

INFORME RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

Se emite el presente informe a solicitud del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco y en el ejercicio de la competencia atribuida a Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer por el artículo 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

El informe tiene por objeto verificar la correcta aplicación de lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Ley 4/2005 y en las Directrices sobre 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 aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012, y realizar propuestas de mejora en tal sentido.

El anteproyecto de Ley sobre el que se solicita el informe tiene por objeto el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

Se trata, por tanto, de una disposición de carácter general que debe ser evaluada sobre su impacto en función del género, de conformidad con lo establecido en el apartado 2.1 de la Directriz Primera. A tal fin, el órgano promotor de la norma ha emitido el correspondiente Informe de impacto en función del género, en los términos previstos en el anexo I, y de acuerdo con lo previsto por los apartados 3 y 4 de la Directriz Primera.

En el Informe de Impacto remitido se da una descripción general del anteproyecto de Ley. Señala que el proyecto no tiene como objetivo promover la igualdad de mujeres y hombres, *“sino que en lo que a igualdad se refiere, incluye expresamente los informes de impacto de género previstos en la Ley 4/2005 en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general”*.

Verificado el cumplimiento de los trámites formales previstos por la Ley 4/2005 y las Directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género, en relación con el proceso de elaboración y contenido del Informe de impacto de género se realiza la siguiente reflexión y propuesta:

En los últimos años ha habido un importante avance en la intervención pública a favor de la igualdad de mujeres y hombres. La IV Conferencia Mundial de la Mujer, organizada por Naciones Unidas en 1995, en Beijing, situó el mainstreaming de género junto con las acciones positivas como la estrategia más idónea para el logro de la igualdad de mujeres y hombres. Desde entonces, los organismos públicos, en todos los ámbitos, han ido incorporando progresivamente el enfoque de género en sus procesos y estructuras.

En lo que a la CAE se refiere, es manifiesta la evolución de la implicación de todos los organismos que intervienen en la gestión de las políticas públicas, asumiendo responsabilidades en la implementación de políticas dirigidas a lograr mayores cotas de igualdad de mujeres y hombres en sus ámbitos de competencia.

Estos avances han estado guiados en gran parte por una legislación que pauta claramente la necesidad de incorporar el enfoque de igualdad en la toma de decisiones y en la gestión de las políticas públicas de manera transversal. En concreto la Ley 4/2005 contempla en los artículos 18 a 22 **la Evaluación previa de impacto de género**, medida dirigida a integrar la perspectiva de género en la normativa y este anteproyecto de Ley supone un instrumento valioso para profundizar en su acción.

En este sentido, la elaboración de disposiciones de carácter general es una cuestión de gran trascendencia, dada la gran producción normativa provocada por la intervención pública en todas las esferas de la vida colectiva y la complejidad de las regulaciones que diariamente inciden en una enorme variedad de situaciones y relaciones sociales. La necesidad de ordenar el procedimiento que da vida a todas

esas normas obedece a las exigencias que impone el respeto a los derechos de la ciudadanía y de los colectivos sociales en que se integran.

Por lo tanto, dada la importancia estratégica del proyecto normativo y el alcance de su regulación, que afecta al funcionamiento de la Administración Pública Vasca, a su ordenamiento jurídico, a los instrumentos de análisis previos de los efectos de las normas, entre los cuales destacamos el análisis de Impacto por razón de género, a la consulta previa, a la participación ciudadana y, por ende a la ciudadanía, nos gustaría señalar que para poder evaluar el impacto de género **resulta indispensable realizar un análisis de situación requerido por las directrices mediante la recogida, de forma diferenciada, de información sobre la situación de mujeres y hombres en el ámbito en que la norma desplegará sus efectos**. En este sentido, era necesario aportar datos referidos a la presencia de mujeres y hombres en los beneficios o resultados derivados de la norma, a las desigualdades en cuanto al acceso a los recursos, a los ámbitos de toma de decisiones, en lo que a normas sociales o valores de lo que se atribuye a las mujeres y hombres se refiere, todo ello, con el fin de identificar las posibles desigualdades previas por razón de sexo que puedan existir.

En este punto realizamos un análisis somero de la **situación de las mujeres** y hombres en el Sector Público de la CAE y en la ciudadanía; en la medida en que las disposiciones generales se elaboran en la Administración de la CAPV y que aquéllas pueden regular distintos ámbitos y sectores que pueden afectar a la ciudadanía en su conjunto o a partes de ésta.

Según Cifras 2017, la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Euskadi en 2016 está constituida por un total de 2.171.886 personas, de las cuales 1.116.345 son mujeres, lo que supone el 51,4%.

En 2018, en lo que a personal de la Administración de la CAPV en su conjunto se refiere las mujeres suponen un 61%, no obstante, y salvo en la Administración General, su distribución en los diferentes ámbitos resulta muy desigual, ya que

apenas suponen un 11% del personal de la Ertzaintza y sin embargo, son un 76.8% del personal de Justicia y un 73% del personal de Educación.

En términos generales, hay una mayor presencia de las mujeres en la administración, si bien ésta se concentra, sobre todo, entre el personal funcionario y en el cuerpo auxiliar administrativo mientras que la presencia de los hombres se concentra en el cuerpo superior facultativo y supera la de las mujeres entre el personal político y asesor.

Respecto a la relación de empleo, con fecha 1 de noviembre de 2013, la presencia de las mujeres entre el personal funcionario asciende al 62.15% mientras que entre el personal laboral la presencia de mujeres y hombres es más equilibrada (56,57% mujeres y 43,42% hombres).

El 79,9% de las personas asalariadas del sector público con contrato parcial son mujeres.

En la administración general de la CAE, la interinidad afecta a un 36,26% del total de las funcionarias frente al 29,34% de los funcionarios¹.

Respecto a las disposiciones de carácter general y las Evaluaciones de Impacto de Género (EIG).

- Tabla 1. Grado de ejecución del Plan Anual Normativo por departamentos para el 2017.

Departamento	Nº de proyectos	Aprobados	Tramitación	No iniciados	Incluidos en el PAN (2018)*
Lehendakaritza	6	2	3	1	4
Gobernanza Pública y autogobierno	7	3	3	1	4
Desarrollo Económico e Infraestructuras	12	4	7	1	5
Empleo y políticas sociales	6	4	2	0	2

¹ Elaboración propia a partir “*Información estadística del personal al servicio de la Administración de la CAPV*”. 2013.

Departamento	Nº de proyectos	Aprobados	Tramitación	No iniciados	Incluidos en el PAN (2018)*
Medio ambiente, Planificación Territorial y Vivienda	8	1	4	3	7
Hacienda y Economía	5	3	0	2	2
Educación	19	6	13	0	13
Salud	12	3	6	3	8
Turismo, Comercio y Consumo	6	1	3	2	3
Cultura y Política Lingüística	5	3	1	1	0
Seguridad	7	6	1	0	1
Trabajo y Justicia	3	1	1	1	2
TOTAL	96	37	44	15	51

*Se ha incorporado en el PAN 2018 la totalidad de los proyectos que estaban en tramitación en 2017 y también los no iniciados, salvo 8 proyectos de decreto

- Evaluaciones de Impacto de Género -datos extraídos de la Evaluación de Políticas para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE 2015²:
 - El número de Evaluaciones de Impacto de Género realizadas en el Gobierno Vasco del 2008 al 2015 han sido 371 (151 evaluaciones en 2008, 108 en 2010 y en 2015,112).
 - Desde el 2009 al 2015 han sido 94 las personas trabajadoras del GV que han recibido formación en EIG.
 - Gracias a la implantación de las EIG se ha incrementado de manera muy significativa el porcentaje de normas que incorporan algún tipo de medida de igualdad, que era del 18% en 2005, del 88% en 2010 y del 96% en 2015.
- Además, los datos del estudio dejan claro que se ha producido una evolución de la capacidad transformadora de los contenidos de igualdad.

² [Evaluación de Políticas para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE 2015](#)

Haciendo una puntuación media de dicha capacidad en una escala de 1 a 5, las normas de 2005 puntúan 2,22, las de 2010 2,25 y las de 2015 2,48.

- Respecto al momento del proceso legislativo en el que se elabora el informe de impacto de género según departamento, los datos constatan de manera mayoritaria que el informe se inicia cuando la norma está bien en un estado borrador muy avanzado o incluso definitivo, lo cual dificulta la incorporación de medidas de calado en el avance hacia la igualdad.
- Si tenemos en cuenta la calidad del diagnóstico de los Informes de Impacto de Género, en su mayoría (un 64%) tienen una calidad débil, lo que significa que apenas aportan información relevante para la norma.

Respecto a **la participación de las mujeres** en la toma de decisiones del sector público, político y ciudadanía sigue siendo inferior a la de los hombres. Más allá del aumento producido con la entrada en vigor de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, aún quedan mucho trabajo por hacer para alcanzar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en la representación política y sindical, dirección de empresas del sector público, participación en órganos administrativos y otros ámbitos de toma de decisiones y reparto de poder.

Con relación a garantizar el cumplimiento de la normativa e instrumentos jurídicos para evitar la discriminación y promover la igualdad, se afirma en el informe que “se garantiza el cumplimiento de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres incluyendo los informes de impacto de género previstos en la norma”. Como se ha señalado con anterioridad, si bien la elaboración del Informe de Impacto en Función del Género da cumplimiento a lo establecido en la Ley 4/2005, sus requerimientos son más amplios y su cumplimentación no supone, por sí misma, un impacto positivo, como se puede evidenciar a lo largo del presente informe.

Finalmente, **con relación al contenido de la norma**, cabe realizar una serie de reflexiones y propuestas de mejora:

- Nombrar correctamente la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, tanto en la exposición de motivos como en el desarrollo de la norma.

- Respecto al art. 7 se propone modificar la redacción del párrafo de forma que recoja la parte que señalamos subrayada: *“Con anterioridad a la decisión de iniciar el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, los departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrán llevar a cabo labores preliminares de reflexión y preparación, entre las cuales se incluirán, en particular las evaluaciones de resultados e impactos acumulados del conjunto de las políticas y normas existentes, y las evaluaciones previas de impacto de las alternativas normativas que puedan barajarse, incluidos análisis preliminares desde el punto de vista del género que podrán servir para la elaboración de la evaluación de impacto de género, en el seno de las cuales se sustanciarán (...).”*

- Teniendo en cuenta que el artículo 5 j) de la Ley 4/2005 establece que es función de la Administración de la Comunidad Autónoma el seguimiento de la normativa autonómica y su aplicación de acuerdo con el principio de igualdad entre mujeres y hombres, se propone añadir en el punto 1 de art. 8 de la norma la parte subrayada: *“La Administración General de la Comunidad Autónoma revisará periódicamente su normativa vigente para adaptarla los principios de buena regulación, y para el seguimiento de su aplicación de acuerdo con el principio de igualdad de mujeres y hombres, así como para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.”*

- Respecto al art.9.- Consulta previa a la ciudadanía, se propone añadir un nuevo apartado que diga así: *“Se adaptarán las medidas necesarias en el trámite de consulta previa a la ciudadanía para asegurar la representación equilibrada de mujeres y hombres y la participación de asociaciones que promuevan la igualdad en el ámbito o sector objeto de regulación.”*. Señalar que existe un Directorio de mujeres expertas además de otro Directorio de asociaciones de mujeres de la CAE que promueven la igualdad y que podrían tenerse en cuenta a la hora de consultar a organizaciones representativas potencialmente afectadas por una futura norma.

- Según el estudio “Evaluación de Políticas para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE 2015” la Evaluación de Impacto de Género se realiza en la mayoría de las ocasiones tarde, por ello en la línea de lo que plantean las Directrices actuales, se propone añadir un apartado nuevo en el art. 11-Orden de inicio: *“Una primera estimación sobre la relevancia desde el punto de vista del género de la norma proyectada y, en los casos en que dicha relevancia no se considere nula o mínima, la determinación del proceso que se seguirá a los efectos de garantizar que desde un inicio se aborde la inclusión de la perspectiva de género, para lo cual se contará con el asesoramiento de las Unidades Administrativas para la Igualdad”*.

- Respecto al artículo 12.- Reglas y criterios de elaboración de la redacción tenemos varias propuestas:

- Así, en el apartado 4 creemos conveniente realizar un cambio en su redacción. El texto que proponemos es: *“Sin perjuicio de las actuaciones que con antelación se deban realizar para conocer el impacto de la norma desde el punto de vista del género y para la integración de la perspectiva de género en ella, se fija este momento de elaboración de la redacción como el más idóneo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 4/2005, para determinar si es necesario o no la elaboración del Informe de Evaluación de Impacto en Función del Género y de entenderse preceptivo, se proceda a terminar de redactar el mismo, donde se hará constar el impacto potencial de la*

propuesta en la situación de las mujeres y en los hombres como colectivo, analizando para ello si la actividad proyectada en la norma puede tener repercusiones positivas o adversas en el objetivo global de eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres y promover su igualdad y, en su caso, las oportunas medidas correctoras. Todo ello, según las Directrices establecidas a tal fin por el Gobierno Vasco.”

– En el apartado 5 debería recoger que el texto debe ser redactado de forma bilingüe, *haciendo un uso no sexista e inclusivo del lenguaje.*

- En cuanto al art. 13. Aprobación previa y expediente de tramitación, se considera esencial mantener la necesidad de realizar un informe de impacto en función del género específico, en los términos actuales, como herramienta para garantizar la obligación de los poderes públicos de integrar la perspectiva de género en la normativa, que se prevé en los art, 3.4 y 18.1 de la Ley 4/2005. Entendemos que este informe debe estar recogido en el art. 12.4 y que este otro precepto, en su apartado 13.f), se debe referir a un mero resumen del anterior. Por ello, se propone modificar el art. 13.3f) en el siguiente sentido: *“Impacto en función del género. Se ha de hacer constar en la memoria una explicación detallada de los trámites llevados a cabo y sus resultados con relación al cumplimiento de los artículos de la Ley 4/2005, relativos a la Evaluación Previa de Impacto en Función del género y a la incorporación de medidas para promover la igualdad.*

Asimismo, y tal y como ya lo hemos señalado arriba, proponemos corregir la redacción y sustituir Impacto por razón de género por *“Impacto en función del género”* según lo dispuesto en la Ley 4/2005.

- En el art. 15. Se propone añadir un nuevo párrafo: *“La participación pública regulada en este artículo deberá realizarse adoptando las medidas necesarias para garantizar una representación equilibrada de mujeres y hombres y la participación*

de las asociaciones que promueven la igualdad en el sector o ámbito de regulación.”

- Se propone la adición de un nuevo artículo, previo al 20, que dé visibilidad al Informe de Verificación que Emakunde debe emitir, según el art. 21 de la Ley 4/2005.

- Asimismo, en el artículo 22.2, es preciso que se nombre específicamente la aceptación o no de las observaciones emitidas por este informe, así como la motivación de la no asunción, dado que en muchos expedientes, como precisamente ocurre en este, la memoria sucinta se ha elaborado con carácter previo a la emisión del informe de verificación de Emakunde.

Por último, es necesario hacer una revisión y adecuación de los términos enunciados exclusivamente en masculino, como “destinatarios”, “los representantes de personal”, “ciudadanos”... para hacer un uso no sexista del lenguaje, conforme al artículo 18.4, de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres

En Vitoria-Gasteiz a 5 de noviembre de 2018