplimiento de la normativa legal sobre la emisión de un informe para la valoración del impacto de género de las medidas que se establecen en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado resulta especialmente grave porque la política económica de ingreso y gasto público debería contribuir, decisivamente, a la eliminación de la situación actual de discriminación de las mujeres³².

A los efectos de nuestro estudio, lo más relevante es valorar el grado de ejecución de esta normativa y proceder al análisis del último informe sobre impacto de género que ha acompañado al Proyecto de Ley de Presupuestos para 2009. En líneas generales, no parece responder a los parámetros mínimos exigibles si atendemos a las deficiencias detectadas. De manera sucinta, el documento analiza la situación social de la mujer en la materia que se trate aunque sólo en contados casos se especifica el dinero para esas partidas. En ningún momento, sin embargo, figura un apartado con las recomendaciones a seguir, algo sobre lo que han insistido las instituciones europeas, a quienes se invoca en la primera línea del texto. Finalmente, todos los Ministerios, a pesar de que algunos han elaborado informes muy deficientes, incluyen la misma coletilla: que el impacto de sus cuentas es positivo para la igualdad³³.

³¹ STC 65/1987, de 21 de mayo, fj 1. Sobre esta cuestión véase, LÓPEZ GUERRA, Luis, “Funciones del Gobierno y dirección política”, *Documentación Administrativa*, núm. 215, 1988, págs. 15 a 40.

³² Resulta un ejercicio más sencillo la evaluación del impacto por razón de género de los presupuestos que de los impuestos aunque se han realizado estudios interesantes que analizan los beneficios fiscales que afectan a la mujer: STOTSKY, Janet G., “Sesgos de género en los sistemas tributarios”, en *Política Fiscal y Género*, M. Pazos Morán (dir.), Ministerio de Economía y Hacienda/IEF, Madrid, 2005, págs. 41 a 62 y GUERVÓS MAÍLLO, M^a Ángeles, “Medidas fiscales que afectan a la mujer”, en *La mujer ante el ordenamiento jurídico: soluciones a realidades de género*, Atelier, Barcelona, 2009, págs. 159 a 200.

³³ Se han señalado ausencias notables como que el Ministerio de Educación y Política Social no haya analizado en este informe sus presupuestos para la Dependencia, una ley con una

Aunque el Gobierno ha admitido que se trata de un documento heterogéneo e incompleto lo considera una ambiciosa iniciativa cuya plena aplicación requerirá varios ejercicios, de tal forma que este primer informe sólo puede considerarse como un importante punto de partida. En realidad, puede calificarse de grave el hecho de que los Ministerios ni siquiera especifiquen su presupuesto para las políticas de igualdad incumpliendo de un modo flagrante lo dispuesto legalmente.

Contrasta con esta situación el balance que puede proyectarse respecto a la actuación del Ejecutivo andaluz. Durante un lustro, la Junta de Andalucía ha asumido la estrategia de dotar de enfoque de género al Presupuesto público de toda la Comunidad Autónoma. Esta estrategia aborda todas las fases del complejo proceso presupuestario y todos los elementos que definen la perspectiva de género. Las claves de la aplicación del *mainstreaming* de género han sido la organización interna de una comisión interdepartamental, las modificaciones en el propio proceso presupuestario y sus sistemas de registro y monitorización así como la publicación de un informe anual anexo al proyecto de Presupuesto que se debate en el Pleno³⁴.

Además de procurar seguir el ejemplo pautado por la Comunidad andaluza, el futuro en la perspectiva de género aplicada a la materia presupuestaria se halla en el control ulterior de los Presupuestos: así, el programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2009 ha acordado incluir entre los objetivos específicos que pudieran fijarse para cada una de las fiscalizaciones que integran el Programa en sus correspondientes directrices técnicas “la verificación del cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todo aquello en que lo dispuesto en esta normativa pudiera tener relación con el objeto de las actualizaciones fiscalizadoras”. Esta herramienta supondría inevitablemente una medida de presión – con repercusiones jurídicas –

destacada influencia sobre la mujer, que es la que se encarga mayoritariamente de los cuidados de ancianos y discapacitados, abandonando para ello, en ocasiones, su empleo remunerado.

³⁴ MARTÍNEZ AGUAYO, Carmen, “Aplicación del enfoque de género en los Presupuestos públicos de Andalucía”, en *Nuevas Políticas Públicas: interdisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 3, 2007, págs. 19 a 36.

sobre el Gobierno para cumplir con la aplicación del enfoque de género en los Presupuestos públicos.

VII. Conclusiones

La dimensión de la igualdad entre hombres y mujeres a nivel comunitario, estatal y autonómico se basa, en el momento presente, en la idea de integración de la dimensión de género. En coherencia con esta concepción, se han desarrollado prácticas e instrumentos tanto para impulsar la integración de la dimensión de género en el conjunto de acciones y políticas públicas como para garantizar el seguimiento y evaluación de las actuaciones llevadas a cabo y, en su caso, para adaptarlas a las necesidades y, si es preciso, modificarlas.

Los informes de impacto de género constituyen uno de esos instrumentos al imponer al Ejecutivo concernido la evaluación del nivel de equidad de género presente en los proyectos de disposiciones normativas que tengan que ser aprobados, es decir, el grado de tendencia hacia la igualdad entendida como igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres. Con ellos, el legislador eleva la dimensión de género a un elemento a considerar en la elaboración normativa y asume la transversalidad como una finalidad buscada por todas y cada una de las normas del ordenamiento jurídico que se aplicarán desde la perspectiva de género: mediante la transversalidad la totalidad del ordenamiento aparece impregnado del objetivo de la igualdad de los sexos, de modo que, cada norma jurídica, aparte de cuál sea su concreta finalidad, ostentará la finalidad adicional de consecución de ese objetivo de la igualdad de los sexos. O dicho más sencillamente, todas y cada una de las normas jurídicas – no sólo las tradicionales normas antidiscriminatorias, es decir, las leyes de igualdad clásicas – se convertirán en mecanismo de consecución de la igualdad de los sexos.

La revisión de los textos legales estatales y autonómicos reguladores de los informes de impacto de género permite concluir que su tratamiento jurídico ha sido similar en la mayor parte de los casos y que su reglamentación merece una valoración positiva. Sin embargo, hasta la fecha, no se observa que el informe de impacto de género haya sido considerado un elemento importante ni por los destinatarios de las normas ni tampoco

por las Administraciones concernidas. Tal situación dificulta la implementación efectiva de la LOI en muchos ámbitos por cuanto la evaluación de impacto de género representa la estructura lógica de la planificación: reflexionar, aplicar recursos y evaluar resultados.

La igualdad efectiva entre mujeres y hombres precisa, sin duda, de regulaciones a través de normas jurídicas pero no basta con ellas sino que son precisas actuaciones en otros órdenes comenzando por las de naturaleza política. Es indiscutible que, en la mayoría de los ámbitos, hay diferencias importantes entre mujeres y hombres: desde el urbanismo hasta el transporte las medidas que se adopten en estos medios afectarán de modo distinto a cada sexo pudiendo potenciar o, en su caso, disminuir las desigualdades de partida. La finalidad de evaluar estos planes vuelve a consistir en evitar que con ellos se produzca un efecto discriminatorio pero sirve, asimismo, a otros objetivos: el informe resultante incrementa el nivel de eficacia de las normas, contribuye a la consecución de los objetivos, en materia de igualdad de oportunidades, de las políticas públicas y, en última instancia, facilita el trabajo de los poderes públicos a favor de la igualdad porque ofrece un mayor nivel de información sobre la realidad social.

Es necesario, por tanto, insistir en algunos aspectos sobre los que convendría avanzar. En primer lugar, habida cuenta de que todavía existe un mínimo porcentaje de proyectos a los que no acompaña el preceptivo informe de impacto de género, instar al cumplimiento de la Ley 30/2003 en cuanto a la emisión de este informe para poder detectar si las normas analizadas producen un impacto positivo o negativo por razón de género en la ciudadanía; en segundo término, realizar con rigor, motivando adecuadamente los informes preceptivos en consonancia con las directrices marcadas por la Unión Europea, y tomar en consideración la valoración efectuada en los informes de impacto de género dando así cumplimiento al mandato constitucional de remover los obstáculos que impidan la igualdad real entre mujeres y hombres; en tercer lugar, urgir la aprobación de la Guía Metodológica para el apoyo de los distintos Departamentos ministeriales en la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo; en cuarto lugar, valorar la oportunidad de hacer también extensiva la evaluación del impacto de género de las proposiciones de ley

para conseguir la implicación del poder legislativo en la consecución de esa igualdad real y efectiva que, el artículo 9.2 CE, exige a todos los poderes públicos; finalmente, facilitar el acceso al contenido íntegro de los informes ya sea mediante la publicación del informe de impacto por razón de género junto con la norma definitivamente aprobada ya sea mediante su publicación en las páginas *web* de los Ministerios implicados y, en todo caso, del Ministerio de Igualdad (Instituto de la Mujer).

