

1. Marco normativo

El régimen de la evaluación de impacto normativo por razón de género de la Comunidad Autónoma de Canarias presenta, como en otras comunidades autónomas, un doble ámbito en el que está prevista su incorporación en los procedimientos de elaboración de normas. Esto es, tanto en la regulación general de normas para la elaboración de disposiciones, como, de otra parte, en el marco de la Ley autonómica de Igualdad.

Así, en el primero de los ámbitos señalados, debe destacarse el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura¹. En este sentido, se contempla el informe sobre el impacto por razón de género en relación con los anteproyectos de leyes (apartado 2.2.c)), así como con las disposiciones administrativas de carácter general (apartado 9.1.e)). Además, en el caso de los Anteproyectos de Leyes, el informe podrá ser parte de lo que el Decreto denomina «lista de evaluación», para justificar «la oportunidad de la iniciativa y la conveniencia de su contenido, así como su impacto económico y social, recabando el máximo nivel de acuerdo en el ámbito del Gobierno, los sectores afectados, así como con la ciudadanía en general» (apartado 12.1).

La norma no va más allá en la configuración de la evaluación del impacto por razón de género, pero dispone que el mismo ha de considerarse como un trámite preceptivo en todo caso.

¹ BOC núm. 55, de 21 de marzo de 2016. El Decreto se aprueba en el marco de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC núm. 11, de 30 de abril).

Este enfoque se ve reforzado por las previsiones de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad de entre mujeres y hombres², en la medida en que el art. 6.1 incorpora de forma transversal el procedimiento de evaluación previa del impacto de género en la actuación de los poderes públicos, a fin de «garantizar la integración del principio de igualdad entre mujeres y hombres».

La proyección más inmediata de dicho enfoque es la exigencia de un informe de evaluación del impacto del género del contenido de todos los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias (art. 6.2). Como en el caso de Andalucía, la Ley establece una regulación mínima del contenido de este informe³, que irá acompañado 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, en los términos del art. 6.3.

En este sentido, la Ley de Igualdad de esta Comunidad Autónoma se completa con la Resolución de la Presidencia del Gobierno de 27 de junio de 2017⁴, por la que se establecen directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto por razón de género en los proyectos de Ley, disposiciones reglamentarias y planes. Junto a ello, la Comunidad Autónoma ha publicado la «Guía Metodológica para la elaboración del Informe de Impacto de Género» (2017), como documento de referencia para facilitar la aplicación de esta técnica⁵.

A ello se suma el sometimiento del presupuesto de la comunidad autónoma al informe que nos ocupa, correspondiendo a la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda, su emisión (art.9.1).

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Islas Canarias cuenta con un marco normativo suficiente, que, sin embargo, puede tildarse de desestructurado, teniendo en cuenta que la Ley de Igualdad se desarrolla a través de las «directrices» aprobadas por la Resolución ya citada de 27

² BOC núm. 45, de 5 de marzo.

³ De hecho, el apartado 4 del art. 6 reconoce la competencia del Gobierno de Canarias para «incorporar criterios complementarios a seguir para la realización del informe de evaluación de género», a propuesta del organismo de igualdad autonómico.

⁴ BOC núm. 128, de 5 de julio.

⁵ Disponible en: http://www.gobiernodecanarias.org/cmsgobcan/export/sites/iciigualdad/_galerias/ici_documentos/documentacion/Guia_Info_ImpactoG_ICI_2017.pdf.

de junio, si bien ésta reconoce que se trata de «una herramienta de apoyo técnico, para la mejora y simplificación de la práctica administrativa», en aras de una cierta unificación de criterios en la elaboración de los informes. Ello contrasta con otras Comunidades Autónomas, en las que la estructura normativa prevista para el informe de impacto por razón de género puede considerarse plenamente coherente⁶.

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

En relación con el procedimiento previsto en la normativa de esta Comunidad Autónoma para la realización de la evaluación del impacto por razón de género, la Resolución de 27 de junio de 2017 establece, en primer lugar, la conceptualización del informe, lo que ayuda a comprender el alcance y operatividad del mismo. La directriz tercera de la Resolución señala, así, que estamos ante «un documento administrativo de carácter preceptivo, que expone, de forma razonada y objetivamente justificada, si las iniciativas normativas y los planes que aprueba el Gobierno de Canarias generan efectos o impactos desiguales sobre mujeres y hombres y sobre la igualdad efectiva entre ambos sexos, y si consolidan, reducen o incrementan las desigualdades de partida entre ambos sexos identificadas en el ámbito de la política de la que se trate, proponiendo la incorporación de medidas correctoras que compensen estas desigualdades para que el proyecto de norma o plan genere efectos positivos sobre la igualdad entre hombres y mujeres». Por tanto, se trata de un documento que favorece un comportamiento proactivo del regulador en cuanto a la consecución efectiva de la igualdad⁷.

Sobre esta base, la Resolución plantea un procedimiento de carácter bifásico en el que, en primer lugar, debe declararse la pertinencia (o no) del análisis del impacto en la propuesta de norma o plan; y, en segundo

⁶ Téngase en cuenta apartado primero del Informe relativo a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sobre la importancia de una adecuada regulación de los aspectos procedimentales y organizativos del informe de impacto por razón de género, véase Mora Ruiz (2010: 227, 228).

⁷ Mora Ruiz (2008: 116 y ss.).

término, declarada la pertinencia al género, porque el proyecto de norma o plan «afecte a personas físicas o jurídicas u órganos colegiados, pueda influir en la ruptura del rol y los estereotipos de género e incida directa o indirectamente sobre el acceso y el control de los recursos materiales o inmateriales...», procederá continuar con el proceso de elaboración del informe (directriz 5, en relación con la estructura del informe).

Con todo, incluso si el proyecto de norma o plan no es pertinente, habrá de determinarse y justificarse esta no pertinencia, y proceder al examen del lenguaje utilizado y revisar los registros administrativos en los que se recoja información relativa a las personas, en orden a generar información estadística desagregada por sexo (directriz 5).

La Resolución también concreta el resultado final del informe, en el sentido de que será positivo si reduce las brechas de género, es decir, si reduce las desigualdades entre mujeres y hombres previamente identificadas; o negativo, si perpetúa o incrementa las brechas de género, debiendo introducir en este caso las correcciones que hagan que su impacto sea positivo.

Es llamativo el grado de detalle con el que la directriz 5 de la Resolución especifica el contenido del Informe, en el sentido de que establece, por un lado, los datos e indicadores que habrán de tenerse en cuenta, los resultados previsibles y medidas que neutralicen un eventual resultado negativo; y, por otro, la estructura con la que debe contar el informe, descendiendo a mayor detalle en el contenido. Así, el informe deberá reflejar los siguientes extremos:

1. Fundamentación y objeto del informe.
2. Identificación de la pertinencia del análisis del impacto de género en la propuesta de norma o plan.
3. Valoración del informe de impacto de género, conteniendo la valoración del impacto de género del proyecto de norma o plan.
4. Modificaciones para asegurar un impacto positivo, «...con el fin de que incida en la reducción de las desigualdades, mediante una nueva redacción del articulado o de los extremos que se estimen procedentes, a fin de neutralizar los posibles impactos negativos por razón de género y garantizar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el ámbito de competencia correspondiente, a través de la aplicación de la norma o plan, una vez aprobada».

5. Revisión del lenguaje del proyecto de norma o plan, «a fin de evitar el sexismo o el androcentrismo en la redacción de la misma y formulación de observaciones y recomendaciones para un uso inclusivo y no sexista».

Desde el punto de vista organizativo, la directriz cuarta de la Resolución de 27 de junio atribuye al centro directivo que elabore el proyecto normativo o plan del que se trate la emisión del informe de evaluación del impacto de género, en la fase inicial del procedimiento y que acompañará a la disposición o plan durante el expediente de tramitación y hasta su aprobación.

Sin embargo, en contraste con la comunidad autónoma andaluza, por ejemplo, el papel de la Unidad de Igualdad del Departamento u órgano del que parte el proyecto en cuestión, no es de participación en la elaboración del informe, sino de comprobación del mismo, una vez que éste ha sido emitido por el centro directivo⁸. El informe se enriquece en la medida en que no sólo se lleva a cabo esa verificación de que responde a los criterios de las directrices contenidas en la Resolución de 27 de junio de 2017, sino que, además, es posible la formulación de recomendaciones o propuestas de modificación del articulado o el plan y sugerencias, que, dada la redacción de la directriz sexta, pueden considerarse determinantes, puesto que la misma obliga a su incorporación, sin perjuicio de que, de no hacerse, deba motivarse (directriz 6).

La elaboración y comprobación del informe deben diferenciarse en el tiempo y no pueden corresponder a la misma persona, si bien el resultado de ambas acciones ha de formar parte del expediente de tramitación de la disposición o plan.

En este contexto, el Instituto Canario de la Mujer tiene un papel de supervisión general de los informes, a través del informe anual que, según la directriz séptima, ha de emitir⁹.

Para concluir con este apartado, tratándose de la tramitación de los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma, ya se ha indicado la

⁸ Sobre las diferencias organizativas para la emisión del informe de impacto por razón de género, véase Mora Ruiz (2010: 224, 225).

⁹ Téngase en cuenta el papel cualificado atribuido por el art. 6 Ley 1/2010 de Canarias al «organismo de igualdad autonómico», en tanto en cuanto puede imponer criterios complementarios en la realización del informe. Al respecto, *ibidem*: 225.

competencia de la Comisión de Impacto de Género de los Presupuestos, aunque en este caso el informe deberá contar con la participación del Instituto Canario de Igualdad (art. 9.1 de la Ley 1/2010, de 26 de julio).

Esta Comisión tiene, además, la competencia de impulsar y fomentar la preparación de anteproyectos con perspectiva de género en las diversas consejerías, y la realización de auditorías de género en las consejerías, empresas y organismos de la Comunidad Autónoma de Canarias, favoreciendo un papel cualificado en la gestación de la correspondiente evaluación de impacto por razón de género¹⁰.

3. Evaluaciones realizadas en los últimos 5 años

Nuevamente, este apartado ofrece una cierta complejidad en cuanto a la accesibilidad a la información necesaria para este Informe. Las búsquedas realizadas ponen de manifiesto las dificultades para encontrar una información sistematizada, especialmente en sitios webs cualificados como el que corresponde al Instituto Canario de la Mujer, a través de la difusión de los informes anuales señalados.

Desde esta perspectiva, el escenario descrito puede poner en cuestión un modelo de informe de impacto por razón del género bien diseñado, puesto que no se dispone de toda la información generada en torno a los informes efectivamente realizados.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, pese a la vigencia prolongada de la Ley 1/2010, de 26 febrero, de igualdad, la concreción del procedimiento de elaboración del informe que nos ocupa no se aprueba hasta junio de 2017, y la referencia anterior es de 2016, lo cual ha podido dificultar la realización de estos informes.

Así, a modo de ejemplo, el Informe de evaluación de impacto de género del *Anteproyecto de Ley de protección y tenencia de animales de compañía* se emite el 11 de noviembre de 2017. Pese al objeto de la norma proyectada, el Informe reconoce la pertinencia de la evaluación, entre otras cuestiones porque «influye en el acceso y control de recursos de las

¹⁰ Es llamativo cómo esta previsión acaba de incorporarse a la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de promoción de la igualdad de género en Andalucía, tras la reforma operada por la Ley 9/2018, de 8 de octubre, que amplía el ámbito de actuación de la Comisión de Impacto de Género de los Presupuestos.

mujeres y hombres de la Comunidad Autónoma de Canarias al regular su derecho a la tenencia de animales, las obligaciones de las personas propietarias o poseedoras de los animales, la participación ciudadana, así como el acceso a ayudas y subvenciones» o el hecho de que «la ley tiene capacidad para modificar los roles y estereotipos de género, por cuanto que, al regular órganos y fomentar la participación ciudadana, puede contribuir al acceso de las mujeres a los mismos». Y, finalmente, el Informe reconoce que la norma evaluada no hace mención expresa del principio de igualdad, por lo que se propone una redacción alternativa del preámbulo de la norma y distintos preceptos de la misma.

Informes con este alcance deben valorarse muy positivamente en la medida en que se prevé su incorporación a la norma o plan que esté en tramitación, enriqueciendo el procedimiento de evaluación normativa considerada en su conjunto.

4. Conclusiones

El informe de impacto por razón de género se considera en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias como una pieza clave en la consecución de la igualdad y, a la vez, como una técnica del Derecho Administrativo general, en tanto que ligada al procedimiento general de elaboración de normas, y, por tanto, vinculada a las exigencias de calidad normativa.

Sin embargo, no deja de ser llamativo el modo en que esta Comunidad Autónoma va construyendo el marco jurídico del dispositivo, y cómo éste puede considerarse muy desigual respecto de otras comunidades autónomas. En mi opinión, esta situación pone de manifiesto el diferente grado de consolidación del informe como parte de la política regulatoria de cada comunidad autónoma.

Ello contrasta, sin embargo, con el valor que se le concede desde la perspectiva de la realización de la efectiva igualdad entre mujeres y hombres, por lo que, de nuevo, es necesario insistir en la conveniencia de un único marco jurídico, aun en el nivel autonómico, para la realización del informe de impacto por razón de género.

Bibliografía y documentos de interés

- GOBIERNO DE CANARIAS (2017): Guía Metodológica para la elaboración del Informe de Impacto de Género. Disponible en: http://www.gobiernodecanarias.org/cmsgobcan/export/sites/icigualdad/_galerias/ici_documentos/documentacion/Guia_Info_ImpactoG_ICI_2017.pdf.
- 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 pluridisciplinar de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la efectiva igualdad de mujeres y hombres*, Badajoz: Abecedario, 115-134.