

1. Marco normativo

El punto de partida de la vigente regulación andaluza de la técnica considerada se encuentra en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía¹, en cuya virtud el género se concibe como una política social de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través de la promoción de la igualdad y erradicación de la violencia de género.²

La consecuencia inmediata de este planteamiento es que la igualdad es un objetivo básico de la Comunidad Autónoma, tal y como dispone el art. 10.1 del Estatuto, junto a la libertad, del individuo y de los grupos, imponiéndose a los poderes públicos la obligación de remover «los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...», para lo cual se «adoptarán las medidas de acción positiva que resulten necesarias». En otros términos, los poderes públicos, y de forma particular los autonómicos, deben superar una acción meramente garantizadora de carácter formal de estos valores del Ordenamiento Jurídico, para llevar a cabo toda una acción en positivo y en clave constructiva, que desborda con creces la aludida garantía formal.³

En este contexto, el art. 114 del Estatuto introduce el impacto por razón de género como un elemento del procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma, de

¹ BOE núm.68, de 20 de marzo.

² Para una consideración más detenida del tratamiento de la igualdad en el Estatuto de Andalucía, téngase en cuenta Salazar Benítez (2008: 330 y ss).

³ Véase Mora Ruiz (2012: 405).

carácter preceptivo⁴. Por tanto, se trata de una técnica o instrumento necesario en los procedimientos de elaboración de normas conectado a la garantía de calidad de las mismas que encuentra respaldo en el más alto nivel del ordenamiento autonómico⁵, por su vinculación a la igualdad.

Con todo, no se trata de una previsión novedosa en el Derecho propio de Andalucía, puesto que esta técnica ya se había contemplado con anterioridad en disposiciones especiales, a saber: Por un lado, la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas en la Comunidad Autónoma⁶, que disponía en su art. 139.1 la obligatoriedad de someter todos los proyectos de ley y reglamentos que aprobara el Consejo de Gobierno a un informe de impacto normativo por razón de género; y, de otra parte, se constituía una comisión para la emisión de este informe, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda, y con participación del Instituto Andaluz de la Mujer (art. 139.2).

Por otro lado, la Ley 6/2006, de 24 de octubre⁷, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contempla la exigencia de memoria sobre impacto por razón de género de los anteproyectos de ley, de acuerdo con el art. 43.2, como parte de la documentación que desde una Consejería se eleva al Consejo de Gobierno, en el ejercicio de la iniciativa legislativa. Junto a ello, el art. 45.2 establece idéntica previsión para los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general.

En consecuencia, en la Comunidad Autónoma de Andalucía puede reconocerse una cierta trayectoria en la previsión, con carácter preceptivo, de la evaluación de impacto por razón de género de las iniciativas normativas, que se consolida definitivamente mediante su regulación en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de promoción de la igualdad de género de Andalucía, como herramienta transversal de la igualdad de la acción pública dirigida a la aprobación de normas.

⁴ El precepto dispone expresamente lo siguiente: «En el procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas».

⁵ Sobre la importancia de esta previsión, que no encuentra parangón en los Estatutos modificados, véase Martínez Sampere (2012: 1851).

⁶ BOE núm. 26, de 30 de enero. La norma se desarrollaba por 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, derogado en la actualidad por el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de género.

⁷ BOJA núm. 215, de 7 de noviembre.

En este último sentido, el art. 6 de la Ley 12/2007 reconoce expresamente esta funcionalidad de la evaluación del impacto de género en el desarrollo de las competencias de los poderes públicos (apartado 1), y concreta extremos importantes para la aplicación de la misma, debiendo destacarse los siguientes.

En primer lugar, se amplía el ámbito objetivo de esta evaluación, que no sólo incluye los proyectos de ley y disposiciones reglamentarias aprobadas por el Consejo de Gobierno, sino, también, los planes aprobados por el mismo, de forma que «en el proceso de tramitación de esas decisiones, deberá emitirse por parte de quien reglamentariamente corresponda, un informe de impacto normativo por razón del género del contenido de las mismas» (apartado 2). En este sentido, el art. 31.3 de la Ley también exige esta evaluación en los proyectos de Decreto que aprueben las ofertas de empleo público de la Administración de la Junta de Andalucía.

Junto a ello, el precepto examinado intenta delimitar el contenido de este informe, en el sentido de que deberá incluir «indicadores pertinentes en género, mecanismos y medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten sobre las mujeres y los hombres, así como a reducir o eliminar las diferencias encontradas».

En mi opinión, la regulación que efectúa el art. 6 de la Ley 12/2007 no es, en absoluto, de carácter programático, dado el nivel de desarrollo que contiene, al concretar tanto el ámbito específico de aplicación de la técnica como su contenido. En este sentido, debe destacarse el carácter constructivo de la aludida regulación, en la medida en que la misma no está previendo una mera fórmula de diagnóstico de la (des)igualdad de la medida proyectada, sino que, además, contempla la consideración de medidas encaminadas a la corrección de desigualdades, si se detectan, promoviéndose, así, como recoge la propia norma, la igualdad entre los sexos. De esta manera, la evaluación se configura «como instrumento jurídico necesario para que la Administración actúe en positivo en garantía y efectividad de la igualdad» (Mora Ruiz, 2012:421).

Por último, el modelo establecido en la Comunidad Autónoma de Andalucía se cierra con el desarrollo reglamentario correspondiente, esto es, mediante el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la Elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género⁸, en cuya

⁸ BOJA núm. 36, de 22 de febrero.

virtud se completa la regulación legal de la técnica, concretando su régimen jurídico en aspectos organizativos y de procedimiento, que clarifiquen la operatividad y alcance de la Evaluación.

En definitiva, la opción de la Comunidad Autónoma de Andalucía es la de una regulación positiva bien construida desde la perspectiva formal, en el sentido de que la técnica se contempla en el máximo nivel del Ordenamiento autonómico y es objeto de desarrollo legal, tanto en normas generales de la Comunidad Autónoma (Ley 6/2006), como en el bloque normativo de la igualdad constituido por la Ley 12/2007 y el Decreto 17/2012.

2. Unidad, órgano o entidad que realiza las evaluaciones de impacto normativo por razón de género. Procedimiento y contenido

Desde la perspectiva organizativa y procedimental, el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, es la norma de referencia, en la medida en que concreta el procedimiento de estas evaluaciones, contemplando la intervención de distintos órganos en fases diferentes del procedimiento de elaboración del proyecto de ley, disposición administrativa de carácter general, plan o, en su caso, proyecto de decreto que apruebe la correspondiente oferta de empleo público de la Junta de Andalucía.

Así, en primer lugar, el centro directivo competente para la iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición habrá de acompañar el acuerdo de iniciación de dicho procedimiento con el informe de evaluación del impacto de género (art. 4.3 en relación con el art. 4.1). Por su parte, las Unidades de Igualdad de Género asesorarán a estos órganos para la elaboración del informe. Junto a ello, el Decreto concreta el contenido de los informes y prevé el envío de los mismos al Instituto Andaluz de la Mujer, que deberá pronunciarse sobre el informe antes de que el proyecto de disposición sea enviado a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras o, en su caso, se apruebe definitivamente (art. 6). En mi opinión, esta ordenación procedimental de la evaluación de impacto por razón de género es fundamental para que la técnica pueda desplegar el máximo de efectos en

tanto que garantía de la calidad y eficacia de las normas desde la perspectiva de la igualdad⁹.

Por otro lado, el Instituto tiene la obligación de seguimiento de los informes de evaluación del impacto de género mediante la realización de un informe anual, tal y como dispone el art. 7 del Decreto, lo cual constituye una magnífica cláusula de cierre de la regulación, en tanto en cuanto se abre una puerta a una cierta evaluación *ex post* de la norma sobre la que se proyecta el informe.

En cuanto al contenido del informe que nos ocupa, el artículo 5 del Decreto, en el marco del referido artículo 6.3 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, concreta el contenido mínimo que debe tener el informe de evaluación del impacto de género, en el sentido de que, al menos, deberán reflejarse los siguientes extremos¹⁰: a) Enumeración de la legislación vigente en materia de igualdad de género, citando expresamente las normas que afectan a la disposición; b) Identificación y análisis del contexto social de partida de mujeres y hombres en relación con la disposición de que se trate, con inclusión de indicadores de género que permitan medir si la igualdad de oportunidades entre ambos sexos será alcanzada a través de las medidas que se pretenden regular en aquella, e incorporando datos desagregados por sexos recogidos preferentemente en estadísticas oficiales y acotados al objeto de la norma; c) Análisis del impacto potencial que la aprobación de las medidas que se pretenden regular producirá entre las mujeres y hombres a quienes afecten; d) Incorporación de mecanismos y medidas dirigidas a neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten sobre las mujeres y los hombres, así como a reducir o eliminar las diferencias encontradas.

Además, el precepto dispone, en su apartado segundo, la obligatoriedad del informe, en la medida en que, aun en el caso de que «la disposición no produzca efectos, ni positivos ni negativos, sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, se reflejará esta circunstancia en el informe del impacto de género, siendo en todo caso necesario revisar el lenguaje del proyecto para evitar sesgos sexistas».

⁹ Véase Mora Ruiz (2010: 225).

¹⁰ Téngase en cuenta que el art. 45.1.a) Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con el procedimiento de elaboración de reglamentos, sólo dispone que el correspondiente proyecto iniciado por el centro directivo que corresponda deberá ir acompañado, entre otros documentos, de la memoria sobre el impacto por razón de género, sin incluir mayores precisiones.

Esta última previsión permite conectar con uno de los aspectos fundamentales de la evaluación de impacto normativo por razón de género, cual es el carácter preceptivo del trámite, con la consecuencia, en principio, de nulidad radical de la disposición administrativa de carácter general, en una aplicación estricta del art. 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹¹. Esta parece ser la tesis sostenida por la jurisprudencia más reciente, en la que se respalda la idea de que la omisión de este informe, aun en el caso de que la disposición en cuestión pueda considerarse inocua desde la perspectiva de género, debe considerarse un vicio procedimental cuya consecuencia es la invalidez de la norma proyectada, pues, de lo contrario el informe no puede desplegar los efectos que se le atribuyen legalmente en cuanto a las posibilidades de corrección y fomento de la igualdad¹².

Finalmente, debe destacarse el hecho de que los anteproyectos de Ley de Presupuestos también están sometidos a la evaluación que nos ocupa, pero la realización del informe corresponde a la Comisión de Impacto de Género en los presupuestos, de acuerdo con el art. 8 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, y el Decreto 20/2010, de 2 de febrero, por el que se regula la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 3.3). Recientemente, la Ley 9/2018, de 8 de octubre¹³ ha modificado el art. 8, incidiendo, por un lado, en las funciones de esta Comisión, que «impulsará y fomentará la preparación de anteproyectos con perspectiva de género de los estados de ingresos y gastos de las diversas consejerías, y, cuando proceda, de los

¹¹ BOE núm. 236, de 2 de octubre.

¹² Este es el planteamiento del Tribunal Supremo, (S. de 6 de octubre de 2015, rec. 2672/2012) en relación con el Plan de Ordenación Territorial de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga. El Tribunal estima el recurso de casación presentado contra la STSJ de Andalucía de 23 de marzo de 2012, reconociendo la exigibilidad del informe de impacto normativo por razón de género desde la perspectiva material, en la medida en que considera que el Plan, como disposición administra de carácter general, se encuentra sujeta a las normas vigentes en el momento de su aprobación (2006) e insiste en que tal obligatoriedad no queda neutralizada por la afirmación de la Administración autonómica en el sentido de considerar que el plan no produce efecto alguno sobre este ámbito (F. Jco. 4 y 5). No obstante, la Sentencia presenta voto particular del Magistrado Suay Rincón, que discrepa de la aplicabilidad de la técnica al Plan, especialmente antes de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2007. Por el contrario, desde la entrada en vigor de la norma, que expresamente extiende la exigencia de la evaluación a los planes, no hay duda del carácter preceptivo del informe de impacto normativo por razón de género. En la misma línea, véase STS de 14 de julio de 2016, rec. 1479/2015.

¹³ BOJA núm. 199, de 15 de octubre.

recursos y dotaciones de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía» y asumirá la realización de auditorías con esta perspectiva (apartado 2)¹⁴; y, de otro, se introduce como novedad que la «Cámara de Cuentas de Andalucía incorporará en el informe sobre la cuenta general de la Comunidad Autónoma la fiscalización del cumplimiento de la perspectiva de género en el presupuesto de la Junta». Como antes he dicho, se trata de previsiones que, de alguna manera, permiten una cierta evaluación *ex post* de los informes de impacto por razón de género, lo que constituye una garantía de la efectividad de los mismos.

3. Evaluaciones realizadas en los últimos 5 años

En la realización de este informe, y en particular, en el análisis de este apartado se ha de poner de relieve, en primer lugar, el diferente grado de información existente en relación con el objeto normativo de la concreta evaluación.

Así, respecto de los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma, existe información disponible sobre la evaluación de impacto de género de los mismos con un alto grado de exhaustividad, en la que se lleva a cabo un análisis profundo de las medidas adoptadas en el ejercicio anterior y es posible comprobar el grado de efectividad de las partidas presupuestarias destinadas a la igualdad en cada ámbito material.¹⁵ En este sentido, de los informes analizados entre los años 2012 a 2018, destaca la sofisticación de este informe desde un punto de vista técnico, lo que se traduce en «el establecimiento de objetivos de género específicos dentro de la elaboración presupuestaria de la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y de régimen especial», y se consolida la inclusión de indicadores presupuestarios por género.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe reconocerse un alto grado de influencia de este informe en la elaboración de las normas presupuestarias anuales.

¹⁴ El nuevo artículo 8.2 atribuye, además, a la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos, la promoción de «la realización de auditorías de género en las Consejerías y entes instrumentales de la Administración de la Junta e impulsará la aplicación de la perspectiva del enfoque de género en el plan de auditorías de cada ejercicio».

¹⁵ Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/haciendaindustriayenergia.html>.

Por el contrario, tratándose del informe de impacto por razón de género de otras iniciativas normativas, el grado de sistematización de la información accesible (especialmente a través de la web del Instituto de la Mujer) es menor.

En este sentido, se han considerado algunos ejemplos de iniciativas normativas en tramitación¹⁶ en las que el informe en cuestión determina, en primer lugar la pertinencia o no de la norma proyectada, de forma que, atendiendo a la incidencia directa en las personas, mujeres y hombres, si afecta al acceso a los recursos o incide en la modificación de los roles de género, puede considerarse que la norma es pertinente (por ejemplo, Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería o Proyecto de Decreto por el que se regulan las Escuelas de tiempo Libre en la Comunidad Autónoma de Andalucía y las enseñanzas a impartir por las mismas) o, por el contrario, «no es pertinente» (por ejemplo, Proyecto de Orden por la que se convocan subvenciones a las Diputaciones provinciales de Andalucía, para actuaciones conjuntas de dotación y modernización de espacios productivos y de innovación).

A esta primera consideración de la disposición se suman los apartados relativos al grado de respuesta de la aludida disposición ante la situación social que se analiza en cada caso, pudiendo concluirse que el informe es favorable, neutro o desfavorable. Probablemente, más que la calificación final obtenida de la evaluación del impacto de la norma por razón de género, resulta de interés el análisis del contexto social que se hace en cada caso y de las medidas de respuesta, ya que, aunque con diferente intensidad en función del objeto de la norma proyectada, debe destacarse el afán de estas evaluaciones por evidenciar las medidas que pueden tener efecto sobre la situación de desigualdad, y que van desde la llamada de atención sobre el uso de un lenguaje inclusivo y no discriminatorio, hasta la propuesta de medidas de fomento, planificación o la exigencia de alternancia en el establecimiento de equipos directivos.

4. Conclusiones

A la vista de lo expuesto en este Informe sobre la Comunidad Autónoma de Andalucía, pueden hacerse diferentes consideraciones, en

¹⁶ Disponibles en: www.juntadeandalucia.es/transparencia.html.

planos diversos que, sin embargo, tienen como punto de partida el convencimiento sobre la idoneidad de la técnica examinada para conseguir realizar la necesaria transversalidad de la igualdad entre mujeres y hombres, incidiendo sobre los procedimientos de aprobación de normas¹⁷.

Así, en primer lugar, la Comunidad Autónoma de Andalucía ejemplifica uno de los aspectos complejos del dispositivo, relacionado con la dualidad de regímenes a los que se somete, ya que la técnica está prevista tanto en la legislación general administrativa de Andalucía, en relación con la regulación común de los procedimientos para la elaboración de normas por parte del Gobierno, como en la legislación de igualdad. Parece conveniente conectar ambas legislaciones y proceder, en todo caso, a una regulación minuciosa del procedimiento de elaboración del informe¹⁸, con el que se garantice la sustantividad del mismo, como parece conseguir la Comunidad Autónoma andaluza¹⁹.

En todo caso, la práctica a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior pone de relieve la consolidación del informe de impacto por razón de género en esta Comunidad. Desde esta perspectiva, debe insistirse en la importancia del mismo para la realización de la igualdad en cualquier ámbito de actuación de los poderes públicos y, sobre todo, en el papel cualificado que otorga a la Administración para poder tomar decisiones de efectiva garantía de la igualdad como sujeto activo de la misma²⁰.

Desde esta última perspectiva, debe insistirse en el carácter preceptivo del informe, pues es una garantía de la igualdad. Como señala el voto particular de la STS de 6 de octubre de 2015²¹, el informe constituye «la garantía última de que no se produzca una indeseable incidencia en materia de género, de tal manera que, en su ausencia, no hay modo de verificar que el Plan incide o no en dicha materia».

¹⁷ Mora Ruiz (2010: 219).

¹⁸ *Ibidem*, 221.

¹⁹ Téngase en cuenta el Documento «Grupo de Trabajo para la promoción de la Igualdad de Género y contra la violencia de género en Andalucía» (2015), en cuya virtud uno de los ejes del proceso de consolidación de la integración de la perspectiva de género en la Comunidad Autónoma es la evaluación de impacto de género (p. 710).

²⁰ Véase Mora Ruiz (2008: 116 y ss).

²¹ *Supra* nota al pie núm. 12.

Bibliografía y documentos de interés

- MARTÍNEZ SAMPERE, E. (2012). «Artículo 114», en *Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Cruz Villalón, P. y Medina Guerrero, M. (Dir.), vol. III, Parlamento de Andalucía, 1849-1856.
- MORA RUIZ, M. (2012). «Servicios Sociales e igualdad de género», en Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió J. M^a (dir.). *El Derecho de los Servicios Sociales en Andalucía*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 401-455.
- MORA RUIZ, M. (2010). «El informe de impacto de género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el Derecho Administrativo?». En Mora Ruiz, M. (Dir.), *Formación y objeto del Derecho Antidiscriminatorio de género desde el Derecho Público*, Barcelona: Atelier, 207-233.
- MORA RUIZ, M. (2008). «La Administración como sujeto activo de la igualdad de género: la dimensión social y colectiva de la igualdad de mujeres y hombres». En Giles Carnero, R., y Mora Ruiz, M. (Coord.), *El Derecho antidiscriminatorio de género: estudio pluri-disciplinar de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la efectiva igualdad de mujeres y hombres*, Badajoz: Abecedario, 115-134.
- PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (2015). Documento «Grupo de Trabajo para la promoción de la Igualdad de Género y contra la violencia de género en Andalucía», Serie Trabajos Parlamentarios/ Núm. 16, Sevilla: Servicio de Publicaciones del Parlamento de Andalucía.
- SALAZAR BENÍTEZ, O. (2008). «La igualdad de género». En Muñoz Machado, S. y Rebollo Puig, M., (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Madrid: Thomson-Civitas, 308-331.