

NUEVOS INSTRUMENTOS VINCULANTES PARA UNA CIENCIA DE LA LEGISLACIÓN RENOVADA: IMPACTO NORMATIVO Y GÉNERO *

New Binding Instruments for a Renewed Legislative Science:
Normative and Gender Impact

Juana María GIL RUIZ

Universidad de Granada
jpgil@ugr.es

Fecha de recepción: 30/09/2013
Fecha de aceptación: 15/12/2013

RESUMEN

Este artículo parte del compromiso adquirido a nivel internacional y europeo con otra forma de hacer Derecho, incorporando el vinculante y complejo principio del *gender mainstreaming*. Este compromiso afecta al orden nacional, autonómico y local, y obliga a urgentes e importantes modificaciones orgánicas y funcionales. En este proceso están comprometidos los tres Poderes del Estado y los altos mandatarios, responsables de políticas sectoriales, para que desde una formación adecuada y compleja en Derecho antidiscriminatorio, implementen esta nueva técnica legislativa de obligado cumplimiento.

ABSTRACT

This article deals with European and international vested commitment to making law in a different way by incorporating the complex binding principle of *gender mainstreaming*. This commitment applies at national, autonomous and local levels and requires urgent organizational and functional modifications. In this process the three branches of government and senior officials responsible for sectorial policies, grounded in a suitable and complex training in anti-discrimination law, are committed to implement this new mandatory legislative technique.

* Este texto fue requerido por el Parlamento Andaluz y presentado en comparecencia de 17 de diciembre de 2013 ante el Grupo de Trabajo relativo al análisis y revisión de la situación y medidas para la promoción de la igualdad de género y contra la violencia de género en Andalucía.

I. EL COMPROMISO JURÍDICO Y POLÍTICO INTERNACIONAL Y EUROPEO CON LA IGUALDAD EFECTIVA DE LA CIUDADANÍA

El 18 de diciembre de 1979 se adoptó por la Asamblea General de Naciones Unidas, la conocida como CEDAW, la Convención de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la(s) mujer(es). España la ratificará en 1983. Actualmente podemos decir que ha sido ratificada y/o adherida por una total de 187 países, incluyendo a Afganistán. EEUU y Sudán del Sur la habían firmado, aunque no ratificado. Faltan 8 países para completar la totalidad del globo terráqueo: Irán, Nauru, Palaos, Catar, Somalia, Sudán, Tonga y El Vaticano.

Esta Convención, aunque no fuera exactamente el texto que las organizaciones de mujeres anhelaban, fue un primer paso, un hito en lo que a la historia por la igualdad de género se refiere. Algunos aspectos merecen ser destacados: la definición jurídica de “discriminación contra la mujer” (art. 1)¹, la incorporación de un programa de acción para los Estados parte (art. 3), así como medidas de acción positiva diferenciadora (art. 4); y la vinculación de estos (los Estados parte) (art. 2), hasta el punto de asignarles —en la Resolución 45/1994, de la Comisión de Derecho Humanos— responsabilidades, ya fuere por acción y u omisión, por actos de violencia contra las mujeres.

No obstante, no será hasta pasada más de una década, cuando tras la III Conferencia Mundial de la Mujer de Nairobi en 1985, el Comité encargado de velar por el cumplimiento efectivo de la CEDAW, incorpore la violencia expresamente como forma discriminación, llegando a la conclusión, en el párrafo 4 de la Recomendación General n.º 19, que “*los informes de los Estados parte no siempre reflejaban de manera apropiada la estrecha relación entre la discriminación contra la mujer, la violencia contra ellas y las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales*”.

Esta estrecha relación entre violencia contra las mujeres y discriminación, es lo que yo vengo a llamar los diferentes rostros de la violencia de género², concepto que supera y engloba la violencia de género en el contexto de pareja, pero que visibiliza una máxima fundamental: que no se puede erradicar la violencia de género en el contexto de pareja, si antes no se visibiliza y combate la violencia estructural que padecen las mujeres no sólo en la esfera privada (cima del iceberg), sino en la pública.

1. Según la CEDAW se entiende como discriminación contra la mujer, “toda distinción, exclusión, o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

2. Vid. GIL RUIZ, J. M, *Los diferentes rostros de la violencia de género*, Editorial Dykinson, Madrid, 2007.

No obstante, todo ello apunta a otra forma de hacer Derecho, dirigido por y hacia otro modelo de ciudadanía, esta vez incluso de todos los seres humanos, en sus diferencias, y no encorsetados en el modelo de varón (blanco, adulto y propietario)³. Ya no hablamos de un ciudadano que parte de la plantilla humana de varón, sino de una ciudadana que posee intereses y reivindicaciones tan propias a su sexo y humanidad, como intereses y reivindicaciones propias poseen los hombres como ciudadanos.

Pero dicho esto, había que partir de la realidad sociológico-política y de los datos. Para poder participar en la vida social, jurídica y política como ciudadana (que no como colectivo vulnerable), para poder tener voz, debía constatarse la máxima de su existencia. *Si no se está no se puede participar*, por mucho que en teoría el concepto de “ciudadana” golpee sin cesar los textos internacionales y nacionales, y por mucho que se diga que componen el 50% de la humanidad global.

Los datos facilitados por la ONU⁴ en la actualidad y que paso a exponer, confirmarán aún hoy el diagnóstico de necesidades, la invisibilidad en los ámbitos destacados por el Gobierno de vital importancia, y la urgencia de incorporar la perspectiva de género en el Derecho para erradicar toda forma de discriminación y exclusión; y de consecución de la igualdad efectiva de la ciudadanía. Esto marca el segundo de los aspectos que deberíamos perseguir. Si el primero se centra en la necesidad de incorporar la perspectiva de género en las disposiciones normativas y no normativas que elabore el gobierno (otro Derecho y otra Política), el segundo descansa en la necesidad y urgencia de garantizar la presencia equilibrada y activa de las mujeres en los órganos de decisión política y económica, especialmente relevantes. Nunca un cuadro ha podido ser más expresivo sobre la escandalosa desigualdad de género en el mundo y tan explícito en torno a por qué un tercio (1/3) de la población mundial, según la OMS, ha sufrido Violencia de Género por parte de su pareja o expareja; por qué un 38% de los asesinatos de mujeres en el mundo se deben a Violencia de Género; por qué 7 de cada 10 mujeres en México ha sufrido alguna vez violencia en su vida; o por qué —aterrizando en España y según el Centro de Investigaciones Sociológicas—, 600.000 mujeres ha sufrido algún tipo de violencia de género, pese a que sólo se denuncien 120.000.

3. Este modelo de varón, blanco, adulto y propietario, en el que descansa nuestro edificio jurídico-político (proveniente del modelo de sujeto de la Modernidad) puede ser también identificado con las siglas BBVA, aunque con significado distinto al que conocemos; a saber: Blanco, Burgués, Varón y Adulto.

4. MURGUIALDAY MARTÍNEZ, Clara, “Igualdad y empoderamiento de las mujeres, ¿avanzamos hacia una nueva frustración?”. Conferencia impartida en el Salón de Actos de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Córdoba, el 21 de mayo de 2009, a instancias del Instituto de Estudios Transnacionales (INET).

MUJERES (%)		HOMBRES (%)	DIFERENCIA
50	POBLACIÓN	50	0
52	HORAS TRABAJADAS	48	4
10	DINERO EN PROPIEDAD	90	-80
1	TIERRA EN PROPIEDAD	99	-98
67	POBRES	33	34
70	ANALFABETISMO	30	40
80	DESNUTRICIÓN	20	60
67	NIÑEZ NO ESCOLARIZADA	33	34
17	PUESTOS PARLAMENTARIOS	83	-66
16	PUESTOS MINISTERIALES	84	-68
14	DIRECCIÓN ECONÓMICA	86	-72

Y esto es así, pese a que la II Conferencia Mundial sobre la Protección de los derechos humanos, celebrada en Viena en junio de 1993, elevara el pleno disfrute de los derechos de las mujeres a “*prioridad para los gobiernos y para las Naciones Unidas*” y que la igualdad de la mujer y sus derechos deben integrarse en las principales actividades en todo el sistema de Naciones Unidas”.

Como no podía ser de otro modo, tras Nairobi, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing, en 1995, renovó el compromiso de la comunidad internacional⁵ para lograr la igualdad entre los géneros, así como *el desarrollo y la paz* para todas las mujeres. En la misma se invitó a todos los gobiernos y a los demás agentes a “integrar la perspectiva de género (*gender mainstreaming*) —*como corriente principal*— en las legislaciones, en las políticas, programas y proyectos públicos”⁶ para analizar sus consecuencias para las mujeres y los hombres respectivamente, antes de tomar decisiones. Posteriormente, este compromiso ha sido reconfirmado en numerosas ocasiones, persiguiendo y analizando los mecanismos para incrementar la responsabilidad de los gobiernos en el cumplimiento del mandato que figura en la Plataforma de Acción.

Sin embargo, la traducción confusa en la versión en español del Punto IV de la Plataforma de Acción aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en 1995, dificulta el sentido del *gender mainstreaming*, que no pretende sólo introducir transversalmente la perspectiva de género, sino dotar a esta perspectiva (frente a otras) de un carácter principal. Haciendo más las palabras de

5. Como precedentes internacionales inmediatos, merecen destacarse algunos como: la Conferencia Mundial de las Mujeres en Nairobi en 1985, la propuesta de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas en 1987, o a nivel europeo, el III Programa de Acción Comunitaria en materia de Igualdad de Oportunidades (1991-1995).

6. La Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción, elaboradas en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Beijing (1995), se han publicado en la Serie Documentos del Instituto de la Mujer, 1996.

M. A. Barrère⁷: “La referencia idiomática a su introducción, concretamente en el punto IV de la Plataforma (8.º objetivo estratégico) no resulta baladí. Así, según la versión inglesa de este documento, la principal tarea de los mecanismos institucionales (nacionales) para el adelanto de las mujeres sería “apoyar como *corriente principal (mainstreaming)* a escala gubernamental una perspectiva de género en todas las políticas” (énfasis añadido)⁸ y “promover una política activa y visible que eleve a *corriente principal (mainstreaming)* la perspectiva de género en todas las políticas y programas” (énfasis añadido)⁹. Sin embargo, en la versión española se traduce esa referencia señalando que la principal tarea de dichos mecanismos sería “apoyar la incorporación en todos los órganos gubernamentales de una perspectiva relativa a la igualdad entre los géneros en todas las esferas normativas”, y “la incorporación de las cuestiones de género... (en) todas las políticas y los programas”. Es decir, en la versión española se traduce “mainstreaming” simplemente por “incorporación”, perdiendo de este modo la connotación en relación al término raíz “mainstream” (“corriente principal”).”

Europa no ha quedado al margen de este compromiso con la igualdad efectiva inter-géneros pasando a formar parte de una de las prioridades de su agenda política. No en vano, se trata de “un principio firme y creciente, en el seno de la Unión Europea. En efecto, ha sido reconocido por el art. 3 del Tratado de Ámsterdam, que ha incluido, como una de las prioridades a tener en cuenta en el diseño de Políticas Europeas, la promoción de la Igualdad de mujeres y hombres en todas las políticas y la eliminación de las discriminaciones. Se incluye como objetivo de la Unión, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres (hasta el punto de condicionar) el conjunto de las Políticas Comunitarias al objetivo de la consecución de esa igualdad”¹⁰. De este modo, el fin de la igualdad no se alcanza a través de una o varias acciones específicas, sino integrándolo en todas las acciones.

El artículo 3.2 del Tratado de Ámsterdam explicita claramente el objetivo de la Unión Europea: “En todas las actividades contempladas en el presente artículo, *la Comunidad se fijará el objetivo* de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad”. El reciente Tratado de Lisboa se pronuncia en idénticos términos en su artículo 8: “En todas sus acciones, *la Unión se fijará el objetivo* de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad”.

En este sentido, “la Comisión de la Unión Europea ante la constatación de que decisiones políticas que, en principio, parecen no sexistas, pueden tener un diferente

7. Vid. BARRÈRE, M. A., “La interseccionalidad como desafío al *mainstreaming* de género en las políticas públicas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 87-88, 2010, pp. 240-241.

8. Literalmente: “to support government-wide mainstreaming of a gender-equality perspective in all policy areas” (párrafo 201).

9. Literalmente: “(to) promote an active and visible policy of mainstreaming a gender perspective in all policies and programmes” (párrafo 202).

10. Vid. REY MARTÍNEZ, F., “Comentario a los informes del Consejo de Estado sobre el impacto por razón de género”, *Teoría y realidad constitucional*, n.º 14, 2.º semestre 2004, pp. 500-523.

impacto en las mujeres y en los hombres, a pesar de que dicha consecuencia ni estuviera prevista ni se deseara, aprobó (en 1996) una Comunicación¹¹ sobre la transversalidad *mainstreaming* —introduciéndola en el Tratado de Ámsterdam (1997)— 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*¹² diseñada para proyectarse en el seno de la Comisión con objeto de evitar consecuencias negativas no intencionales que favorezcan situaciones de discriminación y para mejorar la calidad y la eficacia de las políticas comunitarias¹³.

De este modo, y como complemento a los objetivos de la acción comunitaria prevista para la promoción de la igualdad efectiva de mujeres y hombres, merece destacarse la aprobación de la Decisión del Consejo¹⁴ 2001/51/CEE, de 20 de diciembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitaria (V Programa Marco) sobre la estrategia (COM 2000, 335 final) que debe seguirse en materia de igualdad de mujeres y hombres (2001-2005), sustentándose en los principios derivados de la transversalidad y en la Hoja de ruta para la igualdad entre hombres y mujeres 2006-2010. Este Programa Marco, de enfoque dual, “es uno de los instrumentos necesarios para la puesta en práctica de la estrategia global comunitaria en materia de igualdad entre mujeres y hombres, que abarca todas las políticas y todas las acciones comunitarias encaminadas a alcanzar dicha igualdad, incluidas las políticas de integración de la igualdad de los sexos y las acciones específicas dirigidas a las mujeres”, y destaca por conceder un especial protagonismo a la evaluación del impacto de género en todos los ámbitos de intervención (vida económica, social, política, vida civil, roles y estereotipos,...) que tengan repercusiones directas o indirectas en las mujeres o en los hombres, “como una de las acciones a emprender para el logro de los objetivos mencionados en el referido programa”¹⁵. Ello explica el sentido de la transversalidad y exige que “en el diseño y aplicación de todas las políticas hay(a) que tener en cuenta

11. Comunicación “Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias”, COM (96) 67 final de 21 de febrero de 1996.

12. Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género, de la Comisión Europea, 1998.

13. Exposición de Motivos de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

14. No obstante, el principio de transversalidad en el ámbito del ordenamiento jurídico comunitario se consolida en la Decisión del Consejo 95/593/CEE, de 22 de diciembre de 1995, relativa a un programa de acción comunitaria a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000).

15. Decisión del Consejo 2001/51/CEE, de 20 de diciembre de 2000, relativa a un programa de acción comunitaria sobre la estrategia comunitaria en materia de igualdad entre hombre y mujeres (2001-2005). El texto de la Decisión del Consejo se transcribe literalmente en la Exposición de Motivos de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración de impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. BOE n.º 246, de 14 de octubre de 2003, pp. 36770-1.

las preocupaciones, las necesidades y aspiraciones de las mujeres, en la misma medida que las de los hombres”¹⁶.

Y esto es así, porque de sobra es conocido que el modelo de políticas públicas existente en el mundo, y por supuesto en Europa, no ha sido pensado con la idea de garantizar la equidad de género. Por el contrario, las mujeres acceden en menor medida que los varones a la educación. De hecho, más de dos tercios de las personas analfabetas del planeta son mujeres. Asimismo, las personas son titulares de importantes derechos sociales en función de su posición en el mercado de trabajo, y ello implica —en tanto que la vinculación de las mujeres es menor y sus condiciones de precariedad son mayores que la de los compañeros varones—, una penalización, o mejor dicho, una *discriminación* en el acceso a los derechos sociales derivados del empleo, como las pensiones de jubilación.

Por esta razón, los ámbitos de intervención, antes mencionados, en los que debe aplicarse el principio de transversalidad a los que se refiere la normativa comunitaria son:

- 1.º *Ámbito económico y social*: concibiendo estrategias para fomentar la integración de la igualdad en todas las políticas que tengan repercusiones sobre la mujer en materias como la política fiscal, financiera, económica, educativa, de transporte, de investigación y social, la estrategia europea de empleo, así como la utilización de los fondos estructurales para promover la igualdad.
- 2.º *Participación y representación en los órganos de decisión*: mejorando el equilibrio de mujeres —en tanto que ciudadanas— y hombres —en tanto que ciudadanos— en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas.
- 3.º *Acceso y pleno disfrute de los derechos sociales* para las mujeres y los hombres, mejorando el conocimiento de éstos, así como extremando la vigilancia de la aplicación de la legislación existente en el ámbito social en materia de contratos atípicos, condiciones de trabajo y conciliación. Asimismo, se velará por la aplicación y evaluación de las *políticas y actividades que tienen una repercusión en la vida diaria de mujeres y de hombres*, como la política de transporte, la salud pública, las relaciones exteriores, incluidos el programa comunitario de lucha contra la discriminación fundamentado en el art. 13 del Tratado CE y las políticas relativas a los derechos humanos.
- 4.º *Vida civil*: procediendo al seguimiento, difusión y control de aplicación de la legislación y la jurisprudencia comunitaria en materia de igualdad de trato entre mujeres y hombres; reconociendo y promoviendo el reconocimiento de los derechos específicos de la mujer como derechos

16. *Vid.* Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, relativa a una Estrategia Marco Comunitaria sobre igualdad de hombres y mujeres (2001-2005).

humanos universales; y luchando contra la violencia sexista y la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

- 5.º *Cambio de roles y estereotipos masculinos y femeninos*: apostando por campañas de sensibilización y de formación en género, a través de la educación, medios de comunicación, la cultura y la ciencia. Se deben erradicar los prejuicios y estereotipos sexistas que ponen de manifiesto la falta de reconocimiento de la mitad de la ciudadanía y la transmisión de valores subordinadores y jerarquizantes.

En esta línea, y abundando en esta exigencia, la Comisión Europea incluyó el Informe de Impacto de Género como requisito en el Reglamento de los Fondos Estructurales de 1999¹⁷, para la elaboración de los Planes de Desarrollo Regional para el período 2000-2006. El requisito que debía acompañar a los Planes de Desarrollo Regional era:

“c) una evaluación previa de la situación en términos de igualdad entre hombres y mujeres por lo que se refiere a oportunidades en el mercado de trabajo y al trato en el trabajo, incluyendo las dificultades específicas de cada grupo; una estimación del impacto esperado de la estrategia y de las intervenciones, en particular en lo referente a la integración de mujeres y hombres en el mercado de trabajo, a la educación y la formación profesional, la capacidad empresarial de las mujeres y a la conciliación de la vida familiar y profesional”.

Para reforzar su vinculación y obligatoriedad para el Derecho interno de los distintos Estados miembros, la Unión Europea exigía transponer una Directiva¹⁸ de vital importancia en lo que al principio de transversalidad se refiere; a saber: la Directiva 2002/73/CE, de 23 de septiembre de 2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de modificación de la Directiva 76/207/CEE, de 9 de febrero de 1976, 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. Su artículo 1.3 es rotundo al respecto:

“los Estados miembros tendrán en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres al elaborar y aplicar disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, así como políticas y actividades, en los ámbitos contemplados en el apartado 1”.

17. Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, de 21 de julio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

18. El resultado de esta transposición —así como de la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro— a la legislación española, ha sido la L.O. 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, conocida popularmente como la Ley de Igualdad.

Y en este orden de cosas, los Estados miembros, según la nueva redacción del artículo 3.2.a), están obligados a adoptar “*las medidas necesarias para garantizar que... se derogue cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa contraria al principio de igualdad de trato*”¹⁹. La anterior redacción de su articulado —art. 3.2.a), 4.a) y 5.2.a)— obligaba a adoptar “*las medidas necesarias a fin de que se supriman*”. Aunque parezca que el matiz es mínimo, la nueva redacción exige un plus, una adicional garantía de integración: la garantía de derogación, garantía que podría venir de la mano de los organismos de igualdad²⁰.

En otras palabras: “No basta con establecer medidas de supresión de las normas discriminatorias, como los controles judiciales de constitucionalidad de las leyes o de legalidad de los reglamentos, siendo necesaria la derogación normativa, instituto jurídico de eficacia general y competencia sólo del órgano normativo”²¹.

Sin embargo, y sin entrar a mayores, la puesta en práctica del principio de transversalidad de las políticas comunitarias ha atravesado grandes dificultades²², señaladas incluso en el Informe de la Comisión sobre el seguimiento de la Comunicación (98 122 final) que recaen en tres puntos fundamentales: “Se trata de la *insuficiente concienciación* sobre asuntos de género en los niveles en que se adoptan las decisiones, de la *carencia de recursos* humanos y presupuestarios destinados a estas tareas y de la *falta de expertos* en asuntos de género. Según la Comisión deberían superarse estos obstáculos para poder aplicar, como procedimiento habitual, la evaluación del impacto en función de género de las políticas, y para garantizar la calidad, en cuanto al género, de toda propuesta legislativa o cualquier otro documento político o acción de la Comunidad respecto al objetivo de la igualdad de oportunidades”²³. *Los tres caballos de batalla son claros: sensibilización y concienciación en torno a la igualdad de género; dotación presupuestaria; y apuesta seria por la formación en género.*

19. La anterior redacción de su articulado —art. 3.2.a), 4.a) y 5.2.a)— obligaba a adoptar “las medidas necesarias a fin de que se supriman”. Aunque parezca que el matiz es mínimo, la nueva redacción exige un plus: la garantía de derogación.

20. Aun cuando no se establece una garantía específica, parece razonable otorgar esta competencia a los organismos de igualdad a quienes, la propia Directiva europea atribuye la potestad de “formular recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con la discriminación”.

21. Vid. LOUSADA AROCHENA, J. F., “El informe sobre el impacto de género en la elaboración de la normativa”, *La Ley*, n.º 6092, 23 de septiembre de 2004, p. 3.

22. Al respecto, véase WOODWARD, A. E., “Too late for gender mainstreaming? Taking stock in Brussels”, *Journal of European Social Policy*, vol. 18, 3, 2008, pp. 289-302.

23. Vid. RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., “El informe sobre el impacto por razón de género en la elaboración de las disposiciones normativas”, *AEQUALITAS*, n.º 15, julio-diciembre 2004, p. 36.

II. REGULACIÓN NORMATIVA Y REGLAMENTARIA DE LAS MEDIDAS PARA INCORPORAR LA VALORACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO EN LAS DISPOSICIONES Y PLANES DE ESPECIAL RELEVANCIA QUE ELABORE EL GOBIERNO

España no se queda al margen de estas dificultades ya señaladas en el marco internacional europeo. La exigencia del informe de evaluación de impacto de género exige un esfuerzo, nada despreciable, ni sencillo de cumplir, y ello ha llevado a que el Comité de la CEDAW recientemente (7 de agosto de 2009) *insista y pida a España*, en el n.º 24 de las Observaciones finales de la CEDAW/C/ESP/CO/6 09-46099, *en tanto que reto pendiente* “(...) que garantice la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración y aplicación de cualquier programa o conjunto de medidas de estímulo que puedan implementarse como respuesta a la crisis financiera y económica mundial, y que haga un seguimiento de las tendencias, entre otras cosas reuniendo y analizando datos desglosados por sexo, sector profesional y modalidad de trabajo (a tiempo completo o a tiempo parcial) sobre los efectos de las medidas adoptadas y los resultados obtenidos (...)”. Asimismo, recuerda al Estado la obligatoriedad de su cumplimiento, así como que debe figurar entre las prioridades de éste y en su punto 9 “exhorta al Estado parte —además— a que *haga llegar las presentes observaciones finales a todos los ministerios competentes y a otras estructuras gubernamentales a todos los niveles, sin olvidar las comunidades autónomas, las Cortes Generales y el poder judicial, a fin de garantizar su aplicación efectiva*”.

En esta misma línea, Europa, en el art. 2.3 de la Directiva 2002/73/CEE conmina “a los Estados miembros —esto es, a España— (a que) notificarán cada cuatro años a la Comisión, los textos de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas correspondientes a medidas adoptadas de conformidad con el apartado 4 del art. 141.1 del Tratado, así como la información sobre dichas medidas y su aplicación. Basándose en esa información, la Comisión aprobará y publicará cada cuatro años un informe en el que se establezca una evaluación comparativa de dichas medidas a la luz de la Declaración n 28 anexa al Acta final del Tratado de Ámsterdam”²⁴.

En este orden de cosas, y ante la necesidad de incorporar los informes de evaluación del Impacto de Género en España (en lo sucesivo, IEIG) tanto en la elaboración de proyectos de ley como en Reglamentos, se modificaron los artículos 22.2 y 24.1b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, por Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. Esta Ley, especialmente relevante y que fue objeto de una importante atención mediá-

24. Además, tal y como reza el artículo 2.2. de la citada Directiva, “En el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de la presente Directiva, los Estados miembros transmitirán a la Comisión toda la información necesaria con el fin de que ésta pueda elaborar un informe, dirigido al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la aplicación de la presente Directiva”.

tica, se convierte en la primera norma jurídica que introduce el término género y la perspectiva de género en el sistema jurídico español, pretendiendo, según se indica en su Exposición de Motivos “evitar consecuencias negativas no intencionales que favorezcan situaciones de discriminación y para mejorar la calidad y la eficacia de las políticas comunitarias”.

En este sentido, la nueva redacción del artículo 22.2 quedaba así:

“El procedimiento de elaboración de proyectos de ley a que se refiere el apartado anterior, se iniciará en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por la memoria, los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica”.

Asimismo, se añade un párrafo al artículo 24.1.b. que reza:

“En todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establezcan en el mismo”.

Posteriormente, la Exposición de Motivos de la L.O.3/2007, de 22 de marzo para la Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres (en lo sucesivo, LOIMH) —que recoge la obligatoria transposición de la Directiva 2002/73/CE, de 23 de septiembre, antes referida— reputa a los IEIG como instrumentos básicos para la consecución de la Igualdad efectiva inter-géneros, y amplía su obligatoriedad, en el art. 19 de la LOIMH, desde las disposiciones de carácter general que ya estaban previstas en la Ley 30/2003, a los *planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística* que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros. Sobre este particular, se ha de destacar también lo dispuesto por el artículo 15 de la LOIMH sobre “*Transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres*” que reza: “*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*”.

Sin embargo, justo es mencionar, el vacío legal que ha existido hasta la reciente aprobación del R.D. 1083/2009, de 3 de julio por el que se regula la Memoria del análisis del Impacto Normativo, —incluso después de la entrada en vigor de la conocida popularmente como Ley de Igualdad—, y ello pese a que ésta establecía en su Disposición Transitoria 10.º el despliegue del impacto de género, comprometiéndose a que “*El Gobierno, en el presente año 2007, desarrollará reglamentariamente la Ley de Impacto de Género con la precisión de los indicadores que deben tenerse en cuenta para la elaboración de dicho informe*”.

Este desarrollo reglamentario, sin embargo, se ha hecho esperar, agotándose prácticamente los plazos fijados por la Disposición Final Tercera del R.D. 1083/2009, que establecía: “Este Real Decreto, una vez publicado en el “Boletín Oficial del Estado”, entrará en vigor el día siguiente al de la aprobación por el Consejo de Ministros de la Guía Metodológica a que se refiere la disposición adicional primera y, en todo caso, el 1 de enero de 2010”. La aprobación por el Consejo de Ministros de dicha Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis del Impacto Normativo —que no especifica de género—, que elaboraron conjuntamente los Ministerios de la Presidencia, de Economía y Hacienda, de Política Territorial y de Igualdad, ve la luz el 11 de diciembre de 2009, y en ella se alude al análisis del impacto económico y presupuestario de las normas, así como —en tercer lugar— a la evaluación del impacto de género de las mismas. Sin embargo, este largo período de “alegalidad” desde 2003, hasta prácticamente 2010, amén de su posterior y deficiente desarrollo reglamentario, ha supuesto un caos procedimental y nada homogéneo²⁵, al no existir consenso en algunos parámetros básicos de elaboración de los obligados IEIG; a saber: órgano competente para emitirlo, cualificación, contenido, desarrollo, y ejecución.

De cualquier modo, este esperado y demorado Decreto no se centra estrictamente en el desarrollo reglamentario de los informes de impacto de género. De hecho, no se trata de una guía específica de impacto de género, sino que precisamente con el propósito de ordenar y simplificar los (distintos) informes y memorias, que deben acompañar a los anteproyectos y proyectos normativos del Gobierno, en el Real Decreto 1083/2009 se establece que éstos se incluirán en un único documento que llevará por rúbrica “Memoria del análisis de impacto normativo”, —herramienta metodológica flexible (que no normativa) de carácter informador— y que, en ningún caso, sustituye a la decisión política. Se limita a aportar información relevante para que los órganos competentes tomen las decisiones que estimen oportunas²⁶. Se trata, pues, de una herramienta para la mejora de la regulación, mediante la cual se sistematiza y ordena la información relevante para valorar el impacto de una iniciativa normativa con el fin de ayudar en el proceso de su aprobación.

Éste que sigue, sería el esquema al que respondería la memoria del análisis del impacto normativo y su influencia final en la elaboración de la disposición final.

25. Al respecto, véase COLLANTES, B., y SANCHÍS, A. *La evaluación del impacto de género en la normativa estatal y andaluza*, Instituto de Estudios Giennenses, Diputación provincial de Jaén, 2009.

26. Cfr. *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, pp. 4-5. Ésta puede descargarse en formato PDF en http://www.mpt.es/areas/funcion_publica/iniciativas/impacto_normativo.html.



“Por lo que respecta a los informes de impacto por razón de género, —apunta— 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 basada en una *mejor información*: los posibles efectos que va a producir la medida sobre hombres y mujeres, advirtiendo a quienes la proponen sobre las consecuencias deseadas y las no deseadas y proponiendo, en su caso, su modificación”²⁷.

Este último apunte sobre su talante informador y no vinculante, nos hace plantearnos si realmente el desarrollo reglamentario de los obligatorios IEIG responde a la garantía adicional que demandaba el artículo 3.2.a) de la Directiva 2002/73/CE, de 23 de septiembre de 2002 —transpuesta en la Ley Orgánica de Igualdad de 2007 que exigía, a su vez, su desarrollo reglamentario—, a saber: los Estados miembros están obligados a adoptar “*las medidas necesarias para garantizar que... se derogue cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa contraria al principio de igualdad de trato*”, garantía que sugerimos debería venir de la mano de los organismos de igualdad. Entendemos que esta exigencia no sólo va más allá de una mera proposición o sugerencia de que se modifique la disposición, sino que se exige su derogación inmediata, lo que debería convertir a los IEIG motivados en una exigencia procedimental ineludible para la legalidad vigente.

Dicho lo cual, y haciendo más las palabras de M. L. Balaguer “Una vez que se aprueba esta ley (la Ley 30/2003, de 13 de octubre) y se hace exigible ese informe

27. *Ibidem*.

de impacto, en ningún lugar se puede llevar a cabo esa valoración, ni consta en la propia ley de qué organismo e instituciones se va a recabar el criterio o baremo para considerar que estamos ante una ley que transgrede la igualdad de género. (...) La aprobación de una ley con la previsión de informe sobre el impacto de género sin sujeción a criterio alguno, deja prácticamente fuera de toda posibilidad, que, hasta que no se produzca en efecto una nueva legislación sobre criterios y baremos, se pueda hablar de la efectividad de la norma”²⁸.

No obstante, la Exposición de Motivos de la Ley 30/2003, de 13 de octubre aludía a la normativa comunitaria y a la “Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género elaborada por la Comisión de la Unión Europea”, guía que podía haber servido de apoyo en la elaboración homogénea de los IEIG. Asimismo, también podría haberse utilizado como instrumento metodológico homogéneo la “Guía de aplicación práctica, para la elaboración de Informes de Evaluación de Impacto de Género de las Disposiciones Normativas que elabore el Gobierno, de acuerdo a la Ley 30/2003”, editada por el Instituto de la Mujer en 2005 y elaborada por Fundación Mujeres, así como las propias de los organismos de igualdad autonómicos. Sin embargo, el caos procedimental y el desinterés real por apostar por una auténtica motivación de los IEIG, llevó a que éste no fuera considerado, en ningún caso, un elemento importante en la elaboración de las normas. “A mi entender, tal situación no ayuda a una implementación efectiva de la ley para la igualdad en muchos ámbitos por cuanto la evaluación del impacto de género se ha dicho representa la estructura lógica de la planificación: Reflexionar, aplicar Recursos y evaluar Resultados”²⁹.

Si a ello le sumamos el escaso o nulo interés por parte de sus elaboradores, quienes los eluden —utilizando fórmulas vagas e imprecisas—, e incluso el no reconocimiento de su importancia por parte de los destinatarios, como causa de nulidad de la normativa impugnada, se puede constatar la irrelevancia de un compromiso con la igualdad efectiva que arrancando desde el orden internacional y europeo antes referido, se convierte, sencillamente, en papel mojado.

Y ello es así, porque incorporar el IEIG no significa meramente incorporar un nuevo documento al expediente correspondiente. Éste debe tener un impacto profundo en el procedimiento de elaboración de las normas que debe integrar ahora la perspectiva de la igualdad entre mujeres y hombres a lo largo de todo el proceso de elaboración y no sólo en la fase final. Y esta transversalidad de las políticas exige “una reorganización importante de los procedimientos de elaboración normativa, para superar la indiferencia o insensibilidad que hasta ahora ha caracterizado a nuestra política normativa insensible cuando no inconscientemente

28. Vid. BALAGUER CALLEJÓN, M. L., “Ley 30/2003, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones que elabore el Gobierno”, *Artículo 14. Una perspectiva de género, Boletín de Información y Análisis Jurídico*, n.º 14, diciembre de 2003, p. 25.

29. Vid. PICÓ LORENZO, C., “Una visión jurisdiccional sobre algunos aspectos de la Ley para la Igualdad”, en *Cuadernos digitales de formación*, 2008, p. 24.

sexista, aunque formalmente neutra, al desconocer las diferencias existentes entre hombres y mujeres y el posible desigual impacto de las medidas adoptadas³⁰.

Sirva como ejemplo de esta realidad, la respuesta del Gobierno sobre el impacto de género de las medidas anticrisis en la página del Boletín del Congreso de Diputados de 12.05.10 en la que se reduce al Fondo Municipal para el Empleo 2010 (5.000 millones de euros) porque sobreentiende que los 442.000 empleos temporales creados en el Fondo de 2009 (8.000 millones €) se centraban en el sector construcción, y por tanto, poseen un perfil claramente masculino. De 28.000 proyectos presentados en 2010 por 8.000 ayuntamientos, sólo valoran con impacto de género positivo 745; a saber:

	<i>Proyectos</i>		<i>Millones de euros</i>	
	<i>N.º</i>	<i>%</i>	<i>N.º</i>	<i>%</i>
Escuelas infantiles	692	2,5	146	2,9
Centros atención dependientes	39	0,1	158	3,2
Centros para mujeres	14	0,05		

Idéntica reflexión podría hacerse de la propuesta de reforma del sistema español de pensiones públicas que, posteriormente, fue consensuada y aprobada en el Acuerdo Social y Económico³¹ de 2011, firmado por Gobierno, sindicatos y patronal, del que podría destacarse —en opinión de L. Gálvez— su impacto negativo sobre las mujeres³². “La propuesta de aumentar la cotización mínima de 15 a 20 años puede aumentar aún más la brecha de la cuantía de las pensiones de las mujeres frente a los hombres, que en la actualidad es un 39% menor. Es así porque las mujeres tienen una participación laboral menor, más precaria y más accidentada como consecuencia de la discriminación que sufren en el mercado de trabajo, de la ausencia de corresponsabilidad de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidados y de la falta de infraestructuras sociales para facilitar la conciliación. (Asimismo) el cobro de pensión de jubilación para las amas de casa o el reconocimiento de períodos cotizados por cuidado de hijos y dependientes propuesto, equivale a perpetuar la división sexual del trabajo. A las mujeres, se les garantiza la supervivencia si sacrifican su formación y se quedan en casa, pero perdiendo el derecho a la pensión de viudedad en caso de divorcio, al tiempo que resulta improbable alcanzar los 20 años de cotización necesarios porque el cuidado

30. *Vid.* RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., “El informe sobre el impacto por razón de género en la elaboración de las disposiciones normativas”, *op. cit.*, p. 37.

31. La firma del Pacto Social —necesario para la recuperación de la economía española y la creación de empleo—, entre Gobierno, Sindicato y Patronal es de 2 de febrero de 2011.

32. Ya en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, se restringían las pensiones de viudedad de separadas, divorciadas o con matrimonio anulado.

de los hijos suele prolongarse durante los años de mayor y mejor empleabilidad de las mujeres”³³.

Por eso, como acertadamente sostiene Diane Elson³⁴, toda medida económica planteada desde un enfoque de género, no sólo debe servir para potenciar la igualdad y para corregir las desigualdades, sino también para hacerlas visibles a los ojos de una sociedad poco acostumbrada a reconocerlas. Esta reflexión también subyace en el criterio manifestado por el Parlamento Europeo en la Resolución 2198/2002 y que se concreta en la idea de que “las estrategias del *gender budgeting* no sólo implican la adopción de medidas y programas en clave de género, sino también en la sensibilización de la opinión pública respecto a los problemas de la discriminación y el compromiso de la misma para solucionarlos”³⁵.

Y es que, la aceptación de este nuevo enfoque de género en el ámbito nacional requiere, como se deduce de la experiencia comunitaria y comparada, *modificaciones orgánicas*; esto es, un compromiso de alto nivel de todos los actores políticos y sociales afectados, y no sólo del Gobierno, de actuar coordinadamente. “*Exige de los responsables de cada política sectorial incluir la dimensión de género en el diseño de esas políticas, lo que demanda una mayor cooperación y coordinación a todos los niveles de los responsables en la temática de género, y una labor de sensibilización y concienciación de todos los implicados, y entre ellos de forma muy principal, de los niveles más altos de la Administración y el Gobierno*”³⁶. Ello requiere, sin duda, esfuerzos complementarios de *formación, información y sensibilización*, y no quedarse en una mera etiqueta, política y formalmente correcta, de asunción del discurso de la perspectiva de género.

Pero a su vez, este compromiso de los poderes públicos de integración de la dimensión de género en la totalidad de sus ámbitos de actuación exige importantes *modificaciones funcionales*, reatrasando cualquier acto del legislativo, del ejecutivo y también del Poder judicial. En otras palabras, las de J. F. Lousada Arochena: “la adopción de una decisión necesita un estudio previo sobre su impacto en hombres y mujeres, su ejecución evitará la exclusión de las mujeres y, conforme a estos

33. Asimismo, la autora asevera que “Si de verdad se quiere salvar al sistema público de pensiones español, no hay que avanzar sólo en la reducción del gasto como hace la reforma, sino con estrategias que proporcionen más ingresos y entre las que la igualdad entre hombres y mujeres y la mayor y mejor participación de éstas en el empleo, sea uno de sus componentes principales”, *vid.* GÁLVEZ, L., “La nueva reforma. Las pensiones y las mujeres”, en www.noalmaltrato.com/2011.

34. Al respecto de esta autora, véase ELSON, D., “Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género: Dimensiones Claves y Ejemplos Prácticos” en UNIFEM, *El género: Iniciativas de Presupuestos*, UNIFEM, Nueva York, 2002. pp. 15-29; así como “Justicia de Género, derechos humanos y políticas económicas neo-liberales”, en MOLYNEUX y RAZAVI, S. (ed.), *Justicia de Género, Desarrollo y derechos humanos*, Oxford University Press, 2002, pp. 78-114. La traducción es mía.

35. Y ello en buena medida, porque el presupuesto en perspectiva de género no sólo favorece la igualdad, sino también la eficiencia (mejor calidad de los servicios públicos y mayor adaptación de los mismos a las necesidades de la ciudadanía) y la transparencia (mejor acceso de la opinión pública al conocimiento y comprensión de los ingresos y gastos públicos).

36. *Vid.* RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., “El informe sobre el impacto por razón de género en la elaboración de las disposiciones normativas”, *opus cit.*, p. 38.

criterios, la decisión se reexaminará de manera periódica. Cuando se habla de una decisión de los poderes públicos se alude a los actos normativos y a los actos ejecutivos, y, en cuanto los fiscalizan, a los actos judiciales. En definitiva, cualquier acto del legislativo, del ejecutivo o del judicial”³⁷. Sólo el trabajo conjunto y coordinado de los tres Poderes, como nos recordaba la CEDAW —CEDAW/C/ESP/CO/6 09-46099—, hará posible que la integración de la dimensión transversal de género sea una realidad, y no una mera quimera proclama igualitaria.

III. EL COMPROMISO AUTONÓMICO CON EL *GENDER MAINSTREAMING*

El Informe de la CEDAW, antes referido, reafirma en el punto 10 “que es responsabilidad primordial del Gobierno cumplir plenamente las obligaciones que el Estado parte ha contraído en virtud de la Convención y especialmente rendir cuentas al respecto. (Asimismo) el Comité destaca que “*la Convención es vinculante para todos los poderes públicos e invita al Estado parte a que aliente a sus parlamentos nacionales y autónomos, y a sus cámaras provinciales y municipales, de conformidad con sus respectivos reglamentos y cuando proceda, a adoptar las medidas necesarias con respecto a la aplicación de las presentes observaciones finales y al próximo proceso de presentación de informes del Gobierno de conformidad con la Convención*”³⁸.

No en vano, y siguiendo esta línea, paralelamente —e incluso con anterioridad— al proceso normativo estatal de obligatoriedad de los IEIG, a nivel autonómico, distintas Comunidades Autónomas tales como Cataluña, Andalucía, País Vasco, Galicia, Extremadura, Islas Baleares, Murcia..., incorporaron a su ordenamiento, la exigencia del IEIG tanto en el proceso de elaboración de Proyectos de Ley como de los Reglamentos que aprueben los Consejos de Gobierno. Entre ellos³⁹, y de modo genérico, hemos de mencionar la Ley 4/2001, de 9 de abril, que modifica a la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, en Cataluña; la Ley 1/2002, de 28 de febrero, en Extremadura; la Ley 18/2003, de 31 de diciembre, en Andalucía; la Ley 7/2004, de 16 de julio, en Galicia; la Ley 4/2005, de 18 de febrero, en el País Vasco⁴⁰; la Ley 12/2006, de 20 de septiembre, de la Comunidad

37. Vid. LOUSADA AROCHENA, J. F., “El informe sobre el impacto de género en la elaboración normativa”, *op. cit.*, pp. 1-4.

38. Vid. CEDAW/C/ESP/CO/6 09-46099, de 7 de agosto de 2009, punto 10.

39. Para una información detallada en torno a estos significativos esfuerzos autonómicos en los que no nos podemos detener, véase el estudio de FUNDACIÓN MUJERES, *Buenas prácticas de las Administraciones Públicas en materia de Mainstreaming de Género*, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Observatorio 8, Madrid, 2007.

40. Ver el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Euskadi, para la igualdad de mujeres y hombres, que se refiere específicamente a la evaluación del impacto de género. Asimismo, el artículo 3 eleva “la integración de la perspectiva de género” a principio general que debe regir y orientar la actuación de los poderes públicos vascos, y dispone en su apartado 4 que: “Los poderes públicos vascos han de incorporar la perspectiva de género en todas sus políticas y

Autónoma de las Islas Baleares, para la mujer; o la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres de la Región de Murcia⁴¹... No obstante, permítaseme reparar en algunos de estos esfuerzos normativos autonómicos que, requirieren especial mención, por encontrarse regulados con mayor rigor que el estatal y desarrollados reglamentariamente en tiempo y forma, aunque resulten mejorables. Éste es el caso de Cataluña, pionera en exigir los IEIG y Andalucía, ejemplo europeo de buenas prácticas.

Con respecto a la primera, merece destacarse la *LLei del Parlament 13/89, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento, y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalitat de Catalunya*, que fue modificada por Llei 4/2001, de 9 de abril⁴². Se trata de la primera vez que se traslada, en nuestro país, la exigencia de esta herramienta (IEIG) para la integración de la igualdad en la elaboración de las normas legales y reglamentarias. Se erige, pues, como el primer esfuerzo normativo a nivel estatal y autonómico dirigido a implantar de forma obligada los Informes de Evaluación de Impacto de Género e influye notablemente en lo que después sería la redacción de la Ley estatal 30/2003, de 13 de octubre. “Además, fue en efecto (la Ley 30/2003, de 13 de octubre) una iniciativa política de Convergencia i Unió⁴³, asumida por el gobierno de la Nación, y de ahí la práctica reiteración del contenido de la exposición de motivos y del contenido de la ley”⁴⁴. En concreto, el art. 63.2 de la Llei del Parlament prevé, entre otros aspectos, como garantía de control de un posible ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria, que:

“La propuesta de disposición ha de ir acompañada de una memoria, la cual ha de expresar en primer lugar el marco normativo en el que la propuesta se inserta, ha de justificar su oportunidad y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen, *ha de valorar la perspectiva de igualdad género*, y ha de

acciones, de modo que establezcan en todas ellas el objetivo general de eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres.

A efectos de esta ley, se entiende por integración de la perspectiva de género la consideración sistemática de las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, incorporando objetivos y actuaciones específicas dirigidas a eliminar las desigualdades y promover la igualdad en todas las políticas y acciones, a todos los niveles y en todas sus fases de planificación, ejecución y evaluación”.

41. Merece destacarse el Manual para la elaboración de informes de impacto de género, diseñado por el Instituto de la Mujer de la Comunidad Autónoma de Murcia.

42. Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, n.º 3371 de 19 de abril de 2001 y BOE n.º 112 de 10 de mayo de 2001.

43. Merece la pena la intervención de la parlamentaria Expósito Molina, del Grupo Parlamentario Catalán Convergencia i Unió, presentando la propuesta al Pleno del Congreso, en el marco de la política de igualdad —objetivo prioritario del partido— “que permitiría saber con antelación cómo afectarían las Leyes a la población según su género”. D.S. Pleno y Diputación Permanente Congreso, 0216, 17-DIC-2002, pp. 10893-10894.

44. *Vid.* BALAGUER CALLEJÓN, M. L., “Ley 30/2003, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones que elabore el Gobierno”, *op. cit.*, pp. 21-23.

hacer referencia a las consultas que pueden haberse formulado y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma. A la propuesta de disposición también se ha de adjuntar (además de un estudio económico, una lista de disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de disposiciones anteriores)

d) Un informe interdepartamental de impacto de género de las medidas establecidas en la disposición...”.

En Andalucía, la *Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales y Administrativas*⁴⁵ y la inclusión previa del capítulo sobre Medidas en Materia de Género merece una especial mención, convirtiéndose en una Ley pionera en Andalucía al exigir un IEIG que valore previamente en qué grado afectarán las disposiciones normativas que elabore el Consejo de Gobierno, a la situación real de mujeres y hombres en su posterior aplicación. No en vano, su artículo 139.1 concretamente determina:

“Todos los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno deberán tener en cuenta de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género, y del respeto a los derechos de los niños según la Convención de los Derechos del Niño. A tal fin, en la tramitación de las citadas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género del contenido de las mismas”.

En este orden de cosas, se aprobó su desarrollo reglamentario en el *Decreto 93/2004, de 9 de marzo, por el que se regula el informe de evaluación del impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno*⁴⁶, convirtiéndose el IEIG *a priori* en “una clara apuesta del Ejecutivo Andaluz por dotar a su producción legislativa del enfoque de género necesario para corregir la falsa creencia de la neutralidad de las normas. Y visualizar con ello cómo la acción pública puede afectar a hombres y mujeres de forma diferenciada (...) De su correcta aplicación dependerá que la desigualdad y la discriminación por razón de sexo vayan desapareciendo, porque, en definitiva, evaluar el impacto de género significa dar un paso firme hacia la igualdad”⁴⁷.

Este esfuerzo de política normativa fue destacado incluso por la Comisión Europea quien en el Informe publicado⁴⁸ de *Evaluación previa sobre la igualdad*

45. *Ley 18/2003, de 29 de diciembre*, por la que se aprueban Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma Andaluza. BOJA n.º 251, de 31 de diciembre de 2003.

46. *Decreto 93/2004, de 9 de marzo*, por el que se regula el informe de evaluación del impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, BOJA n.º 50, de 12 de marzo de 2004.

47. AA.VV., “El impacto de Género: una medida pionera para alcanzar la igualdad”, *Meridiam*, n.º 37, 2005, p. 24.

48. COM (2002), 748 final, de 20/12/2002: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la Integración de la igualdad entre hombres y mujeres en los documentos de programación de los Fondos Estructurales para 2000-2006.

entre hombres y mujeres, señala a Andalucía como ejemplo de Buenas Prácticas. “Entre otros aspectos, establece la participación del Instituto Andaluz de la mujer en el proceso de elaboración de los Informes de Evaluación de Impacto de Género, a través de un mecanismo de retroalimentación entre el Centro Directivo Competente que elabora el Informe y el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) que los revisa, los enriquece y señala las observaciones pertinentes en un Informe de Observaciones que acompaña el primero (IOIEIG)”⁴⁹, aunque bien es verdad, no es vinculante.

Actualmente el Decreto 93/2004, de 9 de marzo, ha quedado derogado expresamente por el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, en su disposición derogatoria única, y viene a regular el IEIG como instrumento para garantizar la integración del principio de igualdad entre hombres y mujeres en el desarrollo de las competencias de los poderes públicos de Andalucía. “De esta manera, se pretende actualizar y adecuar al nuevo marco estatutario⁵⁰ y legal⁵¹, la regulación que existía con la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, y 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 esta línea de actuación, resultaba obligado incorporar las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía, reguladas por Decreto 275/2010, de 27 de abril, en el proceso de elaboración de los IEIG, con el objetivo de profundizar en la transversalidad y coordinar las distintas actuaciones entre órganos de la Administración Andaluza. Pero esta intervención de las Unidades de Igualdad desplaza el papel previsto para el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) en el anterior Decreto. De este modo, y según el artículo 4 del Decreto 17/2012, el IEIG corresponderá al centro directivo competente para la iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición de que se trate y con carácter preceptivo deberá acompañar al acuerdo de iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición. En este sentido, las Unidades de Igualdad “asesorarán a los órganos competentes en la elaboración de los informes de evaluación del impacto por razón de género, formulando observaciones a los mismos y valorando su contenido. Tales observaciones

49. Vid. COLLANTES, B. y SANCHÍS, A., *La evaluación del impacto de género en la normativa estatal y andaluza*, opus cit., p. 20. Al respecto de la comparativa entre ambos ordenamientos, así como su seguimiento específico, véase GIL RUIZ, J. M., *Las Nuevas Técnicas Legislativas en España. Los Informes de Evaluación de Impacto de Género*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

50. El artículo 114 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que 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.

51. La Ley 12/2007, de 7 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía establece, en su artículo 6 y 31.3, la obligatoriedad de que se incorpore de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género en todos los proyectos de ley, reglamentos y planes que apruebe el Consejo de Gobierno, disponiendo que, a tal fin, en el proceso de tramitación de esas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas.

y valoraciones serán incorporadas al expediente de elaboración de la norma, plan u oferta pública de empleo”.

Posteriormente, tal y como dispone el art. 6, el centro directivo competente para la emisión del IEIG lo remitirá al Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) junto con las observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería y el proyecto de disposición, acreditándolo en el respectivo expediente, antes de su envío a la Comisión General de Viceconsejero/as y, en el caso de proyectos de disposiciones en que no se requiera este trámite siempre antes de su aprobación.

Por último, el art. 7 prevé un *informe anual de seguimiento* de los IEIG emitidos, esta vez sí de la mano del IAM, quien evaluará la incorporación del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y de la perspectiva de género de las disposiciones a que se refiere el art. 3.

Asimismo establece un procedimiento especial para la elaboración del informe de evaluación de impacto de género en el presupuesto andaluz⁵², a través de la constitución de la Comisión (específica) del Impacto de Género⁵³ en los presupuestos de la Comunidad Autónoma Andaluza, recientemente regulada por el *Decreto 20/2010, de 2 de febrero*⁵⁴, y que ya estaba prevista en el art. 139.2 de la Ley 18/2003⁵⁵, con el ánimo de que éste no sea un mero trámite procedimental vacuo, y en donde se prevén dos vocalías, entre otras, representadas por el Instituto Andaluz de la Mujer (en lo sucesivo, IAM), órgano encargado de la coordinación de las políticas de Igualdad. En este sentido, el art. 139.2 se expresa así: *“A los efectos de garantizar que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma sea un elemento activo de lo establecido en el punto 1, se constituirá una Comisión dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda con participación del Instituto Andaluz de la Mujer, que emitirá el informe de evaluación sobre el citado proyecto.*

Dicha Comisión impulsará y fomentará 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 Junta de Andalucía”.

No obstante, hubiera sido deseable, entiendo, un *mayor protagonismo del IAM*, en tanto que es el órgano encargado de la coordinación de las políticas de

52. Queda expresamente excluido del ámbito de aplicación del Decreto 17/2007, de 7 de febrero, en su artículo 3.3.

53. En el Decreto 20/2010, se establece la naturaleza de la Comisión como un “órgano colegiado asesor específico, de participación administrativa, que tiene como finalidad impulsar que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía sea un elemento activo en la consecución de forma efectiva del objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres”. La Comisión quedará integrada por dos vocalías en representación de cada Consejería, dos más en representación del Instituto Andaluz de la Mujer (en lo sucesivo IAM) y otras dos por el Instituto Andaluz de Estadística. La Presidencia le corresponde a la persona titular de la Viceconsejería competente en materia de Hacienda y la Vicepresidencia a la titular de la Dirección General de Presupuestos.

54. *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, BOJA n.º 38, de 24 de febrero de 2010.

55. Artículo 139.2 de la *Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma Andaluza*, BOJA de 31 de diciembre de 2003.

Igualdad, y en cuanto se sustituye dicha participación por el informe preceptivo del propio Instituto.

Los IEIG a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma Andaluza se han incorporado en los siete últimos ejercicios económicos (2006 a 2012), y destacan por aplicar las consignas del modelo sueco en IEIG, basado en las tres R: “*Realidad*”⁵⁶ (situación de partida en materia de desigualdad), *Representación* (participación de hombres y mujeres en las instancias sociales, administrativas y políticas), y *Recursos* (programas presupuestarios específicamente diseñados para combatir las desigualdades)”⁵⁷.

IV. LA RESPONSABILIDAD JUDICIAL EN EL CUMPLIMIENTO DEL IEIG Y DE SU EFECTIVA MOTIVACIÓN

Dicho esto, y en tanto en cuanto los IEIG constituyen una herramienta fundamental para conseguir la igualdad de oportunidades desde las políticas generales, y se desarrolla la estrategia de la transversalidad (*mainstreaming*) en ámbitos de los que ha estado tradicionalmente excluido, entendemos que su exigencia por parte del legislador, su buen desarrollo por parte del ejecutivo y su persecución por parte del poder judicial puede suponer un paso adelante en la consecución de la Igualdad efectiva de mujeres y hombres. Se trata de dotar a la producción legislativa del enfoque de género necesario, visualizar que la acción pública puede afectar a mujeres y a hombres de forma diferenciada y desmontar la ilusa y perversa creencia de que las normas jurídicas son neutras.

Sin embargo, esta exigencia de los IEIG, no debería cubrirse formalmente, apenas como un requerimiento “políticamente correcto”. Se debería perseguir no sólo el cumplimiento meramente formal del trámite del IEIG exigido —ahora además por ley orgánica (L.O.3/2007, de 22 de marzo para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres)—, sino su efectiva motivación, y el papel, en este sentido, de nuestra Magistratura se erige en protagonista. Más aún si recuperamos el compromiso con la Directiva europea 2002/73/CE que obliga —recordemos— a adoptar “las medidas necesarias para *garantizar que se derogue* cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa contraria al principio de igualdad de trato”, que

56. En el Informe de Evaluación del Impacto de Género del Presupuesto andaluz de 2011, recoge en su apartado Realidad, un conjunto muy amplio y actualizado de datos estadísticos sobre la situación de desigualdad fáctica de mujeres y hombres. Se recogen 95 indicadores, agrupados bajo 14 epígrafes; y presenta como novedad, entre otras, el análisis del personal de la Administración de Justicia, que desarrolla las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma en materia de justicia; así como valora el fondo de incentivos convocado por primera vez en 2010 destinado a los centros directivos de la Junta de Andalucía con el objeto de profundizar en la elaboración de los presupuestos con enfoque de género.

57. Vid. CUBILLO RODRÍGUEZ, C., “Los presupuestos con enfoque de género y los informes de impacto por razón de género en los presupuestos públicos”, Ponencia impartida en la Escuela Judicial y organizada por el CGPJ, 25 de octubre de 2010.

potencia los controles judiciales de constitucionalidad de las leyes y de legalidad de los reglamentos, así como su necesaria derogación normativa.

La tesis de la efectiva motivación de los IEIG como garantía del efectivo cumplimiento del principio de transversalidad podría ampararse, asimismo, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS en adelante), recogida en la STS de 21 de enero de 1998, sobre trascendencia de los trámites procedimentales, requisito “*sine qua non*” del ejercicio válido de la potestad reglamentaria; y la STS de 13 de noviembre de 2000 (Sala 3.ª, de 13 de noviembre de 2000, rec. 513/98) que se pronuncia en torno al procedimiento de elaboración de los reglamentos y que exige (FJ 4.º) el cumplimiento de determinados requisitos en tanto que procedimiento especial. Su observancia tiene un carácter “*ad solemnitatem*” y su defectuoso cumplimiento es tan grave que puede arrastrar la nulidad de la disposición que la dicte. Se exige, pues, motivación de la regulación que se adopta.

En este orden de cosas, y en tanto que el Poder judicial tiene mucho que decir y aportar como garante último del principio de transversalidad en nuestro ordenamiento jurídico, resulta interesante reparar en las constantes presentadas en la jurisprudencia de nuestros tribunales pluripersonales de la jurisdicción contencioso-administrativa⁵⁸, desde que se aprobara la Ley 30/2003 que exige los IEIG (y posteriormente reforzada por L.O.3/2007, de 22 de marzo), para corroborar si realmente esta exigencia está siendo perseguida de manera motivada, o si por el contrario, pasa como un mero requerimiento más, de carácter no vinculante.

Como rasgo general se detecta en las distintas sentencias un significativo desinterés por parte de los tribunales con respecto a los IEIG. Ídem con respecto a sus elaboradores quienes “ *cubren el expediente*”, acogiéndose a fórmulas vagas e imprecisas, e incluso los propios destinatarios⁵⁹, quienes no reparan en el IEIG (ya fuere en su ausencia, o a su no motivación) como causa de nulidad⁶⁰ del De-

58. El estudio pormenorizado de las distintas sentencias, así como el acceso a las fichas de cada una de ellas, puede hallarse en GIL RUIZ, J. M., *Las nuevas técnicas legislativas en España. Los Informes de Evaluación de Impacto de Género*, op. cit.

59. Éste es el caso de la STSJ MAD (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid) 638/2009, de 30/01/2009. El Tribunal hace constar que obra en el expediente, pero no se interesa específicamente por el mismo. En su FJ 2.º afirma que todos los antecedentes —donde se incluye el IEIG— se encuentran debidamente documentados. Desconocemos si el Tribunal se interesó por el mismo, y si constató su efectiva motivación, amén de la autoría, fecha, contenido del mismo. Tampoco fue expresamente alegado por la parte actora. Se detecta, pues, cierto desinterés en torno al IEIG, y no propiamente por el Tribunal, aplicador último de la norma quién, al menos, lo menciona como obrante en el expediente, aunque pareciera una mera formalidad, sino por la parte actora quien ni siquiera lo alega.

60. STSJ CAT (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) 14321/2005, de 12/07/2005. En este caso, la parte actora subraya los requisitos exigidos por el art. 63 de la Ley 13/89, entre los que se incluye el IEIG, sin embargo, luego no lo alega como motivo de nulidad, y sí (FJ 2.º) “*la falta de justificación de la oportunidad y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos, (así como) la falta del estudi econòmic en termes del cost-benefici*” y del “*estudi del cost i del finançament*”.

creto impugnado, y sí en otras razones que consideran relevantes, tales como los Informes económicos, o la audiencia de las partes.

Tenemos constancia de que el IEIG se cumplimenta como un mero formalismo, sin contenido. Las claves ya fueron anunciadas con anterioridad —falta de sensibilidad, de información y de formación en género—, que hacen que se acepten IEIG vacuos, sin fecha ni firma, e incluso aportados con posterioridad a la aprobación de la iniciativa parlamentaria, lo que los hace irrelevantes. Ello significa el fracaso del *gender mainstreaming* y el consecuente daño irreparable en la lucha (y objetivos conseguidos) por la igualdad efectiva de la ciudadanía, ante la apariencia del cumplimiento formal —y automático— del IEIG.

Un ejemplo paradigmático de lo denunciado lo hallamos en la Sentencia del TS de 9/01/2007, Recurso 40/2005, FJ 3.º, en donde el Tribunal, incluso, se asombra de que pese a que la parte recurrente “le sorprend(a) todavía más la existencia de un informe sobre la valoración del impacto por razón de género emitido sin fecha ni firma del funcionario o funcionaria, encargado/a de realizarlo, lo que califica como absoluta falta de sensibilidad evidenciando la simple intención de cubrir el trámite (...) No obstante tales alegatos no se encuentren acompañados de pretensiones de anulación ni siquiera respecto a lo que, certeramente, califica como mero cumplimiento formal del informe exigido por el art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, del Gobierno, tras la modificación operada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno”.

De cualquier modo, la sorpresa de los tribunales ante los graves defectos procedimentales en torno a los IEIG, no suele ser la tónica general. Grosso modo podemos corroborar en la jurisprudencia contencioso-administrativa que se aceptan, sin cuestionamiento alguno, IEIG aportados con posterioridad al expediente —éste es el caso de la STS 5327/2006⁶¹; REC 44/04 contra el Real Decreto 291/2004, de 20 de febrero, por el que se regula el régimen de tasa láctea, dictado a propuesta del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y publicado en el BOE n.º 45, del sábado 21 de febrero de 2004—, así como “informes que no se hallan debidamente firmados ni cuentan con la indicación de su autoría, órgano y denominación del cargo, así como la identidad de la persona que firma el documento, lo que supone una vulneración de lo dispuesto en el artículo 24.1.a)”. Este es el caso de la Sentencia de la Audiencia Nacional 450/2008, ante Recurso contencioso-administrativo n.º 109/2007, contra la Orden 763/2007 de 23 de marzo por la que se modifica la Orden de 22 de febrero de 1996 para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de la gestión financiera de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto. Curiosamente, pese a haber sido estos defectos procedimentales alegados por la parte actora, la Audiencia Nacional se

61. Posteriormente se remite por la Administración, pero se desconoce el contenido al no aparecer en la sentencia. No se insiste en ninguno de los aspectos, pues la derogación ulterior de la disposición general impugnada, según la Sentencia del TS “priva a la controversia de cualquier interés o utilidad práctico al haber desaparecido su objeto”.

pronuncia alegando, textualmente: “Este motivo ha de ser desestimado habida cuenta de que la indicación en los documentos mencionados del órgano del que dimanar a través de su referencia marginal permiten considerar dichos defectos como irregularidades no invalidantes carentes de eficacia invalidatoria alguna, sin que por ello se haya vulnerado por tal motivo lo indicado en el RD 1465/1999 de 17 de septiembre”. Se estima, no obstante, el Recurso por las cuestiones de fondo, que no de forma, alegadas por la parte actora.

En términos generales, puede concluirse “que no se han introducido esos necesarios cambios en el procedimiento de elaboración de las normas para superar inercias y rutinas y (que los Tribunales deben) obligar a los elaboradores de las normas a asumir un enfoque integrado para la promoción de relaciones más iguales entre hombres y mujeres”⁶², y la excusa de su incumplimiento por cuestiones de vacío reglamentario, ya no es válida en ningún caso, al desarrollarse éste —aunque de manera, como hemos analizado, insuficiente— por Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio⁶³, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo y en la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de 11 de diciembre de 2009.

VI. A MODO DE REFLEXIÓN Y DE CONCLUSIÓN

Hace escasos días, el 21 de octubre de 2013, se falló la famosa sentencia del Tribunal de Estrasburgo⁶⁴ que trae de cabeza a juristas, políticos, y a la ciudadanía en general. Ciertamente cuando se firma un Convenio Internacional, cuando se ratifica, ese Derecho y ese compromiso firmado por el Estado pasa a ser vinculante, como no puede ser de otro modo, pues hubiera bastado —de no estar de acuerdo— con no firmarlo en el momento de su presentación “oficial” en el marco internacional. Ya sabemos las consecuencias que ha supuesto la aplicación automática de ese derecho positivo en tanto que violación del derecho a la libertad y a la seguridad recogidos en el artículo 7 de Convenio Europeo de derechos humanos.

Pero este no ha sido el único compromiso internacional adquirido por el Estado español en estos últimos años, ni será el único que deba plantear serias consecuencias por su inaplicación.

62. *Vid.* RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., “El informe sobre el impacto por razón de género en la elaboración de las disposiciones normativas”, *op. cit.*, p. 37.

63. *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio*, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. BOE n.º 173, de 18 de julio de 2009. Asimismo, véase la *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, de 11 de diciembre de 2009.

64. La Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha rechazado el recurso de España contra la condena que se le impuso por aplicar la conocida doctrina Parot a la etarra Inés del Río, por hechos anteriores a 1995. Según el Tribunal de Estrasburgo esto implica una violación del artículo 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en tanto que atentado a la libertad y a la seguridad de la etarra.

No es mi intención en este epígrafe repetir, uno por uno, el listado de Convenios y Tratados ratificados por España para la consecución de la igualdad efectiva de la ciudadanía tratados o no en este artículo, pero necesito recuperar, en estas conclusiones, apenas algunos, que enmarcan lo que actualmente se denomina el Moderno Derecho Antidiscriminatorio con importantes consecuencias a nivel jurídico-político, hasta el punto de que el legislativo español, impulsado por estas demandas internacionales (*Beijing, 1995*) y europeas (*Tratado de Ámsterdam y Tratado de Lisboa*), ha tenido (y tiene) que incorporar la perspectiva de género, de manera transversal y principal —como sabemos— en la totalidad de los procesos normativos —elaboración, interpretación y aplicación de las normas— y en la totalidad de las políticas públicas —se manifiesten a través de normas o de actos normativos. Este complejo y obligado proceso incorporado en nuestra renovada ciencia de la Legislación proviene de la traducción del neologismo inglés *gender mainstreaming* y es, por si aún hubiera alguna duda al respecto, tras la lectura de este artículo, de obligado cumplimiento.

Fruto de todo este marco de trabajo jurídico internacional nacieron leyes, relativamente recientes que, pese a “no ser perfectas” y “no hacer milagros”, sí supusieron —al menos en teoría— un esfuerzo por tomarse lo derechos de las mujeres, como ciudadanas, en serio, además de incorporar a nuestro ordenamiento las obligaciones adquiridas en el marco internacional. Sin duda, todo este paquete complejo normativo parte del concepto jurídico de *discriminación* contra la mujer abrazado en la CEDAW (*Convención de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la(s) mujer(es)*, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y ratificada por España en 1983), calificando de violencia hacia las mujeres —en tanto violencia estructural de género, resultado de la discriminación ejercida hacia ellas como ciudadanas— todas aquellas agresiones sufridas por las mujeres como consecuencia de los condicionamientos socioculturales que actúan sobre los géneros masculino y femenino, y que se manifiestan —y se han manifestado históricamente— en cada uno de los ámbitos de relación de la persona, situándola en una posición de subordinación al hombre; y ello, como es del todo sabido, no sólo toca a la esfera privada, o más concretamente a la relación de pareja, sino a la esfera pública, ya fuere en el ámbito político, económico, social, cultural o civil.

En la Declaración sobre eliminación de la violencia contra la mujer de Viena, de 1993, queda clara esta relación sistémica, reconociendo expresamente que: “*la violencia contra la mujer constituye una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre*”

Este reconocimiento y asimilación de la violencia estructural de género como forma de discriminación es, pues, algo más que una cuestión circunstancial. Se trata de un primer paso en la lucha por erradicarla y un compromiso por parte de

la Administración Central y Autónoma de no quedar al margen de lo que califican como “uno de los ataques más flagrantes a los derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la *no discriminación* proclamados en nuestra Constitución” así como “un obstáculo para el pleno desarrollo de las mujeres y de la sociedad”. Las popularmente (des)conocidas Ley Integral⁶⁵, Ley de Igualdad Efectiva⁶⁶, o la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración de impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno⁶⁷, son ejemplo de todo este esfuerzo legislativo, que responde al compromiso adquirido con el principio del *gender mainstreaming*. Y esta correcta definición y conceptualización de las violencias de género como discriminación abrazada en nuestra Legislación, visibiliza, además, que es ésta la que genera vulnerabilidad en los seres humanos (ciudadanas) y no que las mujeres ostenten el título de seres vulnerables (víctimas).

No podemos, pues, dejar de valorar estos esfuerzos legislativos —y blindarlos en momentos convulsos como los actuales— constatando la complejidad que encierra introducir en el ordenamiento jurídico español esta nueva reconceptualización del principio de igualdad.

Pero la responsabilidad y el compromiso con la igualdad efectiva no es una cuestión menor, ni es un asunto que corresponda exclusivamente al Poder Legislativo. Tampoco se trata de un mero trámite con el que cumplir ante Europa o ante el orden Internacional, hartos de conminar a España para que garantice la incorporación de la perspectiva de género —como corriente principal— en la elaboración y aplicación de cualquier programa o conjunto de medidas de estímulo que puedan implementarse como respuesta a la crisis financiera y económica mundial. La efectividad del principio de transversalidad (*streaming*) de la dimensión de género (*gender*), insisto, como corriente principal (*main*), no opera de manera uniforme, como hemos visto, para la totalidad de los Poderes Públicos y los actuales IEIG sólo vienen a cubrir la apariencia de un requisito demandado por la actual Ciencia Legislativa.

Pero... siguiendo con las consecuencias de los incumplimientos internacionales apuntados al comienzo de este epígrafe, y conectándolo con el tema que

65. L.O.1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral de la Violencia de Género. Asimismo, Andalucía en el marco de sus competencias aprobó la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de prevención y protección integral contra la Violencia de Género. Repárese en cómo, a nivel andaluz, se aprueba antes el marco de igualdad de Género y posteriormente el de Violencia de Género.

66. L.O.3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Andalucía aprobó su homóloga, en el marco autonómico, con cuatro Títulos complejos: Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de promoción para la Igualdad de Género en Andalucía.

67. A nivel autonómico, hablamos de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por el que se aprueban medidas fiscales y administrativas, de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de género en Andalucía y el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género, BOJA, n.º 36, de 22 de febrero de 2012, que modifica el Decreto 93/2004, de 9 de marzo. Todo ello enmarcado en las demandas del artículo 114 del Estatuto de Autonomía Andaluza.

nos ocupa, apostar en serio por erradicar las Violencias de Género, esto es, por la consecución de la igualdad efectiva de las mujeres, como ciudadanas, que no como colectivo —y menos vulnerable—, vincula, releyendo el artículo 2 de la CEDAW, a los Estados parte, sin olvidar, que en caso de no hacerlo o hacer dejación de ello, la Resolución 45/1994 de la Comisión de los Derechos Humanos asigna —por primera vez— a los Estados, responsabilidades —ya fuere por acción u omisión— por actos de violencia contra las mujeres.

España —Andalucía en el marco autonómico— tiene que responder por este compromiso, y no olvidarlo en la planificación de medidas que adopte en un futuro más o menos inmediato; y en esta tarea debe tener muy presente que el paso de la “simple protección jurídica de las víctimas de la violencia doméstica” a la necesidad de combatir y erradicar la violencia de género para con las ciudadanas, no es casual ni azarosa, sino que implica romper con la idea de seres vulnerables, débiles, necesitados de protección, con el consiguiente tratamiento paternalista de amparo y reemplazarla por el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres, visibilizando —en caso de desprotección— su propia incapacidad, la incapacidad del Estado, de garantizar a éstas —como ciudadanas— el pleno ejercicio de los derechos fundamentales a la vida, integridad, igualdad, libertad y seguridad.

En este orden de cosas, además de la tarea pendiente incorporada por esta nueva Ciencia de la Legislación como es la óptima implementación de los Informes de Evaluación de Impacto de Género, hoy por hoy deficitaria, otros peligros acechan y amenazan con violar el articulado de los Convenios internacionalmente firmados por España, y antes referidos. Sólo un apunte. En la actualidad, algunas voces relevantes en lo que a política se refiere, plantean diluir la Violencia de Género en el Anteproyecto de Reforma del Código Penal, y volver a englobarlo en la mal llamada violencia doméstica⁶⁸ o familiar, desactivando el componente desestructurador del moderno Derecho antidiscriminatorio, lo que supondría un paso atrás de gigante en la lucha por la erradicación de la discriminación estructural ciudadana, y desde luego un incumplimiento del Derecho Internacional ratificado por España.

La pregunta del millón es: ¿habrá consecuencias?

68. Vid. GIL RUIZ, J. M., “A vueltas con la violencia doméstica”, en *GRANADA HOY*, 25 de noviembre de 2013.