

Identificació de l'expedient

Informe PRE_259_2022 relatiu a l'expedient de sol·licitud de valoració d'impacte de gènere que el Departament de la Presidència ha fet arribar a aquest Institut en data 21/10/2022 sobre l'Avantprojecte de llei d'elaboració de disposicions normatives.

Fonaments jurídics

1. Normativa bàsica sobre la igualtat de dones i homes, la inteseccionalitat i la transversalitat de la perspectiva de gènere
 - a) Els articles 2 i 3.3 del Tractat UE, on s'estableixen la no discriminació i la igualtat entre dones i homes com a valors comuns als Estats membres de la UE, i es formalitza el compromís de fomentar la igualtat entre dones i homes.
 - b) Els articles 8 i 10 del Tractat de Funcionament de la UE, on s'estableix que en totes les seves accions la Unió Europea tindrà per objectiu eliminar les desigualtats entre homes i dones, i promoure la seva igualtat.
 - c) L'Estratègia per a la Igualtat de Gènere 2020-2025, full de ruta de la Comissió Europea per avançar en l'assoliment de l'equitat de gènere.
 - d) L'Estatut d'autonomia de Catalunya, als seus articles 4.3, 19, 41 i 153, quant al reconeixement i garantia dels drets de les dones i la igualtat d'oportunitats entre les dones i els homes, i la transversalitat en la incorporació de la perspectiva de gènere i de les dones.
 - e) La Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, desenvolupa els preceptes estatutaris en matèria d'igualtat de gènere i dret de les dones i estableix mesures transversals en tots els ordres de la vida, amb la finalitat d'eradicar les discriminacions contra les dones.
 - f) La Llei 19/2020, del 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació, estableix els principis i regula les mesures i els procediments per garantir i fer efectius el dret a la igualtat de tracte i a la no-discriminació, el respecte a la dignitat humana i la protecció davant qualsevol forma, acte o conducta de discriminació que es doni en l'àmbit territorial d'aplicació d'aquesta llei per raó de naixement o lloc de naixement; procedència, nacionalitat o pertinença a una minoria nacional; raça, color de pell o ètnia; opinió política o d'una altra índole; religió, conviccions o ideologia; llengua; origen cultural, nacional, ètnic o social; situació econòmica o administrativa, classe social o fortuna; sexe, orientació, identitat sexual i de gènere o expressió de gènere; ascendència; edat; fenotip, sentit de pertinença a grup ètnic; malaltia, estat serològic; discapacitat o diversitat funcional, o per qualsevol altra condició, circumstància o manifestació de la condició humana, real o atribuïda.

2. Normativa sobre l'informe d'impacte de gènere

- a) L'article 36.3.b de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, estableix que els avantprojectes de llei han d'anar acompanyats, entre d'altra documentació preceptiva, d'un informe d'impacte de gènere.
- b) L'article 3 lletra g) de la Llei 11/1989, del 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de les Dones, en la redacció donada per la Disposició final Primera de la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, estableix que corresponen a aquest Institut elaborar i emetre els informes d'impacte de gènere i, en tot cas, els informes a què fa referència, entre d'altres, l'article 36.3.b de la Llei 13/2008, precitada, tràmit intern que es dona per complert amb aquest document.

b) Normativa bàsica sobre l'ús no sexista ni androcèntric del llenguatge

- a. El principi vuitè de l'article 3 de la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, estableix que els poders públics, entre els quals s'inclou l'Administració de la Generalitat, han de fer un ús no sexista del llenguatge que eviti l'expressió de concepcions sexistes de la realitat i els usos androcèntrics i amb estereotips de gènere, i han de promoure un llenguatge respectuós amb les dones, amb les minories i amb totes les persones en general en l'atenció personal i en tota la documentació escrita, gràfica i audiovisual.
- b. La Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, obliga els Poders Públics a implementar un llenguatge no sexista en l'àmbit administratiu i el seu foment a la totalitat de les relacions socials, culturals i artístiques (article 14.11).
- c. La Guia d'usos no sexistes de la llengua en els textos de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, de l'any 2011, de la Direcció General de Política Lingüística.

Aquest document proposa una sèrie de solucions per evitar que aquests textos incloguin formes androcèntriques i generin disfuncions amb la normativa citada anteriorment. Es pot consultar en la següent ruta: [Guia d'usos no sexistes de la llengua en els textos de l'Administració de la Generalitat de Catalunya](#).

c) Anàlisi material de la proposta

L'avantprojecte de llei presentat a informe regula el procediment ordinari d'elaboració de disposicions normatives i concreta, entre d'altres aspectes, els tràmits que l'integren.

L'avantprojecte deroga el títol IV de la Llei 26/2010 i els articles 36 i 37 de la Llei 13/2008, preceptes que actualment regulen l'informe d'impacte de gènere com a tràmit de caràcter preceptiu en el dit procediment administratiu i dels que, atenent a la Llei 17/2015 d'igualtat efectiva de dones i homes, l'Institut Català de les Dones (ICD) té atribuïda la competència de la seva elaboració.

D'altra banda, l'avantprojecte també fa la previsió específica de mantenir la memòria justificativa i d'avaluació com a documents que han de formar part de l'expedient de tramitació de les disposicions normatives. Cal destacar que dins de la memòria d'avaluació s'ha de valorar l'impacte de gènere que pugui implicar o que derivi de la norma i que aquesta avaluació la portaria a terme la unitat directiva del departament impulsor que sigui competent en la matèria objecte de regulació, atès que s'indica que "el procediment d'elaboració de les disposicions normatives s'inicia a instància del departament competent en la matèria objecte de regulació, mitjançant l'elaboració de la memòria justificativa i d'avaluació". En aquesta proposta de nova regulació, per tant, s'eliminen en el procediment d'elaboració de les disposicions normatives els informes d'impacte de gènere elaborats per l'Institut Català de les Dones i es preveu que la valoració de l'impacte de gènere el portin a terme els departaments impulsors de la iniciativa.

Fent una mica de repàs històric, la norma que va introduir els informes d'impacte de gènere (en endavant, IIG) a Catalunya, amb caràcter pioner a l'Estat espanyol, va ser la Llei 4/2001, de 9 d'abril, de modificació de l'article 63.2 de la Llei 13/1989, del 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. El preàmbul d'aquesta llei explicita que cal orientar tota acció de govern en el sentit d'introduir l'òptica de la igualtat en totes les mesures que s'adoptin, per promoure la participació de les dones en tots els àmbits, especialment en l'economia productiva, en els centres de presa de decisions, en el món científic i cultural i, en definitiva, en tots els àmbits de la societat. Per construir la igualtat cal que els principis del *gender mainstreaming* o transversalitat de gènere – que és el terme que s'utilitza en català com a traducció més habitual – impregnin totes les polítiques i les mesures generals i que, en el moment de planificar-les, es tinguin en compte l'impacte que produiran en els homes i les dones. Per aconseguir-ho, la Llei 4/2001 va establir que les propostes de disposició han d'anar acompanyades d'una memòria que, entre d'altres aspectes, ha de valorar-ne la perspectiva d'igualtat de gènere i s'ha d'acompanyar d'un informe interdepartamental d'impacte de gènere de les mesures que estableix la disposició.

Per Acord de Govern del 15 de maig de 2001 es va atribuir a l'Institut Català de les Dones l'emissió d'aquest informe.

Uns anys més tard, la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern va estendre l'obligatorietat d'elaborar IIG a les iniciatives legislatives del Govern, en concret als avantprojectes de llei (art. 36.3) i als decrets legislatius (art. 37.2), com a document que ha de formar part de l'expedient de tramitació.

Al seu torn, la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i procediment administracions públiques de Catalunya, va derogar l'article 63 de la Llei 13/1989 esmentat, mantenint, però, l'obligació de l'Administració de la Generalitat d'elaborar un informe d'impacte de gènere en el

procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries que continguin normes que innovin l'ordenament jurídic, qualsevol que sigui la matèria de què tractin. En aquest sentit, s'exigeix que la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades integri, en tot cas, un informe d'impacte de gènere (art. 64.3).

Finalment, la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes recull entre les competències de l'Administració de la Generalitat, la coordinació de l'elaboració d'informes d'impacte de gènere que incloguin la diversitat de les dones i emprendre les mesures correctores adequades perquè siguin presents en les normes, les disposicions i les polítiques que aprovi i executi el Govern, especialment si d'aquests informes es deriven mesures prescriptives de correcció de les desigualtats (lletra n de l'article 5). A més a més, aquesta llei 17/2015 modifica la Llei 11/1989, de creació de l'Institut Català de les Dones, atribuint a aquest organisme l'elaboració i emissió dels informes d'impacte de gènere i, en tot cas, els informes a què fan referència els articles 36.3.b i 37.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i l'article 64.3.d de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (Disposició Final 1a).

Cal afegir que, amb caràcter sectorial, també la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, exigeix que el Pla estratègic de serveis socials inclogui un informe d'impacte de gènere que analitzi els efectes potencials que el Pla té sobre els homes i les dones (art. 37.5 b).

Aquest marc normatiu català pioner s'ha de contextualitzar en l'àmbit internacional de Nacions Unides que des de la seva Carta de Constitució de 1945 prohibeix la discriminació per raó de sexe i eleva el principi d'igualtat entre dones i homes a l'esfera dels Drets Humans. L'any 1967 l'Assemblea General de les Nacions Unides proclama la Declaració sobre l'eliminació de la discriminació contra la dona, que a l'article 1 estableix que és injusta i constitueix una ofensa a la dignitat humana.

Aquesta Declaració és precursora de la Convenció de les Nacions Unides sobre l'eliminació de tota forma de discriminació contra la dona (CEDAW), de l'any 1979, la qual entra en vigor en forma de tractat internacional el 1981. La Convenció suposa, a més d'una declaració internacional de drets per a les dones, l'establiment de la idea que els estats han de garantir el gaudi d'aquests drets i establir les mesures necessàries per assolir-los, consagrant així el concepte de deguda diligència dels Estats, la qual ha de ser proactiva i lluitar per prevenir les violacions dels drets humans de les dones. La deguda diligència en Drets Humans s'ha d'executar de manera àmplia, continuada i transparent, i s'ha de centrar en les persones titulars dels drets, en particular de les dones. Cal destacar, també, que aquest instrument jurídic internacional proporciona per primer cop una definició de discriminació contra la dona.

La Conferència de Drets de Viena és també remarcable en aquesta primera etapa d'establiment del principi de la igualtat entre dones i homes com a dret humà. Aquesta conferència va proclamar l'any 1993 que els drets humans de les dones i de les nenes són part integral dels Drets Humans universals i va subratllar la importància de les tasques destinades a eliminar la violència contra les dones en la vida pública i privada.

A finals de la dècada dels 80 se situa un important punt d'inflexió en l'evolució jurídica del principi d'igualtat amb la introducció del concepte del *mainstreaming*, per part de la Comissió de la Condió Jurídica i Social de la Dona de les Nacions Unides, l'any 1987. Aquest nou enfocament assumeix que la integració de la perspectiva de gènere ha de ser una estratègia gradual, que s'insereixi en totes les fases del procés complet d'adopció de les decisions públiques i que impliqui tots els nivells, agents i actors involucrats. A través d'aquest

enfocament, es pretén precisament que les polítiques d'igualtat tinguin una incidència real en la societat mitjançant l'impacte coordinat de tota l'actuació dels poders públics.

Tot i això, serà a la IV Conferència Mundial de la Dona celebrada a Beijing (1995) on el *gender mainstreaming* es posicionarà en l'agenda internacional. A través de la Declaració i Plataforma d'Acció de Beijing, s'introdueix la igualtat i la no-discriminació per raó de sexe com a factor clau per construir les societats del segle XXI. En la IV Conferència es demana als governs, de manera explícita, la integració de la perspectiva de gènere en totes les polítiques i els programes amb la voluntat d'analitzar-ne les conseqüències per a les dones i els homes, respectivament, abans de prendre decisions.

Amb el canvi d'estratègia plantejat a Beijing es pretenia corregir la tendència de les polítiques d'igualtat a centrar-se en el desenvolupament d'accions específiques ad hoc (sovint adreçades a dones), dirigides a la compensació dels efectes de la desigualtat, en lloc d'enfocar-se als processos i institucions on aquesta desigualtat es produeix. El *gender mainstreaming* representa un gir i implica treballar sobre tota la maquinària partint del reconeixement que totes les polítiques són androcèntriques i, per tant, són mecanismes de (re)producció de la desigualtat.

El 25 de setembre de 2015 l'Assemblea General de Nacions Unides aprova la Resolució A/RES/70/1 "Transformar el nostre món: l'Agenda 2030 per al desenvolupament sostenible", que s'estructura en 17 Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) i 169 fites que els concreten, entre els quals s'explicita la igualtat de gènere (OD 5). Aquesta resolució dona el mandat als governs (juntament amb els grups d'interès) de dissenyar processos d'implementació d'aquesta agenda global, tenint en compte les realitats, capacitats i nivells de desenvolupament dels respectius territoris i respectant les seves polítiques i prioritats. Aquesta agenda ha de ser un full de ruta dirigit cap a la transformació del nostre món i, en aquest sentit, s'estableix que "la incorporació sistemàtica d'una perspectiva de gènere en la implementació de l'Agenda és crucial".

En el context europeu, amb la entrada en vigor del Tractat de Lisboa l'1 de desembre de 2009, es reafirma la igualtat de dones i homes com un dels cinc valors en què es fonamenta la Unió Europea (juntament amb la dignitat humana, la llibertat, la democràcia i l'estat de dret amb respecte als drets humans). Així es proclama a l'article 8 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE): "A totes les seves accions, la UE es fixarà l'objectiu d'eliminar les desigualtats entre l'home i la dona i promoure la seva igualtat". Per la seva banda, l'article 10 TFUE estableix que: "En la definició i execució de les seves polítiques i accions, la Unió ha de tractar de lluitar contra la discriminació per raó de sexe". També la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, amb caràcter jurídicament vinculant, fixa al seu article 23 que la igualtat de dones i homes s'ha d'assegurar a totes les àrees, incloent-hi l'ocupació, el treball i salari. Aquest canvi d'òptica - passar del vetllar perquè no es discrimini a actuar per assolir la igualtat - és a dir, de les polítiques passives a les polítiques proactives, ha significat l'apertura definitiva a la utilització de la transversalitat de gènere com un instrument vàlid per impulsar i afavorir la consecució de la igualtat efectiva de dones i homes en tots els àmbits públics i privats.

L'origen de la transversalitat de gènere es troba a la teoria del gènere com a construcció social, cultural i política de les diferències sexuals, i en la crítica feminista a la suposada neutralitat del dret. El punt de partida de l'elaboració de l'estratègia de la transversalitat és la convicció que les desigualtats deriven de les estructures modelades sobre estàndards neutres-masculins. Per això, aquesta estratègia té per objectiu des-estructurar aquest model

dominant integrant la perspectiva de gènere i de la igualtat real i efectiva de dones i homes de manera transversal a totes les intervencions públiques.

La transversalitat de gènere és un objectiu enormement ambiciós que implica una transformació en profunditat de com es defineixen els problemes públics, i del procés d'elaboració i implementació de les iniciatives públiques (normes, programes, etc.), dels seus resultats i dels impactes esperats.

La posada en marxa dels mecanismes de transversalitat de gènere cal abordar-la des de la dimensió més política i de major canvi estructural, analitzant què vol dir en la pràctica incorporar aquesta mirada de gènere en un àmbit concret i quin és l'objectiu subjacent de transformació, qüestió que a dia d'avui esdevé central a l'hora de plantejar com incorporar aquesta estratègia.

Els informes d'impacte de gènere constitueixen una eina fonamental per a aconseguir la igualtat de dones i homes des de les polítiques generals, i desenvolupen l'estratègia de la transversalitat en àmbits dels que ha estat tradicionalment exclosa; pretenen dotar la producció normativa i les intervencions públiques de l'enfocament de gènere necessari, visualitzar que l'acció pública pot afectar dones i a homes de forma diferenciada, així com mostrar la no-neutralitat de les polítiques públiques.

Sens dubte, a l'Administració de la Generalitat en els darrers anys s'han viscut avanços importants en el desenvolupament de marcs normatius i organitzatius, d'eines i en la sensibilització i el coneixement del personal de les administracions públiques sobre la necessitat d'incorporar a la perspectiva de gènere al seu funcionament.

Tanmateix, la incorporació sistemàtica de la perspectiva de gènere pels diferents departaments ha de estar acompanyada per organismes especialitzats com l'Institut Català de les Dones, òrgan de referència de la transversalitat de gènere que ha estat legitimat com a espai d'expertesa. Les seves recomanacions han de ser acceptades i acatades ja que compta amb personal tècnic i de comandament especialitzat amb formació i competències garantides per a la gestió en matèria de gènere, i centrat en facilitar la incorporació d'aquest enfocament a les polítiques sectorials en els seus diferents moments (planificació, implementació, avaluació), tot això per afavorir el canvi en les cultures i formes de fer institucionals.

Així mateix, en els darrers temps l'articulació entre diferents polítiques d'igualtat (vinculades també al gènere com la política LGTBI i per la diversitat sexual i de gènere, o des de la perspectiva d'altres eixos de desigualtat) obliga que s'abordi la mirada de gènere de forma interseccional, permeant al conjunt de les polítiques de l'Administració.

Tots aquests elements breument exposats justifiquen la necessitat de modificar l'avantprojecte de Llei presentat a informe i proposar una regulació que incorpori la necessitat dels Informes d'Impacte de Gènere, el seu caràcter preceptiu i vinculant i que la seva elaboració la dugui a terme personal especialitzat i amb expertesa en la implementació de la perspectiva de gènere interseccional i des d'una visió transversal, perquè puguin continuar complint amb la seva finalitat, i amb l'objectiu de no desdibuixar l'anàlisi, valoració i motivació dels potencials efectes de les normes en els diversos àmbits des de l'òptica de la igualtat de gènere, i permetre incorporar mesures d'acció positiva tant de caràcter instrumental com estructural que permetin crear un ordenament jurídic que elimini les discriminacions i subordinacions per raó de gènere i contribuir així a la millora de la qualitat normativa.

Conclusions

D'acord amb tot el que s'ha dit, des de l'Institut Català de les Dones es formulen diferents aportacions de millora al projecte presentat a informe en els termes següents:

PRIMERA. Des d'un punt de vista formal, tot i la bona redacció del projecte cal modificar el terme següent:

- On diu "els subjectes i les entitats potencialment afectats" hi ha de dir "**les persones i les entitats potencialment afectades**";
- On diu "als destinataris" hi ha de dir "**a les persones destinatàries**".

SEGONA. Des d'un punt de vista material, i en aplicació del principi de transversalitat recollit al Principi Primer de l'article 3 de la Llei 17/2015, abans esmentat, i que cal entendre'l en dos sentits: d'una banda, com el compromís que s'incorpori la perspectiva i el fer de les dones a totes les polítiques i actuacions de la Generalitat que es duguin a terme; de l'altra, com a garantia que es promoguin mesures específiques adreçades a les dones per a tirar endavant accions positives dirigides a la igualtat des de totes les àrees de l'Administració de la Generalitat, es proposen les modificacions següents:

- Afegir un nou apartat, el 3, a l'article 2 Principis, en els termes següents:

"3. Els processos participatius han d'incorporar la perspectiva de gènere per assegurar la participació de les dones en tota la seva diversitat, i per permetre conèixer l'impacte que tenen las actuacions sobre la igualtat de gènere interseccional".

- Modificar el contingut de l'apartat 1 de l'article 8 Contingut de l'expedient, en els termes següents:

"1. Els documents que conformen l'expedient d'elaboració d'una disposició normativa són el text de la iniciativa normativa en les seves diverses versions, la memòria justificativa i d'avaluació, la memòria dinàmica i l'informe d'impacte de gènere".

- Afegir un article 13 bis sobre informe d'impacte de gènere, en els termes següents:

"Article 13 bis Informe d'impacte de gènere

L'Institut Català de les Dones emet l'informe d'impacte de gènere sobre el projecte de disposició. Aquest informe avalua els potencials efectes de la norma sobre les dones i els homes, i sobre la igualtat de tracte i no-discriminació des d'una perspectiva interseccional.

L'informe d'impacte de gènere té caràcter preceptiu i vinculant.

Per Acord de Govern s'han d'aprovar les directrius que desenvolupin, concretin i detallin el contingut i procediment d'elaboració de l'informe d'impacte de gènere".

- Afegir una nova lletra, la e), a l'apartat 3 de l'article 15 Decret legislatiu en els termes següents:

"3. L'expedient d'elaboració dels decrets legislatius per aprovar textos refosos ha d'incorporar: (...)

e) L'informe d'impacte de gènere".

- Modificar el contingut del primer paràgraf de l'article 17 Projecte de Llei de pressupostos, en els termes següents:

"En exercici de la facultat que li atribueix l'article 212 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, el Govern elabora i aprova el projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat, d'acord amb el procediment que preveu la legislació sobre finances públiques, **i en l'article 17 de la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes**".

- Afegir un nou apartat, el 4, a l'article 18 Projecte de Llei de mesures complementàries dels pressupostos, en els termes següents:

"4. Així mateix, el projecte de Llei de mesures complementàries dels pressupostos s'ha de sotmetre al tràmit de l'informe d'impacte de gènere de l'Institut Català de les Dones".

- Modificar el contingut de l'apartat 4 de l'article 19 Procediment de consolidació, en els termes següents:

"4. Els textos consolidats de rang reglamentari han d'integrar les diverses modificacions expressives de les quals ha estat objecte una disposició. Mitjançant la consolidació no es pot modificar la regulació substantiva de la matèria afectada, sinó únicament derogar de forma expressa normes que ja han estat derogades tàcitament, eliminar redundàncies, harmonitzar el llenguatge, les denominacions i l'estructura dels títols i capítols, revisar possibles errades gramaticals i millorar la sintaxi, **i assegurar un ús inclusiu, no sexista ni estereotipat del llenguatge emprat**".

- Afegir una nova lletra, la g), a l'apartat 4 de l'article 20 Disposicions reglamentàries de caràcter organitzatiu, en els termes següents:

"4. L'expedient ha d'incorporar: (...)

g) L'informe d'impacte de gènere".

- Afegir una nova lletra, la e), a l'apartat 3 de l'article 21 Disposicions reglamentàries que aproven les bases reguladores de subvencions, en els termes següents:

"3. L'expedient ha d'incorporar: (...)

e) L'informe d'impacte de gènere".

- Afegir un nou apartat, el 3, a la Disposició addicional Setena Tramitació dels plans, en els termes següents:

“3. Els plans que aprovi i executi el Govern s’han de sotmetre a l’informe d’impacte de gènere de l’Institut Català de les Dones, d’acord amb el que estableix la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d’igualtat efectiva de dones i homes”.

Data: 2022.11.21
19:33:23 +01'00'

Meritxell Benedí Altés
Presidenta de l’Institut Català de les Dones