

### 1. Marco normativo

En la Comunidad Autónoma de Extremadura pueden identificarse dos ámbitos normativos en los que se prevé la incorporación del informe de impacto por razón de género en los procedimientos de elaboración de reglamentos y el ejercicio de la iniciativa legislativa.

En este sentido, con anterioridad a la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género<sup>1</sup>, la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de Extremadura<sup>2</sup> introducía la técnica que nos ocupa. Así, en primer lugar, el art. 66.1 de la Ley 1/2002, exige que el centro directivo correspondiente incorpore al proyecto de reglamento un informe acerca del «impacto de género de la totalidad de las medidas contenidas» en la disposición, junto a un informe «sobre el impacto de diversidad de género de dichas medidas»<sup>3</sup>.

Junto a ello, de conformidad con el art. 69.1 de la Ley 1/2002, se aplicarán las previsiones del art. 66.1 a los anteproyectos de ley.

La Ley no desarrolla mayores previsiones sobre el informe de impacto en razón de género, especialmente en lo concerniente al contenido, a pesar de los dos informes incluido en el art. 66.1. Por tanto, es la legisla-

---

<sup>1</sup> DO núm. 59, de 25 de marzo.

<sup>2</sup> DO núm. 35, de 26 de marzo.

<sup>3</sup> Esta última previsión es consecuencia de una modificación introducida por la Ley 12/2015, de 8 de abril, de libertad sexual en Extremadura (Disposición Adicional Cuarta), DOE núm. 68, de 10 de abril. Téngase en cuenta, en este sentido, que el art. 38.2 de esta norma dispone que «todas las disposiciones legales o reglamentarias de la Junta de Extremadura deberán contar con carácter preceptivo con un informe sobre su impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género por quien reglamentariamente se determine». El informe sobre el impacto de la diversidad de género debe, necesariamente, ponerse en conexión con la previsión que acaba de referirse.

ción de igualdad de la Comunidad Autónoma la que adquiere mayor protagonismo en la configuración de la técnica.

En este sentido, es llamativo que la Ley 8/2011, de 23 de abril, reconozca, por un lado, la competencia de la Comunidad Autónoma sobre la evaluación de políticas de igualdad, en términos generales (art. 6.ñ) y, por otro lado, establezca que las Entidades locales hayan de incorporar la perspectiva de género en todas las políticas, programas y acciones de su respectiva acción administrativa (art. 7.a)). El efecto de ambas previsiones es, sin duda, consolidar y ampliar la evaluación de impacto de normas a las iniciativas regulatorias de la Administración Autonómica y la Local.

Por su parte, el art. 23 de la norma regula la evaluación de impacto por razón de género, diferenciando entre los proyectos de ley que apruebe el Consejo de Gobierno y los reglamentos y planes.

En el primero de los supuestos, como en otras Comunidades Autónomas anteriores, se trata de un trámite preceptivo. Extendido, incluso a la propuesta de ley presentada en la Asamblea Legislativa de Extremadura, en la medida en que ésta requerirá su remisión a la Junta de Extremadura antes de la discusión parlamentaria, debiendo pronunciarse esta última en el plazo máximo de un mes (apartado 2). Y, junto a ello, el mismo carácter preceptivo debe atribuirse a la evaluación de impacto por razón de género de disposiciones administrativas de carácter general (apartado 3).

En todo caso, la evaluación habrá de comprender el «impacto potencial de la propuesta en la situación de las mujeres y hombres como colectivo». Esto precisará la aprobación por parte de la Junta de Extremadura de las normas o directrices que concreten las pautas para la realización de la evaluación, a propuesta del Instituto de la Mujer de Extremadura (apartado 5)

No obstante lo anterior, debe ponerse de manifiesto que la Ley ha sido objeto de desarrollo reglamentario, a los efectos que interesa a este Informe, por el Decreto 1/2016, de 12 de enero, por el que se regulan las Unidades para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura<sup>4</sup>, aportando una regulación limitada del procedimiento de evaluación en atención a la competencia de estas Unidades en este procedimiento, como ahora se indicará.

Por último, como se ha señalado en los otros modelos autonómicos examinados, la aprobación anual de los presupuestos de la Comunidad

---

<sup>4</sup> DOE núm 10, de 18 de enero.

Autónoma requiere el informe de impacto de género, que corresponde hacer a la Comisión de Impacto de Género de los Presupuestos (art. 18 en relación con el art. 26 Ley 8/2011, de 23 de abril).

La Comunidad Autónoma de Extremadura no se separa, a la vista de lo expuesto, de la línea seguida por otras Comunidades Autónomas, en el sentido de mantener la aludida dualidad de regulaciones en cuanto a la previsión de un trámite preceptivo de informe de impacto por razón de género, esto es, como parte del procedimiento general de elaboración de normas y como técnica específica de realización de la igualdad en la acción administrativa.

En contraposición, no hay mucho más desarrollo de la técnica por normas inferiores, que contribuirían, en mi opinión, a consolidarla como parte de las exigencias de igualdad y, a la vez, de calidad normativa<sup>5</sup>.

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

En este apartado debe diferenciarse entre el informe relativo a los Proyectos de Ley y las disposiciones administrativas de carácter general y planes:

El art. 23.2 de la Ley 8/2011, de 23 de marzo, remite a reglamento la determinación del órgano competente para emitir el informe. Sin embargo, es llamativo que, en caso de que no se adjunte el informe, (al igual que en los supuestos en que se trate de una propuesta de ley presentada en la Asamblea), se podrá requerir a la Junta de Extremadura para que dictamine en el plazo de un mes, antes de la discusión parlamentaria. La norma no contiene aquí más previsión en cuanto al procedimiento a seguir.

Por su parte, tratándose de reglamentos y planes, el art. 23.3 de la Ley se limita a remitir a reglamento para concretar el órgano con competencia para emitir el informe.

En este sentido, el art. 2.a) del Decreto 1/2016, de 12 de enero, por el que se regulan las Unidades para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura otor-

---

<sup>5</sup> Véase Mora Ruiz (2010: 230, 231).

ga a las Unidades la competencia para «asesorar en la elaboración del informe de evaluación del impacto de género recogida en el artículo 23 de Ley 8/2011, de 23 de marzo, en relación con el artículo 66 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder al Instituto de la Mujer de Extremadura conforme a la normativa vigente». Por tanto, el modelo se asemeja al de Andalucía, en el sentido de que el informe parece recaer en el centro directivo que impulsa la disposición, con participación de estas unidades de igualdad. Además, el art. 23.4 de la Ley 11/2008 señala expresamente que el órgano administrativo que promueva la norma «ha de evaluar el impacto potencial de la propuesta en la situación de las mujeres y en los hombres como colectivo», siguiendo las determinaciones de procedimiento y contenido a que se refieren los apartados 5 y 6 del precepto, respectivamente.

En este sentido, el referido apartado 5 remite a la Junta la competencia para aprobar, a propuesta del Instituto de la Mujer de Extremadura, «normas o directrices en las que se indiquen las pautas a seguir para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género». Al respecto, existe un Documento elaborado en 2010 por el Observatorio Extremeño de Igualdad de Oportunidades y Empleabilidad y la Asociación ELOISA<sup>6</sup>, a modo de Guía para la evaluación de impacto de género<sup>7</sup>.

A ello se suma la competencia del Instituto de la Mujer de emitir informes en el proceso de elaboración de las disposiciones generales promovidas por la Junta de Extremadura, tal y como dispone el art. 3.o) de la Ley 11/2001, de 10 de octubre, de creación del Instituto de la Mujer de Extremadura<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Estrategia Local para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo, presidida por el Instituto de la Mujer de Extremadura y con participación de distintas Administraciones y Agentes sociales.

<sup>7</sup> Expresamente, el Documento señala que el propósito del Observatorio Extremeño para la Igualdad de Oportunidades en este caso es proponer «un modelo de informe de impacto de género, que tiene como objetivo conducir y apoyar las reflexiones e investigación de los departamentos que acometan la elaboración de este tipo de informes de manera que puedan determinar cuál es la contribución de un proyecto normativo a los objetivos de las políticas de igualdad y a la reducción de las desigualdades que se den entre mujeres y hombres en el ámbito de aplicación de dicha disposición, y realizar una valoración de su impacto en función del género que evite impactos negativos no deseados y permita reforzar los positivos».

<sup>8</sup> DOE núm. 129, de 8 de noviembre.

En cuanto al contenido del informe, el apartado 6 del art. 23 concreta que éste «debe ir acompañado en todos los casos de 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 promoviendo de esta forma la igualdad entre los sexos». Debe señalarse que, en este sentido, la previsión de la norma extremeña conecta claramente con otras normas autonómicas en relación con los indicadores y posibles soluciones para el caso de que resulte una evaluación negativa desde la perspectiva de la igualdad de género.

Finalmente, el art. 24.1 de la Ley dispone, como especialidad, que el proyecto de norma o disposición se acompañe «de una memoria que explique detalladamente los trámites realizados y los resultados de la misma»<sup>9</sup>.

Por otro lado, tratándose de la evaluación de impacto de los Presupuestos, ha de tenerse en cuenta el papel fundamental de la Comisión de Impacto de Género de presupuesto, en los términos del art. 26 de la Ley 8/2011, de 23 de marzo, y desarrollados por el Decreto 13/2018, de 6 de febrero por el que se crea la aludida Comisión<sup>10</sup>. En este sentido, la Comisión tiene entre sus funciones la emisión de informe preceptivo y no vinculante de impacto por razón de género del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para cada ejercicio.

### 3. Evaluaciones realizadas en los últimos 5 años

En la elaboración de este Informe no se han podido localizar informes de impacto por razón de género en cuanto a la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria. Baste señalar en este sentido, que el portal de transparencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura permite el acceso a los Informes de la Abogacía General y de la Intervención, así como a los Informes de la Comisión Jurídica, sin que haya accesibilidad a los informes objeto de estudio.

Por tanto, no es posible valorar los impactos normativos de las evaluaciones realizadas.

---

<sup>9</sup> Sobre las diferencias de regulación y la distinta densidad de las normas autonómicas, véase Mora Ruiz (2010: 224).

<sup>10</sup> *DOE* núm. 30, de 12 de febrero.

No obstante lo anterior, no pueden desconocerse algunos datos relevantes que ponen de manifiesto que los informes se están llevando a cabo y tienen capacidad de influir en la realidad. Así, en primer lugar, el Informe anual del Instituto de la Mujer correspondiente al año 2017 señala en el apartado 2 del mismo que se han realizado 82 informes<sup>11</sup>.

Junto a ello, y a modo de ejemplo, el informe de impacto por razón de género del Anteproyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2019 considera que el mismo es «pertinente» desde la perspectiva de género, al recoger medidas que afectan directamente a las personas, una vez que se reconoce y detecta una situación de partida desigual entre mujeres y hombres en lo que toca al acceso a los recursos y servicios<sup>12</sup>. Así, se contempla un número importante de actuaciones no sectorizadas en educación, salud, empleo, o corresponsabilidad, asignándoles mayor presupuesto, con el resultado de afectar a un mayor número de mujeres.

#### 4. Conclusiones

De todo lo expuesto, cabría hacer las siguientes consideraciones:

En primer lugar, no hay duda de que la dualidad regulatoria del informe de impacto por razón de género dificulta una comprensión del mismo como parte necesaria del proceso de evaluación *ex ante* de las normas; al contrario, una previsión diferenciada entre la Ley 1/2002, de 28 de febrero, y la Ley de Igualdad de 23 de abril de 2011, contribuyen a configurar el informe como pieza separada.

En este sentido, la diferente intensidad con la que se regula la técnica y el procedimiento de emisión del informe en una y otra norma ponen de manifiesto esta disfunción, con consecuencias en la efectiva implementación del informe como parte de un proceso mayor de evaluación de la elaboración de normas.

En segundo lugar, es llamativa la falta de regulación de desarrollo de las leyes citadas, lo que dificulta, de nuevo, la realización del informe.

---

<sup>11</sup> Informe Instituto de la Mujer de Extremadura, 2017.

<sup>12</sup> Disponible en [http://www.juntaex.es/filescms/con01/uploaded\\_files/actuaciones/INFORME\\_DE\\_IMPACTO\\_DE\\_GENERO\\_PARA\\_2019.pdf](http://www.juntaex.es/filescms/con01/uploaded_files/actuaciones/INFORME_DE_IMPACTO_DE_GENERO_PARA_2019.pdf) (consultada el 30 de marzo de 2019).

Además, frente a las previsiones de otras Comunidades Autónomas, como Andalucía o Canarias, la regulación de la Comunidad Autónoma de Extremadura resulta, cuanto menos, confusa en relación con el órgano competente que, con carácter general, ha de emitir el informe de impacto por razón de género, en la medida en que se remite constantemente a desarrollo reglamentario, que, sin embargo, no se produce de forma definitiva. Piénsese, así, que no es hasta 2016 que se aprueba el Decreto en el que se regula el funcionamiento de las Unidades de Igualdad y que en 2018 se regula la composición y funciones de la Comisión de Impacto de Género de los Presupuestos.

Finalmente, el déficit en el acceso a los informes, sea por la no disponibilidad de los mismos, ni siquiera a través de los respectivos portales de transparencia, sea por lo limitado de la información constituye una debilidad del modelo examinado, puesto que impide tomar conciencia de la capacidad del informe para cambiar la norma o disposición proyectada, mejorar los procesos regulatorios y, en definitiva, cambiar la sociedad desde la perspectiva de la igualdad de género.

## Bibliografía y documentos consultados

- INSTITUTO DE LA MUJER DE EXTREMADURA (2017). Informe Instituto de la Mujer de Extremadura. Disponible en: <https://ciudadano.gobex.es/web/imex/funciones>.
- 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).
- OBSERVATORIO EXTREMEÑO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EMPLEABILIDAD, Y ASOCIACIÓN ELOISA (2010). Informes de Impacto de Género de la normativa: Una propuesta para la evaluación del impacto de género, disponible en <http://www.fundacionmujeres.es/img/Document/15330/documento.pdf>.