

LA NECESARIA OBJETIVIDAD EN LA EVALUACIÓN *EX ANTE* DE LA CALIDAD DE LAS NORMAS. ESTUDIO DE LA MEMORIA DE ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO EN LA FAMILIA¹

THE NECESSARY OBJECTIVITY IN THE *EX ANTE* EVALUATION OF
THE QUALITY OF NORMS. STUDY OF THE NORMATIVE IMPACT
ANALYSIS REPORT ON THE FAMILY

Sara SIEIRA MUCIENTES
Letrada de las Cortes Generales
Profesora de Derecho Constitucional
Colegio Universitario de Estudios Financieros (CUNEF)
<https://orcid.org/0000-0002-0595-6832>

Fecha de recepción del artículo: julio 2019

Fecha de aceptación y versión final: octubre 2019

RESUMEN

El propósito de este estudio es realizar una aproximación desde el punto de vista del derecho parlamentario al análisis de las Memorias de análisis del impacto normativo en la familia remitidas durante toda la XII legislatura (2016-2019), dentro de la perspectiva más general de la evaluación ex ante de la calidad de las normas. Partiendo de la regulación de la Memoria de análisis del impacto normativo y de su naturaleza como instrumento de evaluación ex ante de la calidad de las normas, se analiza la dispersa e irracional regulación de las Memorias de impacto en la familia, para continuar con la función de calificación de la Mesa de la Cámara en relación con los antecedentes que deben acompañar a las iniciativas legislativas y finalizar con un análisis de la Memoria de Impacto en familia en la práctica

¹ El contenido de este artículo fue expuesto, como Ponencia, en el Encuentro “Las Memorias de Análisis del impacto normativo. Perspectiva de familia”, en la sede de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, organizado por *The Family Watch*, con motivo de su décimo aniversario, el día 11 de junio de 2019.

parlamentaria de la XII Legislatura (en relación con el análisis de impacto en otros ámbitos conexos como son la infancia y adolescencia, el género y el ámbito de la discapacidad). Este estudio se realiza de modo crítico a partir de la necesidad de institucionalización de la evaluación normativa en España, de acuerdo con lo apuntado por la OCDE ya en el año 2000, para garantizar su objetividad e independencia del Gobierno, en línea con las propuestas de derecho comparado que han desarrollado los países más avanzados en esta materia, así como de la carencia de una guía metodológica para elaborar las Memorias de análisis del impacto en la familia, constatada por el mismo Gobierno con ocasión del envío a la Cámara del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019 (el primero que se acompaña de un “Informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia”) y considerando valiosas propuestas existentes en la actualidad a tal fin, que tienen en cuenta experiencias de evaluación del impacto en la familia que pueden encontrarse en la técnica normativa comparada.

Palabras clave: evaluación ex ante, calidad de las normas, impacto normativo, familia, función de calificación de la Mesa de la Cámara.

ABSTRACT

This paper deals with Family Impact Assessments from a wider perspective: the quality of legislation and better regulation. It analyses the Reports on Family Impact Assessment laid before Congress along the XII Legislature (2016-2019). From this analysis, it comes clear that Family Impact Assessment regulation in Spain spreads out in a variety of provisions, and the lack of a rational-based regulation is leading to confusion. Additionally, a key point arises: not only the Government should carry out the Reports, but also it should exist an independent body within a wider institutional assessment system, in line with the OECD suggestions, including academics and experts, in order to ensure the reliability of the results. Finally, the lack of a Guidance for Government Departments in carrying out the Family Impact Assessment (underlined by the Government when submitting to Congress the Report on Family Impact Assessment, along with the Budget Draft for 2019) leads to malpractice in this matter. On this respect, currently valuable academic proposals (bearing in mind the experience of the most advanced countries in this matter) should be considered in order to publish –not too far– a Guidance on Family Impact Assessment, which will lead to a better regulation in this field.

Keywords: law evaluation, quality of legislation, better regulation, impact assessment, family, functions of the parliamentary Board

SUMARIO: I. LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO COMO EXIGENCIA DE CALIDAD DE LAS NORMAS. UN APUNTE DE DERECHO COMPARADO. II. EL IMPACTO EN FAMILIA (Y EN INFANCIA Y ADOLESCENCIA), OLVIDADO EN LA RECIENTE REGULACIÓN SOBRE LA TÉCNICA NORMATIVA EN LA LEY DEL GOBIERNO. III. LA FUNCIÓN DE CALIFICACIÓN DE LA MESA DE LA CÁMARA EN RELACIÓN CON LOS “ANTECEDENTES” QUE DEBEN ACOMPAÑAR A PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY. IV. LA MEMORIA DE ANÁLISIS DEL IMPACTO EN LA FAMILIA EN LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA DE LA XII LEGISLATURA: APROXIMACIÓN GENERAL. V. SOBRE LA NECESIDAD DE UNA ENTIDAD INDEPENDIENTE DE EVALUACIÓN NORMATIVA: MODELOS EN DERECHO COMPARADO. VI. EL ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO EN FAMILIA EN LAS MEMORIAS RECIBIDAS EN LA XII LEGISLATURA. 1. *Informe de Impacto en la Infancia, la Adolescencia y la Familia del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019*. 2. *Informes de Impacto en la Familia en el resto de las iniciativas de la XII Legislatura*. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA. ANEXOS.

I. LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO COMO EXIGENCIA DE CALIDAD DE LAS NORMAS. UN APUNTE DE DERECHO COMPARADO

La preocupación por la calidad de las normas, tradicionalmente, se ha centrado en cuestiones formales, abarcando las dimensiones lingüística, técnico-jurídica y, sistemática, cuyos orígenes se remontan a la técnica legislativa que inspiró la codificación a comienzos del siglo XIX (Cazorla, 1999: 25-51). Esta preocupación formal se acentúa en la actualidad a partir de la denominada “hiperinflación normativa” que dificulta el conocimiento del derecho vigente y la coherencia del ordenamiento en su conjunto².

En paralelo a la preocupación, llamémosle formal, en los últimos años se viene asistiendo al establecimiento de unas bases sobre las que asegurar la calidad sustantiva de las normas, complementando la dimensión estrictamente técnica con el análisis de su contenido material, para posibilitar una evaluación completa sobre el cumplimiento de los objetivos perseguidos por las mismas.

La evaluación de impacto normativo comenzó por la evaluación de políticas públicas. Tiene su origen en Estados Unidos en la década de los setenta. En 1974, la *Government Accounting Office* vio ampliadas sus competencias con el encargo de analizar los resultados de los programas y actividades del Gobierno, incluyendo la ejecución y la eficacia de las leyes (Subirats, 1995:202). Estados Unidos es el ejemplo paradigmático de país en que, de forma temprana, se requirió el desarrollo de estudios de impacto³. Alemania también destaca por

² García de Enterría, 1995; Laporta, 2004: 52-75 y en el mismo sentido Santamaría Pastor, 2004: 384 que, habla de “hiperinflación normativa”.

³ Suele citarse al respecto la Orden 12291 de 17 de febrero de 1981 del Presidente Ronald Reagan en la cual se detallaban las exigencias de los análisis previos, los estudios de costes y las consecuencias reales de la promulgación de las leyes (Rodríguez Fernández, 2016: 139. También la *Executive Order 12866 on Regulatory Planning and Review*, (58 Fed. Reg. 51.735) adoptada por el Presidente Clinton el 30 de septiembre de 1993, y cuya aplicación corre a cargo de la Oficina Presidencial de Gestión y Presupuesto (*Office of Management and Budget*) requiere el desarrollo de estudios de impacto para toda norma susceptible de tener un efecto anual en la economía de cien millones de dólares o más, o que afecte negativamente a la economía, la productividad, la competencia, el empleo, el medio ambiente, la salud, o al gobierno de la federación, de un Estado, al gobierno local o a una tribu o comunidad (MARCOS, 2009: 236.,

haber puesto tempranamente de manifiesto la preocupación por idear cuestionarios que ayuden en el control *ex ante* de las normas⁴.

En España, el origen de la exigencia del análisis de impacto normativo no puede desligarse de la preocupación de la Unión Europea, que ya fue evidenciada en el año 2001, en el Libro Blanco sobre Gobernanza europea⁵ así como en el conocido Informe *Mandelkern* sobre mejora de la regulación de 13 de noviembre del mismo año. (Álvarez, 2017: 39-45). La mejora en la calidad de la regulación se concibió como una iniciativa comunitaria dirigida a favorecer la actividad económica, el desarrollo empresarial y la innovación de los mercados en Europa, con instauración de controles *ex ante* y *ex post* de las propuestas normativas y de las normas vigentes. Desde 2015 existe una nueva Agenda en la Unión Europea, denominada “legislar mejor”, que representa toda una nueva cultura de regulación en el sistema de gobernanza multinivel que constituye la Unión Europea, transformándose en la máxima que guía el trabajo de la Comisión Europea, a partir de la constatación del incremento significativo de las medidas adoptadas por la Unión para abordar la recesión económica, muchas de las cuales están distanciando a los ciudadanos de las instituciones comunitarias, y, en definitiva, como una vía para recuperar legitimidad (Pérez de las Heras, 2019: 3).

En este movimiento llamado *better regulation* es, pues, donde se incardina el análisis del impacto normativo, el cual, en sus dos variantes *ex ante* y *ex post*, busca mejorar la calidad material de las normas, asegurando que se trata de normas necesarias, adecuadas y proporcionadas (según el triple test que configura el principio constitucional de proporcionalidad) para la consecución de los objetivos sociales que se pretenden. En el caso de la evaluación *ex ante*, en que cabe incardinar las Memorias de impacto normativo, el carácter técnico y objetivo se acentúa, si cabe, aún más, respecto de la evaluación *ex post* (Montoro, 2001: 116-120). Se trata de una herramienta de

⁴ Ejemplo paradigmático al respecto fue la *Blaueliste* alemana de 1984 (Cuestionario sobre la necesidad, efectividad e inteligibilidad de los proyectos de disposiciones normativas de la Federación). Cfr. Montoro Chiner, 1989: 75 y ss.; García-Escudero, 2011: 40 y ss.

⁵ Comisión Europea “La Gobernanza europea: un Libro Blanco”, COM (2001) 428 – de 25 de julio de 2001, cuyo apartado III.2 se titula: “Mejores políticas, mejores normativas, mejores resultados”.

evaluación de carácter objetivo o neutro, en todo ajena (por su carácter previo) al debate político. El propósito de los datos y la información que proporciona el estudio de impacto es facilitar, precisamente, una base objetiva que permita una más informada discusión política previa a la aprobación de una determinada norma. Supone asimismo un cauce privilegiado para la participación ciudadana y de los expertos en el proceso de elaboración de las normas jurídicas, sea a través de consultas públicas o sea por medio de la institucionalización de cauces adecuados que sirvan de instrumento adicional de legitimación de los sistemas democráticos en nuestros días.

Así lo entendió la Comisión Europea:

El propósito de la evaluación de impacto es permitir a los responsables políticos adoptar decisiones a partir de análisis minuciosos de las posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales de las nuevas propuestas legislativas” (...) “Las evaluaciones de impacto normativo deben ir acompañadas de una amplia consulta, con tiempo suficiente para recibir las opiniones de todas las partes interesadas que deseen contribuir a la elaboración de las nuevas medidas⁶.

Lo que ocurre es que, desde el Informe que la OCDE publicó en el año 2000 sobre las capacidades de España para asegurar una regulación de alta calidad, se detectan considerables carencias, algunas de las cuales, como se verá particularmente en el caso del impacto normativo en la familia, no han sido resueltas, y podrían trasladarse *mutatis mutandis* al momento actual: no existen parámetros de calidad para los informes de evaluación, ni un cuerpo encargado de vigilar la calidad de los informes. No existe un programa formal de capacitación de funcionarios, ni unas directrices para elaborar las evaluaciones de impacto normativo. No se especifica ningún método cuantitativo para analizar los impactos y no se ha establecido un criterio para priorizar la realización del impacto normativo, con el fin de focalizar los recursos en aquella normativa de mayor impacto potencial. Adicionalmente, la ley no obliga a consultar con los grupos de interés la elaboración de las

⁶ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52005DC0097>

Memorias. Finalmente, se echa en falta la creación de un mecanismo institucional de control de calidad que sea independiente (OCDE, 2000: 35). Posteriormente volveremos sobre estas cuestiones.

II. EL IMPACTO EN FAMILIA (Y EN INFANCIA Y ADOLESCENCIA), OLVIDADO EN LA RECIENTE REGULACIÓN SOBRE LA TÉCNICA NORMATIVA EN LA LEY DEL GOBIERNO

La fase prelegislativa (también llamada “proceso legislativo interno” o “procedimiento interno de elaboración de las normas”) es decisiva para la calidad, eficiencia y eficacia de las leyes. También lo es, en el mismo sentido, la evaluación normativa *ex post*.

Como instrumentos de técnica normativa que son⁷, en esta fase prelegislativa –sea en el plano formal (directrices) o en el aspecto sustantivo o de contenido (cuestionarios) –tienen por objetivo asegurar, antes de la aprobación de una norma, y durante el proceso que finalizará en la aprobación de la misma, que esta tendrá la mayor calidad, eficacia y eficiencia. La Memoria de análisis del impacto normativo se incluye entre los cuestionarios. Se trata de una evaluación *ex ante*, que incluye el contenido típico de los cuestionarios o *Checklisten* (cuyo ejemplo paradigmático es la ya citada *Blaueliste* alemana de 1984: “Cuestionario sobre la necesidad, efectividad e inteligibilidad de los proyectos de disposiciones normativas de la Federación”). El cuestionario busca, como anteriormente se ha señalado, completar la dimensión formal o técnica de la calidad de las normas con un análisis del contenido material, para poder evaluar su eficacia en el cumplimiento de los objetivos perseguidos. El deterioro de la calidad sustantiva de las normas en el aspecto de su eficacia real ha resultado suficientemente criticado doctrinalmente. A este respecto, baste una expresiva cita de Santamaría Pastor:

Es necesario difundir la idea de que la eficacia de un gestor público no está en función directa ni puede medirse en base a la cantidad de normas que alcanza a situar en el respectivo diario oficial, sino en la eficiente aplicación de las normas que ha heredado. (Santamaría, 2004: 392).

⁷ Instrumentos de técnica normativa en el derecho comparado, en Astarloa, 2016-2017: 32-35.

En España, la primera norma de técnica normativa, que ya introducía la necesidad de acompañar una Memoria, fue la Ley 50/1997, del Gobierno, cuyo artículo 22.2, en su redacción original, establecía:

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 y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.

Esto mismo se exigía en el artículo 24 para el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Posteriormente, 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, incluyó, tras los estudios e 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*. Este requisito fue reiterado en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

La recomendación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento, de 16 de marzo de 2005, titulada *Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea* indicaba la necesidad de que los Estados miembros estableciesen estrategias para legislar mejor, y, en particular, se recomendaba el establecimiento de sistemas nacionales de evaluación de impacto, que permitiesen determinar las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de una norma.

El desarrollo reglamentario respecto de la Memoria se realizó por primera vez mediante el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, “por el que se regula la Memoria de análisis del impacto normativo”, respondiendo a la necesidad de sistematizar la información que debía acompañar a los proyectos de ley y de disposiciones reglamentarias. Especialmente se centraba en la nueva exigencia del impacto por razón de género, y remitía a un futuro el desarrollo reglamentario de la Ley de Igualdad, en el sentido de completar la regulación de la ley 30/2003 con la precisión de los indicadores para desarrollar el mencionado

informe de impacto por razón de género, y a la futura aprobación de una guía metodológica (que se aprobó en 2010 por el Ministerio de la Presidencia) para que los distintos departamentos ministeriales pudieran proceder a estos análisis con unos criterios uniformes. Esto, colateralmente, supuso que la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y calidad de los Servicios, cuyo estatuto se aprobó por Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre⁸, dejaba de tener competencia en materia de análisis de impacto normativo.

La Memoria de análisis del impacto normativo en familia fue introducida por la disposición final 5, apartado 3, de la ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de protección a la Infancia y a la Adolescencia, que entró en vigor el 18 de agosto de 2015. Es la primera vez que en el ordenamiento jurídico español se recogía, como obligatoria, la Memoria de análisis del impacto en la Infancia, la Adolescencia y la Familia, pero solo para anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias (pues los decretos legislativos y los decretos-leyes quedaban extramuros de tal regulación). Este precepto comportó la introducción de la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, (*Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia*) así como el artículo 22 quinquies en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil estableciéndose que *Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de regla-*

⁸ Hay que hacer notar que la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) ha dejado de estar operativa como consecuencia de la disolución de esta Agencia, en cumplimiento de la Disposición derogatoria en relación con la adicional cuarta de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector público, por el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio (publicado en el BOE del 29 de julio), pasando sus funciones a ser asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública, a través del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública, actualmente incardinado en la Secretaría de Estado de función pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Es muy notable el cambio en su naturaleza jurídica, puesto que de disfrutar de un estatus de relativa independencia, propio de las Agencias estatales, aunque su operatividad en materia de impacto fuera más bien escasa (aun con meritorios desarrollos –cfr. Pinilla, 2008) pasa a depender directamente de un Ministerio.

mentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia.

La misma ley 26/2015 de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en su disposición final 5, apartado 4, preveía que el Gobierno remitiera a las Cortes Generales, en el plazo más breve posible, un proyecto de ley de reforma de la ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a los bienes y servicios públicos, contribuyendo a la redistribución de la renta y la riqueza de las familias. Este mandato del legislador no ha sido cumplido, a día de hoy.

Posteriormente sobrevino la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, que aportó importantes novedades en materia de iniciativa normativa del Gobierno (hasta entonces escasamente regulada, como se ha mencionado, en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), con la pretensión de codificar la regulación existente y dispersa sobre la Memoria de análisis del impacto normativo. Pero –y aquí comienzan algunos de los problemas– el legislador olvidó la Memoria de impacto en la familia, así como en la infancia y adolescencia, que resultaban obligatorias por ley desde agosto de 2015, para proyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias.

Efectivamente, por lo que aquí nos interesa, la nueva redacción del art. 26 apartado 3 de la Ley del Gobierno dada por la disposición final tercera de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público, regula la exigencia de cumplimentar la Memoria de análisis del impacto normativo. Por otra parte, el artículo 26.11 extiende la obligación de cumplimentar esta Memoria a los decretos legislativos y a los decretos-leyes.

Entre todos los apartados que recogen contenidos de la Memoria de análisis del impacto normativo, el que ocupa el apartado 26.3 f) del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, hace referencia al impacto por razón de género:

Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de

trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

Llama la atención que el legislador reparase en el impacto de género, pero no en el de familia, infancia y adolescencia, igualmente obligatorios, a la hora de codificar el cuestionario que integra la Memoria de análisis del impacto normativo, cuando ha tenido la oportunidad de hacerlo. Y lo que es más grave: el análisis de estos impactos (infancia, adolescencia y familia) no es obligatorio –al menos con rango de ley– en el caso de los decretos legislativos ni decretos-leyes; por lo que actualmente tenemos una irracional codificación en la materia: por un lado, el impacto de género resulta obligado, por ley, en todo tipo de disposiciones de origen gubernamental, incluyendo las normas gubernamentales con rango de ley, decretos-leyes y decretos legislativos; mientras que los impactos en familia, infancia y adolescencia, sólo son obligatorios, por ley, para “los Anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos” y no en virtud de la ley del Gobierno, sino en virtud de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, y de la Ley de Protección a las Familias numerosas, mientras que no lo son para los decretos-leyes y los decretos legislativos.

Este “olvido” del legislador, ha sido parcialmente remediado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de análisis del impacto normativo que debe acompañar “anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias”, el cual establece, en desarrollo del art. 26.3 de la Ley del Gobierno, que, junto con el impacto de género se recoja el impacto en la infancia, la adolescencia y la familia (art. 2.1.f), y además (art. 2.1.g) “otros impactos”, entre los cuales se encuentra el impacto en el ámbito de la discapacidad.

De modo que, en conclusión, nuestro ordenamiento jurídico contempla la obligación para el Gobierno de realizar el análisis de impacto en familia –así como en infancia y adolescencia–, con rango de ley para los anteproyectos de ley y de reglamento, y con rango reglamentario para las restantes normas gubernamentales con rango de ley –reales decretos-leyes y reales decretos legislativos.

Además del problema que acaba de apuntarse, relativo al rango, y a la dispersa e irracional regulación de la memoria de impacto en familia y en infancia y adolescencia, se producen adicionalmente

problemas de aplicación práctica, porque algunas iniciativas gubernamentales –incluso proyectos de ley– que llegan a la Cámara para su tramitación adolecen de la carencia de este análisis, siendo obligatoria su inclusión, insistimos, a partir de la XII Legislatura (2016-2019), o bien lo realizan de modo muy superficial. Por otra parte, es verdad que un número no despreciable de decretos-leyes vienen con la Memoria de impacto en familia cumplimentada, según la plantilla, en el apartado de “otros impactos”, pero probablemente, no sea aventurado concluir que tan deficiente regulación esté haciendo que no se esté prestando a este análisis la atención adecuada. También, desde la práctica, puede decirse que, como no es despreciable el número de decretos-leyes que se tramitan, posteriormente a su convalidación, como proyectos de ley, el hecho de que no sea obligatorio legalmente el análisis de impacto en familia en el caso de los decretos-leyes, puede estar permitiendo un inadvertido fraude de ley, puesto que en caso de transformarse el decreto-ley en proyecto de ley para su tramitación como ley por el procedimiento de urgencia (art. 86 CE), no se remite nuevamente la documentación que le acompañaba, es decir, la Memoria de análisis del impacto normativo, sino que se da por enviada la que se hizo llegar a la Cámara cuando se presentó inicialmente el decreto-ley para su tramitación. Es decir, que si el decreto-ley no vino acompañado de la Memoria de impacto en la familia, infancia y adolescencia, el proyecto de ley que se tramita a partir de su texto, también carece de este antecedente, que, en este caso, es obligatorio desde 2015. Posteriormente volveremos sobre este punto.

No obstante lo anteriormente apuntado, hay que valorar como positivo que, por primera vez en el Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019⁹, se haya incluido un “informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia”, a resultas de la Orden Ministerial de 28 de junio de 2018, que ha requerido a los diferentes departamentos ministeriales para que en su formulación presupuestaria para 2019 se incluya un informe del impacto que sus diferentes programas de gasto tienen sobre la infancia, la adolescencia y la familia. También se ampliará este punto con posterioridad.

⁹ Puede consultarse en http://www.congreso.es/docu/pge2019/IIF_2019_V2.pdf

De acuerdo con lo dicho anteriormente, y en conclusión, debería modificarse la Ley del Gobierno en su artículo 26 para dar cabida, entre los impactos de obligatorio análisis en la Memoria, a los relativos a la infancia, la adolescencia y la familia. Se abarcará, así, todo el ámbito de las normas gubernamentales y además no se llevará a confusión alguna sobre su obligatoriedad.

Apuntando a las tendencias de futuro, y sabiendo que (aunque no es objeto de estudio en esta aproximación desde la perspectiva parlamentaria), nuestro Alto Tribunal no está dando relevancia constitucional a la omisión de los antecedentes que deben acompañar a la normativa de origen gubernamental, más que si, con ello, se condicionase –algo que raramente ocurriría– el proceso de toma de decisiones en el Parlamento¹⁰) puede ser importante tener en cuenta la última tendencia del TEDH a la hora de considerar muy relevante para la interpretación del “margen de apreciación nacional” la calidad de procedimiento democrático en la elaboración de la ley (Saiz, 2018: 243-244). Según esta doctrina, el TEDH se siente obligado a respetar una decisión nacional restrictiva de derechos, si el legislador nacional ha sido respetuoso con el pluralismo y la diversidad de opiniones, teniendo en cuenta las discusiones que hayan podido tener lugar en las comisiones o en las sesiones plenarias de la Cámara, las mayorías que hayan apoyado la decisión tomada, los comités técnicos o de expertos que hayan intervenido, también fuera del Parlamento, en el trámite de elaboración de la medida general, y las posibles consultas a la ciudadanía que se hayan llevado a cabo, para evidenciar que a lo largo de todo el proceso se tomaron en consideración todos los intereses en juego, y que la decisión última se ponderó teniendo en cuenta todos ellos, en un modo que no pueda considerarse ni arbitrario ni manifiestamente desproporcionado. Todo ello podría resumirse con un principio general: a mayor calidad del proceso legislativo, corresponde un mayor margen de apreciación nacional en las medidas

¹⁰ A este respecto, puede verse el trabajo de P. Tenorio Sánchez, titulado *Procedimiento prelegislativo, informe de impacto de familia y Tribunal Constitucional*, a resultas de su Ponencia en la Jornada sobre Perspectiva de Familia que tuvo lugar el 11 de junio de 2019, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, The Family Watch, Madrid.

normativas restrictivas de los derechos del Convenio¹¹, apuntándose con ello a una mayor atención por parte del TEDH hacia la calidad del proceso de elaboración de normas, lo cual puede venir a paliar, en el futuro, al menos en parte, el déficit de atención que esta materia ha sufrido en los Tribunales, en nuestro país¹².

III. LA FUNCIÓN DE CALIFICACIÓN DE LA MESA DE LA CÁMARA EN RELACIÓN CON LOS “ANTECEDENTES” QUE DEBEN ACOMPAÑAR A PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

Aun aprobándose en el futuro esta propuesta de modificación de la Ley del Gobierno, incorporando la exigencia de Memoria de impacto en familia no sólo para proyectos de ley sino para decretos legislativos y decretos-leyes, seguirían quedando fuera de la evaluación *ex ante* bastantes iniciativas, tanto gubernamentales¹³, como, en

¹¹ Si bien es cierto que, como Saiz Arnaiz (2018) apunta, del total de once pronunciamientos analizados en los que el TEDH ha utilizado la calidad del proceso democrático como fundamento de su decisión, en diez de ellos se dio por satisfecho con las formas y el contenido del proceso democrático (Asuntos Maurice, Draon, Evans, Friend, the Countryside Alliance and Others, Animal Defenders International, Shindler y National Union Rail, Maritime and Transport Workers).

¹² No obstante lo anterior, véase el trabajo, inédito a día de hoy y de próxima publicación, a resultas de su Ponencia en la Jornada sobre Perspectiva de Familia que tuvo lugar el 11 de junio de 2019, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, The Family Watch, Madrid, de V. Torre de Silva, titulado *El impacto de las normas reglamentarias estatales en la familia*, donde se apunta la tendencia jurisprudencial reciente que declara la nulidad de normativa reglamentaria por ausencia de memoria económico presupuestaria: Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2011 (núm. de recurso 6507/2009) y 18 de junio de 2012 (núm. de recurso 6513/2009); y dos sentencias gemelas de la Sala Tercera, de 12 de diciembre de 2016 (Recursos núm. 902/2014 y 903/2014)

¹³ Así lo pone de manifiesto Revuelta, 2014: 103 y ss. que señala que la aplicación de las exigencias de evaluación normativa a las autoridades independientes estaría más justificada que incluso en relación con el propio Gobierno, pues están menos legitimadas desde el punto de vista democrático, y, sin embargo, por aplicación de la Ley de Economía Sostenible, aunque están obligadas a justificar su iniciativa normativa, el estándar analítico es diferente por lo que sus análisis deberán ser expertos y muy exhaustivos, siguiendo criterios y metodologías incluso armonizados a nivel europeo. Por ello, algún sector doctrinal, señala esta autora, por ejemplo, Baldwin, 2012: 321, critican la introducción de la exigencia de cumplimentar las memorias de impacto normativo para las autoridades independientes que regulan sectores productivos, al igual que la participación de los ciudadanos, porque pueden dificultar la consecución del logro de sus propios objetivos, como su alejamiento precisamente de la influencia política, la adopción de decisiones basadas en el conocimiento técnico especializado y las respuestas normativas ágiles a situaciones coyunturales, siendo

lo que aquí más interesa, no gubernamentales: las proposiciones de ley (que pueden proceder de la iniciativa legislativa popular, de los grupos parlamentarios y de los parlamentos autonómicos). Efectivamente, la Memoria de análisis del impacto normativo no es exigible en este caso. No es despreciable la legislación que, de este modo, escapa a este análisis. En el Parlamento actual, desde la X Legislatura, se vienen aprobando un número significativo de proposiciones de ley. En la X se aprobaron 9, incluyendo una iniciativa legislativa popular, frente a 10 proyectos de ley. Tras la brevísima IX Legislatura, la tendencia se confirma en la XII, en que se han aprobado un total de 10 proposiciones frente a 18 proyectos de ley. No es baladí, por tanto, la pretensión de introducir un análisis de impacto también en las iniciativas que ingresan en la Cámara y que no procedan del Gobierno. Es más, de hecho, es conocido que los grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno de turno, en no pocas ocasiones presentan proposiciones de ley para no tener que cumplir con los más estrictos requerimientos de instrucción (informes, dictámenes, estudios o consultas, fases de audiencia o información pública) que marca la normativa reguladora de la elaboración de normas por parte del Gobierno. Esto lógicamente influye negativamente en la calidad de las leyes, y, por lo que al tema que nos ocupa respecta, supone una dificultad adicional, especialmente para identificar, más que las normas que pueden contribuir positivamente al desarrollo de la realidad familiar, aquellas que pueden afectar negativamente al mismo.

En cuanto a la regulación de los antecedentes que deben acompañar a las proposiciones de ley, el Reglamento del Congreso de los Diputados, (art. 124) establece que: *las Proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas.*

Como recuerda Sáinz Moreno (1989), la obligación de aportar antecedentes establecida por la Constitución en su art. 88, respecto de los proyectos de ley del Gobierno, es una novedad en nuestra historia

mucho más útil en este caso la evaluación *ex post*. Otro sector doctrinal, sin embargo, no cuestiona la utilidad de los análisis de impacto y reconocen su aportación a la mejora de la regulación, aunque consideran que debería reducirse su permeabilidad a la influencia política, tal como refiere esta autora, por ejemplo Strauss, 2008: 359 y ss.

constitucional y en el derecho comparado¹⁴, y se introdujo “con el propósito de romper la vieja tradición de remitir los proyectos de ley acompañados por una “exposición” en la que el Gobierno exponía a la Cámara las razones del cambio cuya introducción proponía, sin aportar datos objetivos (encuestas, informes de expertos, estadísticas, consultas, etc.) que permitiesen juzgar la veracidad de los hechos y la necesidad y viabilidad de la reforma”. Y es que, efectivamente, las “exposiciones de motivos” aun cuando puedan tener, si es el caso, un alto valor dogmático, sirviendo posteriormente en la interpretación de las leyes, “no han aportado o completado la prueba de lo que en ellas se dice, de modo que las Cámaras discuten las reformas con un conocimiento muy pobre de la realidad sobre la que actúan (Sáinz, 1989: 25).

Pues bien, dicha obligación constitucional fue recogida asimismo por los Reglamentos del Congreso (arts. 109 y 124) y del Senado (art. 108) y por los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, no sólo para los proyectos de ley, sino también, para las proposiciones de ley.

No obstante, según reivindica Sáinz Moreno, *pese a la gran influencia que una correcta aplicación de este precepto hubiera podido tener en la vida parlamentaria, y especialmente, en la calidad de las leyes, el hecho es que una serie de factores lo han reducido, por lo general, a una norma sin eficacia real apreciable* (Sáinz, 1989: 29-31) situación en cuya mejora no ha contribuido la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, hasta la fecha.

Efectivamente, la práctica parlamentaria ha restringido notablemente el ámbito de lo que debe entenderse por “antecedentes” para exigir únicamente que se remita a la Cámara una relación de los antecedentes normativos –legislativos, fundamentalmente– que existen sobre la cuestión. Así pues, es obligado en este punto llamar la atención sobre el extremo de que el Reglamento no aclara qué tipo de “antecedentes” deban acompañar a las proposiciones de ley, lo único que exige es que se trate de los “antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas”. Nada obstaría a que en el futuro, la Mesa de la Cámara impusiera un criterio más estricto en la interpretación de cuáles deban ser estos antecedentes. Desde luego, hasta la fecha,

¹⁴ Salvando la Constitución de Grecia de 9 de junio de 1975, cuyo artículo 9 se refiere a la “exposición de motivos”, sin incluir la palabra “antecedentes”

la Mesa de la Cámara ha exigido la remisión de los antecedentes cuando han faltado, pero entendiendo por tales una mera relación comprensiva de las normas existentes en el ordenamiento jurídico que hayan de ser afectadas o sirvan de apoyo normativo a la iniciativa legislativa en cuestión. Y, es más, si dichos antecedentes no se envían junto con la iniciativa, esto ni siquiera constituye un obstáculo para su admisión a trámite, sino que simplemente se requiere al grupo parlamentario autor (o primer firmante, en caso de ser presentada por diputados individualmente considerados) para que acompañe dichos antecedentes, en el sentido restrictivo (antecedentes estrictamente normativos) que anteriormente se ha referido. El acuerdo de la Mesa suele tener el siguiente tenor, pues, cuando faltan los antecedentes:

La Mesa acuerda admitir a trámite, trasladar al Gobierno a efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa, recabando del mismo los antecedentes que, conforme al artículo 124 del Reglamento, deben acompañar a toda Proposición de ley.

Así ha sucedido en anteriores legislaturas, y así también ha venido sucediendo en la XII, durante la cual, en un total de 15 ocasiones (hasta final de legislatura) el autor de la iniciativa olvidó acompañar dichos antecedentes.

Sólo en una ocasión se ha planteado que la ausencia de antecedentes pudiera derivar, no en una inadmisión por parte de la Mesa, sino en la imposibilidad de tramitarse ante el Pleno. Esta cuestión se suscitó en la Junta de Portavoces de 14 de septiembre de 2010, en la que se planteó la oposición a que se incluyese en el orden del día del Pleno que comenzaba el día 21 de septiembre, una proposición de ley por ausencia de antecedentes. Era la proposición de ley de Esquerza Republicana – Izquierda Unida– Iniciativa per Catalunya-Verds sobre el mantenimiento del Pacto de Toledo en la revalorización de las pensiones, advirtiendo el portavoz que, aunque faltaban los antecedentes, se habían presentado ese mismo día 14, en el Registro de la Cámara. Ciertamente es que tal proposición no estaba todavía en condiciones de ser tramitada en el Pleno de la semana siguiente, por cuanto que el Gobierno aún no había emitido su criterio (ex artículo 126 del Reglamento) en cuanto a un eventual veto de la misma

por motivos presupuestarios, por lo que debía concurrir unanimidad en los portavoces presentes para poder incluir dicha cuestión en el orden del día, en razón de urgencia, por no tener cumplidos todos los requisitos reglamentariamente exigidos (artículo 67.4 del Reglamento del Congreso). En ese sentido, al constar la oposición de al menos un Grupo, y las reservas de otro, no se pudo tramitar con la celeridad solicitada. Pero en todo caso, lo importante es señalar que no fue por la ausencia de la remisión de los antecedentes exclusivamente, y más, teniendo en cuenta la interpretación minimalista que se hace en la Cámara –derivada, por supuesto, de la propia interpretación judicial– de lo que debe entenderse por antecedentes.

También se ha planteado recientemente que en una iniciativa legislativa, la proposición de ley del Grupo Parlamentario Mixto, para la asunción de la deuda del Consorcio Valencia 2007 por la Administración General del Estado, el único “antecedente normativo” que se acompañaba era el Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, después de que, una vez sometido a debate de totalidad, no fue aprobado por la Cámara Baja, y, por consiguiente fue devuelto al Gobierno. Difícilmente esto podía constituir, pues, un antecedente normativo válido. Ello se indicó en la reunión de la Mesa de 26 de febrero de 2019.

Pero en definitiva, de lo anteriormente expuesto la conclusión es clara: cuando el Reglamento se refiere a la remisión de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre las proposiciones de ley, la Mesa interpreta que en realidad se está refiriendo puramente a antecedentes normativos.

En cuanto a líneas de posible mejora en la calidad de las leyes, podría perfectamente producirse en el futuro que, con la misma dicción literal del Reglamento, sin necesidad de reforma del mismo, la Mesa de la Cámara exigiese algo más que una relación escrita de normas potencialmente afectadas por la iniciativa, y pudiera introducir impactos en materia de familia o de infancia y adolescencia (u otros) cuando ello fuera preciso para poder pronunciarse sobre las iniciativas remitidas. Ahora bien, hasta que no se produzca una mayor exigencia por parte de los tribunales en España, esto, realmente, está lejos de alcanzarse. Sería más efectivo, en este sentido, que una norma con rango de ley obligase a que todas las iniciativas parlamentarias con

incidencia en este tipo de cuestiones, de modo obligatorio, hubieran de incorporar una evaluación independiente en materia de familia y menores. A la pregunta de quién haría esta evaluación, al no existir departamento ministerial competente en la iniciativa legislativa, podría responderse, como lo haremos más adelante, sugiriendo la existencia de una autoridad independiente que pueda realizar ella misma esta evaluación con imparcialidad, en colaboración con entidades sociales relevantes (institutos universitarios o expertos, especialmente subvencionados o contratados a tal fin) para hacer realidad esta exigencia de la calidad de las normas en nuestro ordenamiento.

Respecto de los proyectos de ley, la Mesa de la Cámara ha sido ciertamente más estricta que con las proposiciones, conforme con la mayor regulación que existe sobre los antecedentes que deben acompañar a los mismos, pero puede decirse que tampoco la Mesa ha resultado excesivamente exigente con esta cuestión. De la IX a la XI Legislatura, sólo en una ocasión la Mesa de la Cámara se planteó la cuestión de la inadmisión a trámite de un proyecto de ley por no contar con los preceptivos antecedentes. Fue en su reunión de 26/9/2009, en relación con el Proyecto de ley orgánica de salud sexual y reproductiva y de interrupción voluntaria del embarazo.

Hay que recordar que la Constitución en su artículo 88 señala que *los Proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos*. Según la regulación vigente, además, el art. 108 de la LOPJ apartado f) se exige el informe del Consejo General del Poder Judicial en el caso de normas sobre leyes penales y normas sobre régimen penitenciario. En este caso, el CGPJ no había emitido su informe. Tuvo presente la Mesa la STC 108/1986, que señalaba que la omisión de los antecedentes sólo era relevante en términos constitucionales si se impedía a la Cámara contar con los elementos de juicio necesarios para continuar con la tramitación legislativa. A juicio de un grupo parlamentario, esta omisión tenía, en el presente caso, este carácter. Para otro grupo parlamentario, esta omisión no podía tener la consecuencia de que se impidiese a la Cámara legislar, máxime cuando el CGPJ había decidido no pronunciarse, cosa que sin duda corresponde al ámbito de autonomía de este órgano constitucional,

no pudiendo, sin embargo, convertirse éste en legislador negativo, otorgándole la facultad de impedir la iniciativa gubernamental, y la función legislativa subsiguiente de las Cortes Generales. Por estas razones, la Mesa, finalmente, admitió a trámite.

En la XII Legislatura también se planteó la ausencia de antecedentes normativos, en concreto el Informe del Consejo General del Poder Judicial, preceptivo a tenor del artículo 561 de la LOPJ en relación con el artículo 88 de la Constitución, con ocasión de la tramitación del Acuerdo económico y comercial global entre Canadá, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra, hecho en Bruselas el 30 de octubre de 2016¹⁵, cuyo control previo de constitucionalidad, por este, entre otros motivos, fue debatido y votado sin concitar la mayoría necesaria para su planteamiento, el 18 de mayo de 2017, en el Pleno del Congreso de los Diputados.

La obligatoriedad de acompañar antecedentes a las normas gubernamentales con rango de ley (decretos-leyes y decretos legislativos) como se ha indicado anteriormente, no ha entrado en vigor hasta la presente XII Legislatura. No es que no se haya planteado esta cuestión con anterioridad respecto de los decretos-leyes. El 17 de septiembre de 2009 (IX Legislatura), el Pleno del Congreso debatía la convalidación o derogación del Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regulaba, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional, un interviniente pidió la lectura del artículo 69 del Reglamento, que dice: *Ningún debate podrá comenzar sin la previa distribución a todos los diputados con derecho a participar en el Pleno o en la Comisión, con cuarenta y ocho horas de antelación, del informe, dictamen o documentación que haya de servir de base en el mismo, salvo acuerdo en contrario de la Mesa de la Comisión debidamente justificado*. El Presidente, tras advertir al señor diputado que el Dictamen del Consejo de Estado no era de preceptivo envío a la Cámara en el caso de decretos-leyes, le conminó a que se sometiese a las instrucciones de la presidencia y prosiguiera con el debate, en ausencia de tal Dictamen.

¹⁵ Número de expediente 110/000034.

IV. LA MEMORIA DE ANÁLISIS DEL IMPACTO EN LA FAMILIA EN LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA DE LA XII LEGISLATURA

La XII Legislatura comenzó el 19 de julio de 2016. Hasta la constitución de la nueva Cámara de la XIII Legislatura, entraron en la Cámara 114 iniciativas legislativas gubernamentales, 49 proyectos de ley y 65 reales decretos-leyes (6 de ellos convalidados en la Diputación Permanente). De los que resultaron convalidados, se ha solicitado y aprobado su tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia en 25 de ellos. Por tanto, de los 49 proyectos de ley que se han tramitado en la Cámara, sólo se ha recibido la documentación correspondiente a los mismos en 24, porque en el caso de los otros 25, dicha documentación ya llegó cuando se envió su texto como real decreto-ley. De modo que se analiza en este trabajo (ver Anexos) la documentación relativa a 89 iniciativas gubernamentales durante la XII Legislatura. Como se ha indicado anteriormente, carece de sentido, como se demuestra en la práctica, la obligatoriedad de remitir el impacto en familia para los proyectos de ley pero no para los decretos-leyes.

El 2 de octubre de 2016 entró en vigor la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público, y, por tanto, la nueva normativa reguladora de la Memoria de análisis del impacto normativo introducida en la Ley del Gobierno y, con ella, el impacto de género en todo tipo de normas gubernamentales; pero hasta el 27 de octubre de 2017 no se promulgó el Real Decreto 931/2017 de desarrollo de la Memoria (entrando en vigor a los 20 días de su publicación en el BOE— publicación que se produjo el 14 de noviembre, por tanto su entrada en vigor se difirió hasta el 4 de diciembre-). El primero de los textos remitidos por el Gobierno en la XII Legislatura, el Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público, que entró en la Cámara con fecha 4 de octubre de 2016, sí incorporaba el análisis de impacto de género, (que era obligatorio desde hacía dos días). El primer real decreto-ley que incorpora análisis MAIN en familia es el Real Decreto-ley 14/2017, de 6 de octubre, por el que se aprueba la reactivación extraordinaria y por tiempo limitado del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (f. entrada:

6 de octubre de 2017), pese a que la obligatoriedad de incorporar la MAIN-familia acompañando a los reales decretos-leyes no entraría en vigor hasta el 4 de diciembre.

Una vez analizados los resúmenes ejecutivos correspondientes a las Memorias de análisis de impacto normativo (tanto de proyectos de ley como decretos-leyes) pueden extraerse las siguientes conclusiones:

En un total de 22 iniciativas de esas 89 se registra un impacto positivo en la familia (la última de las citadas, número 22, estima solo un impacto indirecto en la familia, de carácter positivo)¹⁶.

Lo relevante es que en ninguna ocasión se ha constatado, por parte del Gobierno, que la norma causa un impacto negativo en la familia. Al ser el Gobierno, en esta materia, juez y parte, no es extraño que esto suceda, lo que puede estar poniendo de manifiesto la necesidad de un observatorio imparcial, una administración independiente, cuya evaluación de la Memoria a resultados de lo que concluya el propio departamento ministerial del Ejecutivo, o incluso, como se ha señalado anteriormente, otros sujetos distintos del Gobierno con capacidad de iniciativa legislativa (proposiciones de ley), debería ser de obligada remisión a las Cámaras, como contenido adicional del análisis del impacto normativo.

No siempre acontece que ese impacto positivo en familia correlaciona con un impacto positivo en la infancia y en la adolescencia, aunque cuando ambos impactos son positivos no se produce un análisis separado de estas dos realidades, porque es muy complicado hacerlo. Así pues, en 14 de esas 22 iniciativas se reconoce un impacto positivo en la familia junto con (y precisamente implicado con él) un impacto positivo en la infancia y la adolescencia¹⁷.

Sin embargo, también existen ocasiones en que el análisis de impacto en infancia y adolescencia se califica como nulo o inexistente, pero sí es positivo en familia (6 de 22 iniciativas)¹⁸. Esto no deja de sorprender, puesto que los menores y adolescentes viven generalmente en el seno de familias –salvo los casos, que deberían

¹⁶ Ver Anexo I al final de este trabajo.

¹⁷ Ver Anexo II al final de este trabajo

¹⁸ Ver Anexo III al final de este trabajo

tender a reducirse cada vez más— de menores bajo la tutela de las Administraciones Públicas.

No siempre correlaciona el impacto de género con el impacto en familia; hay iniciativas en que el impacto de género es positivo, y también en familia (en 13 ocasiones)¹⁹ y hay normas en que se ha considerado que el impacto de género es nulo, y sin embargo, el impacto resulta positivo para la familia (en 8 ocasiones de esas 22)²⁰.

Y existen iniciativas en que el impacto de género es positivo, y, sin embargo, no se ha considerado que lo sea en familia (hasta en 16 ocasiones). No deja de sorprender, cuando el número de mujeres que tienen responsabilidades familiares de diversa tipología, es elevado²¹.

No se suele relacionar el impacto positivo en discapacidad con un impacto similar en las familias, y ello a pesar de que no es precisamente despreciable el número de unidades familiares con discapacitados dependientes de las mismas. De las 6 ocasiones en que se detecta un impacto positivo en las políticas de protección de la discapacidad, en 4 de ellas no se considera que exista impacto positivo en la familia —lo cual es sorprendente e indica, más bien, que no se ha hecho dicho análisis o que no se está en condiciones de hacerlo²². En las dos restantes, el impacto en familia es positivo, y también en el de la discapacidad²³. Lo mismo podría decirse del impacto en la tercera edad, que ni siquiera se contempla como análisis independiente, por lo que su inclusión dentro de los contenidos del análisis del impacto en familia resulta, en este sentido, muy conveniente.

Sorprende que no se produzca el análisis de impacto en familia o en la infancia y la adolescencia en bastantes iniciativas que, a priori, deberían incluirlo. En ocasiones, el departamento ministerial correspondiente no hace ninguna referencia a los mismos. En ocasiones el centro directivo competente para la propuesta normativa hace referencia a estos dos análisis aunque sea para concluir que el impacto de la normativa sobre los mismos es nulo o inexistente. Lo que llama la atención es esta discrepancia en las “plantillas” que utilizan los

¹⁹ Ver Anexo IV al final de este trabajo

²⁰ Ver Anexo V al final de este trabajo

²¹ Ver Anexo VI al final de este trabajo

²² Ver Anexo VII al final de este trabajo

²³ Ver Anexo VIII al final de este trabajo

diferentes Ministerios para establecer cuál es el “cuestionario” a cumplimentar para que la Memoria pueda entenderse como completa, se debe a la deficiente codificación de esta materia a la que se ha hecho referencia con anterioridad. Como consecuencia, en las plantillas se establece un impacto “genérico” o “cajón de sastre” que hace referencia a condiciones sociales y ambientales, donde se incluyen los impactos en familia, infancia y adolescencia y discapacidad.

Lo más preocupante que puede concluirse tras este recorrido por las iniciativas presentadas, es que durante la XII Legislatura, con la normativa en la mano, debería haberse estudiado el impacto normativo en familia en múltiples iniciativas que, a priori al menos, según los estándares comparados de criterios de impacto en familia, que serán someramente referidos más adelante, deberían afectar a la realidad familiar en alguna medida. Esta obligación se ha incumplido. O bien no se ha realizado este análisis, o bien se ha concluido, sin más, que este impacto es nulo o inexistente, sin ulteriores precisiones ni justificación al respecto²⁴. Entre las iniciativas remitidas a la Cámara en las que la Memoria presenta impacto nulo en la familia, o bien el análisis es inexistente, hay casos verdaderamente llamativos. No está de más en este punto insistir de nuevo en la necesidad de una evaluación *ex ante* objetiva e independiente, que venga a sumarse a la que efectúan los diversos departamentos ministeriales competentes por razón de la materia.

Existe una propuesta, de momento sólo a nivel de proposición no de ley, de contenido no normativo, pero de alta incidencia política por el número de intervenciones que ha habido en relación con la misma, que es la introducción de la Memoria de análisis del impacto normativo en los objetivos de desarrollo sostenible que conforman la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030²⁵. Habida cuenta de que

²⁴ Ver ANEXO IX al final de este trabajo

²⁵ Proposición no de ley presentada por los Grupos Parlamentarios Popular en el Congreso, Socialista, de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, Ciudadanos, de Esquerra Republicana y Mixto aprobada en la sesión de 12 de diciembre de 2017, (BOCG Serie D, núm. 286, de 23 de enero de 2018, p.15. En su punto 1.4.1, señala: “se deben alinear las iniciativas parlamentarias en torno a las metas y objetivos de la Agenda 2030. A tal efecto, debería acompañarse toda normativa que se tramite en las Cortes Generales, a iniciativa del Gobierno, de una Memoria de impacto normativo sobre el cumplimiento de la Agenda 2030, teniendo en cuenta las prioridades definidas para España según los indica-

dicha Agenda, pese a no contar con un objetivo específico destinado a la familia, sí posee al menos 6 que suponen un efecto directo en la misma (pobreza, salud, educación, igualdad de género, desempleo juvenil y violencia), es posible predecir que cuando se opere la introducción de esta Memoria de impacto normativo en la Agenda 2030, tendrá consecuencias en la evaluación de normativa y políticas con incidencia sobre la familia. Todo esto viene a reforzar la necesidad de contar con una entidad de evaluación objetiva, independiente, y dotada de suficientes medios personales y materiales para el estudio de las iniciativas, antes de su tramitación parlamentaria.

V. SOBRE LA NECESIDAD DE UNA ENTIDAD INDEPENDIENTE DE EVALUACIÓN NORMATIVA: MODELOS EN DERECHO COMPARADO

Se ha insistido a lo largo de este trabajo, una vez analizada la perspectiva, limitada pero simbólica, que posee el análisis de impacto normativo en la familia, en la necesidad de un sistema de evaluación *ex ante* que descansa en órganos de carácter independiente para resolver tres órdenes de cuestiones:

- 1) La carencia de evaluaciones de impacto en toda aquella legislación que no procede de la iniciativa gubernamental, que no es precisamente escasa.
- 2) La necesaria imparcialidad de la evaluación *ex ante* en la normativa de procedencia gubernamental, bien para concluir la existencia de impactos negativos, bien para asegurar que la evaluación se hace efectivamente en toda aquella normativa que potencialmente puede presentar impacto en aquellas áreas en que se exige esta evaluación.
- 3) La competencia técnica de los evaluadores y la participación de los expertos y de la sociedad civil en este tipo de evaluaciones.

La importancia de que el Parlamento posea una información objetiva y fiable en esta materia ha sido resaltada en el ámbito de la OCDE. En la apertura del coloquio “*Evaluación de las leyes y*

dores de referencia. A estos efectos, el Gobierno impulsará, a la mayor brevedad posible, la iniciativa legislativa que sea precisa en este ámbito, para introducir dicha Memoria entre los antecedentes normativos de obligada remisión”.

mejor regulación: el papel de los Parlamentos”²⁶, el Presidente de la Comisión de control de la aplicación de las leyes del Senado francés, Sr. David ASSOULINE, no dudó en afirmar que las Asambleas parlamentarias no disponen de herramientas fiables para evaluar la calidad de las leyes, porque dependen de las evaluaciones gubernamentales. Sin embargo, la reforma constitucional que se llevó a cabo en el país vecino en 2008, atinente a la función de control, ha dotado de un nuevo significado también a la evaluación. Además de la mencionada Comisión del Senado francés, existen también en el derecho comparado, Comisiones parlamentarias con función de control de la evaluación. Pueden citarse las Comisiones Permanentes del Senado de Australia para el examen de las leyes (*Standing Committee for the Scrutiny of Bills*), y para la Regulación (*Standing Committee on Regulation*); en Canadá, la Comisión conjunta para el examen de las normas (*Joint Committee for the Scrutiny of Regulations*), y en Italia, la Comisión para el examen de la legislación de la Cámara de los Diputados.

Además del trabajo de determinadas comisiones parlamentarias específicamente dedicadas a este objeto, las soluciones que aporta el derecho comparado en relación con órganos para acometer las evaluaciones, tanto *ex ante* (impacto normativo) como *ex post* (las llamadas evaluaciones de políticas públicas y similares) son básicamente de tres tipos (OCDE, 2018: 154 y ss.):

- 1) Mecanismos gubernamentales de evaluación *ex ante*, bien integrados en la estructura departamental, o bien no departamental (por ejemplo, en Presidencia del Gobierno, Gabinete del Primer Ministro, Consejo de Estado o entes similares, o estructuras interministeriales).
- 2) Unidades independientes de evaluación radicadas en los parlamentos. Por ejemplo, en el Parlamento Europeo, la Resolución de 8 de junio de 2011 para garantizar la existencia de evaluaciones de impacto independientes (*Niebles Report*), llamaba a la creación de estructuras de evaluación de impacto autónomas en el Parlamento

²⁶ Actas del Coloquio organizado por el Senado de la República francesa y la OCDE, el 5 de diciembre de 2013, https://www.senat.fr/rap/evaluation_qualite_legislation_quel_role_pour_les_parlements-notice/evaluation_qualite_legislation_quel_role_pour_les_parlements-notice.pdf, pp. 9 y 63.

Europeo. La Mesa del Parlamento en su decisión de 4 de julio de 2011 creaba una Dirección para la evaluación del impacto y del valor añadido europeo, que comenzó su andadura en 2012. Órganos similares existen en Australia (*Office of the Parliamentary Counsel* y *Australian Productivity Commission*) y Alemania (Consejo Asesor en Desarrollo Sostenible del Parlamento). Por supuesto, debe citarse a Estados Unidos, con su Oficina de Contabilidad General (*General Accounting Office*, GAO) creada por ley contable y presupuestaria de 1921, que posee un interventor general (“*General Controller*”) y un adjunto, nombrados por el Presidente por mandato único de 15 años, aunque para ello el Presidente necesita el visto bueno del Senado, y una vez nombrado, el Interventor General y la GAO únicamente rinden cuentas ante el Senado. Esta institución cuenta con unos mil empleados dedicados a la evaluación *ex post* (además de los cuatro mil en cuestiones de auditoría económico-presupuestaria). (Rodríguez, 2016: 142 y Mora, 2016: 78-79). Además, debe destacarse, dentro ya del poder legislativo, el Servicio de Investigación del Congreso –*Congressional Research Service*²⁷, que realiza investigaciones para las Comisiones o los miembros del Congreso. Se centra principalmente en la historia, pero incluye análisis de asuntos concretos e incluso puede formular propuestas de carácter legislativo. Está integrada por seis divisiones (Derecho americano, Política social nacional, Asuntos exteriores, Defensa y comercio, Gobierno y economía, Investigación de información, recursos, ciencia e industria). Se ubica dentro de la Biblioteca del Congreso y su director es nombrado por el bibliotecario del Congreso quien, a su vez, es nombrado por el Presidente con la aprobación del Senado.

- 3) Autoridades administrativas independientes –una suerte de lo que en terminología alemana se ha dado en llamar *Ministerial-freien Räume* (espacios exentos del control gubernamental, al menos desde el punto de vista técnico, que no financiero). El ejemplo paradigmático es Italia: unidad independiente para la evaluación del impacto, que asesora al Departamento de Asuntos Jurídicos

²⁷ [http:// www.loc.gov/crsinfo/](http://www.loc.gov/crsinfo/)

y Legislativos de la Presidencia del Consejo de Ministros²⁸. En el mismo sentido, el Consejo finlandés del análisis del impacto regulatorio, creado en 2015, el Consejo de control regulatorio nacional (Alemania), el *Adviescollege Toestemming Regeldruk* (ATR) en Holanda, o el *Better Regulation Council* (Noruega).

Independientemente de la solución que se adopte, es claro que una evaluación objetiva, imparcial y “de calidad”, valga la expresión, se evidencia como necesaria, puesto que una de las carencias en la evaluación *ex ante* de las normas, y, por tanto, en la elaboración de los informes de impacto, es que proceden, en España (y en otros muchos países) exclusivamente del Gobierno, por lo que la objetividad de los mismos, sin prejuzgar la competencia técnica de quienes los elaboran—que tampoco está asegurada por principio— puede, al menos, ponerse en entredicho. Por tanto, en tiempo oportuno, debería acometerse en España esta asignatura pendiente que ya señaló la OCDE en su informe citado *supra* del año 2000²⁹. No obstante, esta solución deberá contemplar necesariamente, en un estado territorialmente descentralizado, mecanismos de colaboración entre los diversos niveles territoriales. Hay que recordar que la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018 resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, declarando la nulidad (aunque sin afectar a su vigencia para el Gobierno y la Administración General del Estado) de parte de los artículos 129 a 132 en la medida en que invadían competencias autonómicas por afectar al ejercicio de la iniciativa legislativa por las comunidades autónomas.

²⁸ Existe un Observatorio de los organismos regulatorios en Italia, establecido por convenio entre el Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Tusci (Viterbo) y la Facultad de Derecho de la Universidad de Nápoles, y el Instituto de Investigación en Administración Pública, y consiste en un panel de expertos en ciencias políticas, derecho, economía y comunicación, para supervisar la aplicación del análisis del impacto regulatorio que llevan a cabo 8 organismos regulatorios independientes con competencias en el sector económico y financiero. OCDE, 2013: 82. También, Fracchia, 2015.

²⁹ *Vid.* Montoro, 2001: 116-120.

Sea como fuere, e independientemente del nivel territorial en que se opere, es importante una institucionalización coordinada del mecanismo de evaluación para que la evaluación *ex ante* sea correcta, porque, se trata de una información que el legislador debe conocer, que va a condicionar inevitablemente los debates y las votaciones que se produzcan durante la tramitación parlamentaria, y que además va a estar plenamente conectada con la evaluación *ex post* de la normativa. El control del cumplimiento de las normas, o de su eficacia, viene siendo cada vez más importante dentro de la teoría de la legislación, y los esfuerzos, en este sentido, de muchos países, como hemos visto, son notables. El análisis de políticas públicas también comienza a abrirse camino recientemente en España (De Montalvo, 2017: 136-176 y Embid, 2019). Efectivamente, los resultados de las evaluaciones posteriores podrían constituir nuevos impulsos para que el legislador produzca, modifique o elimine textos. En este sentido, debe reivindicarse el liderazgo activo del parlamento en la decisión y responsabilidad de la evaluación.

IV. EL ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO EN FAMILIA EN LAS MEMORIAS RECIBIDAS EN LA XII LEGISLATURA

1. Informe de Impacto en la Infancia, la Adolescencia y la Familia del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019

El extenso Informe de Impacto en la Infancia, la Adolescencia y la Familia del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, que es el primero de estas características que acomete el Gobierno de España, hace una manifestación expresa de carencia de guía metodológica del pre-legislador en nuestro país. Siendo la Ley de Presupuestos Generales del Estado de tanta importancia, por el marco obligatorio de desarrollo de las políticas públicas que comporta, en cuanto a ingresos y gastos del sector público estatal, y dada la transversalidad y vocación de universalidad con que se elabora, debe subrayarse su gran trascendencia en la materia que nos ocupa.

Así pues, independientemente de que dicho proyecto de Ley fue devuelto, al resultar dicha decisión del debate de totalidad en el Pleno de la Cámara el 13 de febrero de 2019, es muy interesante, por ser la primera experiencia que acomete en este sentido el Gobierno

español, lo cual es, en sí mismo, valioso (si bien, no podemos dejar de señalar que la obligación de remitir la Memoria de impacto estuvo vigente, respecto de los Proyectos de ley, durante toda la Legislatura, y debió hacerse ya con anterioridad, en los proyectos de Presupuestos Generales del Estado para 2017 y 2018).

Efectivamente, dicho informe refiere³⁰ que:

Desde la entrada en vigor de la ley 26/2015, las MAIN de los proyectos normativos han venido reflejando de manera más o menos detallada el impacto en familia en el apartado “otros impactos considerados”, en muchas ocasiones tratándolo de forma conjunta con el impacto en infancia y adolescencia, e incluso confundiendo con él, dada la cercanía y naturaleza de ambas materias.

El hecho de que se analice el impacto de los Presupuestos Generales del Estado en la familia supone un avance decisivo en la implantación de esta perspectiva. Son numerosos los programas presupuestarios que inciden de forma directa o indirecta en el bienestar de las familias, la atención a sus necesidades y el apoyo al desempeño de sus responsabilidades y funciones sociales, ya sea en relación con las familias en general ya sea atendiendo a colectivos familiares específicos o con necesidades singulares”.

El Informe confiesa ir más allá “de las variables que estrictamente se incluyen en la metodología SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social) de la Unión Europea a la hora de calcular el gasto en la función Infancia/Familia (centradas básicamente en prestaciones sociales vinculadas al cuidado de los hijos), ya que el análisis debe incluir también aspectos cualitativos o que guardan relación con otros ámbitos de acción administrativa, como son la sanidad, la educación, el empleo, la justicia o la política de vivienda, entre otros.

Reconoce el Informe la importancia de la evaluación normativa en familia, cuando sostiene que

el apoyo a las familias está ligado además a objetivos políticos de primer nivel como son la prevención y lucha contra la pobreza y la

³⁰ Este Informe puede consultarse en las siguientes páginas web: http://www.congreso.es/docu/pge2019/IIF_2019_V2.pdf; <http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/DocumentacionEstadisticas/Documentacion/Paginas/InformeInfanciaFamiliaAdolescencia.aspx>

exclusión social, especialmente la que afecta a la población infantil, o por ejemplo la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres. A la vez, las políticas de apoyo familiar son una herramienta necesaria para afrontar los retos demográficos de nuestra sociedad, vinculados al creciente envejecimiento y a la baja natalidad.

En línea con lo que hemos señalado anteriormente, y sin perjuicio de que la Agenda 2030 no ha considerado, finalmente, como uno de los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) la protección a la familia, el Gobierno constata que

estas políticas contribuyen a avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, especialmente en relación a los ODS 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo), 3 (garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades), 4 (garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos), 5 (lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas), 10 (reducir la desigualdad en y entre los países) y 16 (promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas)³¹.

Por otra parte, la carencia de guía metodológica se expresa, con una gran franqueza, en las páginas 31 y 32 del informe, en el apartado que aborda la “*Metodología para la preparación del Informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia*”:

Este es el primer informe de impacto sobre infancia, familia y adolescencia que se presenta acompañando al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por consiguiente, se ha considerado con especial atención las pautas seguidas en la metodología y la posibilidad de que estas pautas permitan valorar mejoras que puedan ser tenidas en cuenta en futuros proyectos de Presupuestos, aceptándose los riesgos de seguir un camino no marcado. Por consiguiente, si bien este informe no debe ser considerado como un prototipo, no es menos cierto que un criterio en su elaboración ha sido el propio aprendizaje sobre esta tarea recurrente, que deberá ser consolidada en sucesivos ejercicios presupuestarios y del que se espera que este informe también resulte útil a tal fin.

³¹ Informe. *op. cit.*: 8-9.

Respecto de la metodología empleada, se hace una salvedad, y es que

una buena parte de los programas de gasto tienen vocación universalista, en el sentido de que van dirigidos a la población en general, no prestándose en el momento actual a la realización de un análisis de impacto sobre colectivos específicos, como puedan ser el de la infancia, la adolescencia y la familia. Sin perjuicio de las medidas correctoras que se adopten para solventar estas deficiencias y a efectos de no lastrar la ejecución del presente informe de impacto, se ha preferido poner el foco sobre los programas presupuestarios que tienen incidencia directa en estos grupos poblacionales, que por tanto son los cubiertos por el presente informe.

Con ello está reconociendo una segunda carencia, que es la imposibilidad de individualizar el impacto en la familia en aquellos programas de gasto que tienen una vocación universalista y no permiten diferenciar los grupos de población afectados por dichas medidas en el estadio actual de desarrollo de la metodología de análisis de impacto de que el Gobierno dispone en la actualidad.

En síntesis, la metodología utilizada para diferenciar aquellos programas presupuestarios que tienen una incidencia mayor en relación a la inversión pública dirigida a estos grupos de población, se ha centrado en técnicas cualitativas³², aunque se reconoce que no obstante, parece adecuado que en próximos ejercicios se consiga avanzar hacia un enfoque más cuantitativo, capaz de arrojar cifras que sirvan para efectuar comparaciones tanto a nivel nacional como internacional. La mayor parte de dichos programas queda ubicada dentro del marco del gasto en salud, bienestar y educación, y su grado de afectación a la infancia, adolescencia y familia varía, puesto que, en algunos casos, el universo de gasto analizado incluye programas o funciones que no se destinan exclusivamente a estos grupos, sino también a otros más amplios como puede ser el caso de la población gitana, personas con alguna discapacidad, enfermas o con alguna adicción, entre otros.

El análisis se ha efectuado partiendo de la información facilitada por estos departamentos ministeriales cuyos presupuestos presentan una mayor incidencia en el impacto en infancia, adolescencia y fami-

³² *Vid.* Informe: 33-34

lia, los cuales remitieron a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos un informe. Para la determinación de los criterios a seguir y en general para conformar la redacción final del informe de impacto en la infancia, adolescencia y familia se constituyó, tal y como prevé la Orden HAC/962/2018, de 28 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2019, un grupo de trabajo integrado por representantes del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y de la Dirección General de Presupuestos. La estructura del informe establecida por este grupo de trabajo fue la siguiente: se hace una descripción del programa y su incidencia sobre la infancia, la adolescencia y la familia; se efectúa un estudio sobre cómo el programa contribuye en positivo para estos colectivos; y, por último, se analizan las perspectivas de futuro o posibles propuestas de mejora sobre el programa y su incidencia en dichos grupos.

Para un análisis más detallado, por programas, debemos remitirnos al informe, y sin que sea este el lugar oportuno para constatar en qué medida hay variables que han quedado fuera del análisis, o si se carece de análisis de aquellos programas presupuestarios que presentan una incidencia negativa en el ámbito de la familia, bien sea por el coste de oportunidad que supone destinar dinero público a otro tipo de prioridades-lo cual sería un análisis político- o bien sea porque determinados programas de gasto podrían impactar negativamente sobre la realidad familiar, en cualquiera de sus dimensiones, lo cierto es que dicho análisis brilla por su ausencia, pues el Informe se refiere solo a aquellos departamentos ministeriales cuyos presupuestos presentan una mayor incidencia en el impacto en infancia, adolescencia y familia.

La conclusión que cabe extraer de esta primera experiencia piloto es la necesidad urgente de una guía metodológica para la evaluación del impacto normativo en la familia. En este sentido, sería bueno contar en el futuro, al nivel normativo que se estime conveniente, con una guía de indicadores para cada uno de los impactos, como la que existe para la elaboración del impacto de género, realizada por la Fundación Mujeres, publicada por el Instituto de la Mujer (2007), o la que existe en esta misma materia (género) para las instituciones europeas (2016).

2. Informes de Impacto en la Familia en el resto de las iniciativas de la XII Legislatura.

Con respecto del resto de iniciativas que durante la XII legislatura, efectivamente, acompañan las Memorias de análisis de impacto normativo en familia debemos remitirnos a su análisis pormenorizado, que se refleja en el Anexo X al final de este trabajo. En todo caso, puede extraerse la misma conclusión que se ha apuntado más arriba respecto de la MAIN-familia en el proyecto de PGE para 2019: los distintos departamentos ministeriales no siguen una guía metodológica para realizar esta evaluación *ex ante* lo cual, evidentemente, se traduce forzosamente en un análisis, cuando menos, incompleto. Existen incluso memorias que mezclan los análisis de género y familia, generando confusión. En la mayoría de las Memorias remitidas se evidencia que, aunque existe un análisis implícito que apunta a la consecución, por parte de la futura norma, de objetivos concretos en familia, dejan de analizarse otros objetivos (otros “impactos”) que sería necesario destacar en el análisis. Y, por supuesto, no se insistirá lo suficiente, la existencia de una guía metodológica introduciría un grado mayor de objetividad, máxime si se realizase por entidades independientes del Gobierno, pues posibilitaría, efectivamente, la existencia de impactos “negativos” en algunos indicadores, pudiendo, con esa información, los distintos grupos parlamentarios, en trámite de enmiendas y en las sucesivas lecturas del proyecto de ley, hacer frente a dichos impactos negativos durante el procedimiento legislativo.

En esta línea es muy interesante la propuesta de Pablo García Ruiz³³, extraída de las experiencias de evaluación del impacto en familia, en otros países –Reino Unido y Estados Unidos, principalmente³⁴-. Este autor concluye que son seis los objetivos de las políticas en

³³ En su artículo “Modelos y propuestas para la evaluación del impacto normativo en la familia”, inédito, por el momento., a resultas de su Ponencia en la Jornada sobre Perspectiva de Familia que tuvo lugar el 11 de junio de 2019, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, The Family Watch, Madrid.

³⁴ Como experiencias comparadas interesantes pueden citarse, como modelos para elaborar una futura guía de impacto en familia, el cuestionario del Instituto de Políticas para el impacto de familia (2000) de la Universidad de Purdue (Indiana, EEUU), el *Family test-Guidance for Government Departments* (October 2014), así como a la *Family Relationships (Impact Assessment and Targets) Bill* (1 de mayo de 2018).

familia que principalmente hay que analizar, para lo cual se proponen asimismo una serie de indicadores:

1. Eliminar la pobreza y evitar la exclusión social (aquí, los indicadores serían renta disponible para las familias, empleo de alguno de sus miembros, gastos familiares en vivienda, energía, alimentación o transporte, acceso a una vivienda, emancipación juvenil, reincorporación al empleo tras excedencia por cuidado familiar)
2. Facilitar la conciliación y la corresponsabilidad (aquí se trataría de analizar el impacto en la flexibilidad en el uso del tiempo, la distribución de tareas dentro del hogar, el uso de permisos parentales, el cuidado de personas dependientes y la flexibilidad en la jornada laboral)
3. Apoyo a la maternidad y a la paternidad (aquí los indicadores serían los servicios de cuidado infantil, el apoyo a las mujeres embarazadas, el apoyo a la adopción y al acogimiento familiar, y la formación en competencias parentales)
4. Apoyo a la función educativa de la familia (donde habría que analizar la coordinación entre la familia y la escuela, el tiempo de ocio familiar, el tiempo de vacaciones, el uso de las nuevas tecnologías, la gestión de conflictos familiares, la gestión de la ruptura familiar)
5. Ayudar a familias en situaciones especiales (donde los impactos habría que focalizarlos en los siguientes indicadores: atención a familiares con discapacidad, hospitalizados o enfermos de larga duración, relación con los servicios sociales, atención a familiares con adicciones o drogodependencias)
6. Poner en valor las funciones sociales y económicas de la familia (donde habría que analizar la opinión pública sobre el papel social de las familias, concienciación de las empresas en facilitar la conciliación y la corresponsabilidad, constitución y éxito de las asociaciones familiares).

Como anteriormente se ha apuntado, en el Anexo X, al final de este trabajo, se realiza un análisis crítico –si bien, forzosamente breve y somero– de las MAIN-familia remitidas a lo largo de la XII Legislatura, teniendo a la vista la metodología incorporada por García Ruiz.

Asimismo, resulta muy conveniente, a falta de una guía oficial, citar y recomendar el seguimiento de las indicaciones de la guía metodológica para la elaboración de los informes previos de impacto en la infancia y en la adolescencia en las disposiciones normativas, elaborada por UNICEF, el Gobierno del Principado de Asturias y la Universidad Pontificia Comillas, (Bedóniz, et al., 2015: 1076-2015), de la que existe versión descargable en internet. No solamente porque podría haber servido ya como guía en la elaboración de las Memorias remitidas en materia de impacto en infancia y adolescencia durante la XII Legislatura, sino que asimismo podría extenderse al tema que nos ocupa, en todo aquello que resulte aprovechable para el análisis de impacto en la familia. De hecho, resultaría muy conveniente que, en la redacción de la futura guía metodológica para la elaboración de los informes previos en materia de familia, se tomase como referencia esta valiosa aportación³⁵.

VII. CONCLUSIONES

La Memoria de análisis del impacto normativo en familia presenta a día de hoy una regulación irracional: es obligatoria, por ley, para los proyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias; pero sólo posee una obligatoriedad de rango reglamentario para los decretos legislativos y los decretos-leyes. Se hace precisa una modificación de la Ley del Gobierno para introducir en ella, junto con el impacto de género, el impacto en la infancia y adolescencia y en la familia, como análisis de contenido obligatorio en la memoria de impacto, para extender su obligatoriedad, por aplicación del artículo 26.11 de dicha Ley, a las normas gubernamentales con rango de ley.

No obstante lo anterior, analizando las Memorias remitidas por el Gobierno en la XII Legislatura, la exigencia de análisis del impacto en la familia se ha venido cumplimentando tanto en proyectos de ley como en decretos-leyes.

En un total de 22 iniciativas gubernamentales de 89 presentadas a lo largo de la XII Legislatura se registra un impacto positivo en la familia.

³⁵ Puede consultarse dicha guía metodológica en: https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/Guia_metodologica.pdf

En ninguna ocasión se ha constatado, por parte del Gobierno, que la norma causa un impacto negativo en la familia. Se evidencia, así, la necesidad de un observatorio imparcial, una administración independiente, que realice una evaluación adicional a la del propio ejecutivo, e, idealmente, se responsabilice de su realización también para aquellas iniciativas legislativas que no partan del Gobierno. Se valora negativamente la desposesión de la competencia del Análisis del Impacto normativo que se radicaba en la desaparecida Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas. Sería positivo que una entidad independiente, con la colaboración de expertos y de la sociedad civil en la materia, pudiese acometer esta tarea, que constituye un auténtico reto para la calidad normativa de nuestro ordenamiento. Y sería también positivo que una norma con rango de ley obligase al análisis más allá de la normativa de origen gubernamental. La reforma de la ley de familias numerosas, aún no acometida pese a ser una obligación legal desde 2015, podría ser el lugar indicado para llevar a cabo los cambios normativos que lleven a una evaluación del impacto normativo en familia, obligatoria, objetiva y eficaz.

No siempre acontece que el impacto positivo en familia correlaciona con un impacto positivo en la infancia y en la adolescencia, aunque cuando ambos impactos son positivos no se produce un análisis separado de estas dos realidades. Sin embargo, también existen ocasiones en que el análisis de impacto en infancia y adolescencia se califica como nulo o inexistente, pero sí es positivo en familia.

No siempre correlaciona el impacto de género con el impacto en familia; hay iniciativas en que el impacto de género es positivo, y también en familia y hay normas en que se ha considerado que el impacto de género es nulo, y sin embargo, el impacto resulta positivo para la familia. Y existen iniciativas en que el impacto de género es positivo, y, sin embargo, no se ha considerado que lo sea en familia. No deja de sorprender, cuando el número de mujeres que tienen responsabilidades familiares de diversa tipología, es elevado.

No se suele relacionar el impacto positivo en discapacidad con un impacto similar en las familias, y ello a pesar de que no es precisamente despreciable el número de unidades familiares con discapacitados dependientes de las mismas.

Sorprende que no se produzca el análisis de impacto en familia o en la infancia y la adolescencia en bastantes iniciativas, que, a priori, deberían incluirlo. En ocasiones, el departamento ministerial correspondiente no hace ninguna referencia a los mismos. En ocasiones el centro directivo competente para la propuesta normativa hace referencia a estos dos análisis aunque sea para concluir que el impacto de la normativa sobre los mismos es nulo o inexistente. Lo que llama la atención es esta discrepancia en las “plantillas” que utilizan los diferentes Ministerios para establecer cuál es el “cuestionario” a cumplimentar para que la Memoria pueda entenderse como completa, se debe a la deficiente codificación de esta materia. Como consecuencia, se establece un impacto “genérico” o “cajón de sastre” que hace referencia a condiciones sociales y ambientales, donde se incluyen los impactos en familia, infancia y adolescencia y discapacidad.

Lo más preocupante que puede concluirse tras este recorrido por las iniciativas presentadas, es que durante la XII Legislatura, con la normativa en la mano, debería haberse estudiado el impacto normativo en familia en múltiples iniciativas que, a priori al menos, según los estándares comparados de criterios de impacto en familia, que serán someramente referidos más adelante, deberían afectar a la realidad familiar en alguna medida. Esta obligación se ha incumplido. O bien no se ha realizado este análisis, o bien se ha concluido, sin más, que este impacto es nulo o inexistente, sin ulteriores precisiones ni justificación al respecto. Entre las iniciativas remitidas a la Cámara en las que la Memoria presenta impacto nulo en la familia, o bien el análisis es inexistente, hay casos verdaderamente llamativos. No está de más en este punto insistir en la necesidad de una evaluación *ex ante* objetiva e independiente, que venga a sumarse a la que efectúan los diversos departamentos ministeriales competentes por razón de la materia. Lo ideal sería contar con un mecanismo de evaluación institucionalizada que dependiera del Parlamento en alguna medida, pero al menos debería asegurarse en España la existencia de una entidad evaluadora independiente dentro de la Administración institucional. Cualquier solución que se adopte deberá contemplar necesariamente, en un estado territorialmente descentralizado, mecanismos de colaboración para la evaluación normativa entre los diversos niveles territoriales.

Tanto del análisis del Informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, como de las Memorias de impacto normativo en la familia remitidas a la Cámara durante la XII Legislatura se desprende, con total claridad, la necesidad de una guía metodológica para la elaboración de las Memorias del impacto normativo en la familia, tipo cuestionario o *checklist*, que ayude a clarificar los impactos, tanto positivos como negativos, en este ámbito. Esto es conveniente, también, en la medida en que una política puede ser transversal y afectar al ámbito del género, de la infancia y la adolescencia, la discapacidad y la familia, y el análisis transversal hace difícil individualizar el impacto real sobre la familia. Esta necesidad ha sido reconocida expresa y taxativamente por el Gobierno en el primer “Informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia” que ha acompañado al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019. A este respecto, existen valiosas aportaciones, reseñadas en este trabajo, para la necesaria elaboración, en un futuro próximo, de una guía para la elaboración de las Memorias de impacto normativo en la familia.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ VÉLEZ, M. I. (2017). La potestad legislativa gubernamental: calidad de las normas y evaluación ex ante. *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 36. pp. 39-62.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (dir) (2016-2017). *Técnica normativa*. Madrid: Memento.
- BALDWIN, R. (2012). *Understanding regulation (2 ed.)* Oxford: University Press.
- BEDÓNIZ VÁZQUEZ, C. et al. (2015). *Guía Metodológica para la elaboración de los informes previos de impacto en la infancia y en la adolescencia en las disposiciones normativas*. Oviedo: Gobierno del Principado de Asturias.
- CAZORLA PRIETO, L. M. (1999). *Codificación contemporánea y técnica legislativa*. Pamplona: Aranzadi.
- DE MONTALVO JAASKELAINEN, F. (2017). La evaluación *ex post* de las normas: un análisis del nuevo modelo español. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 36, pp. 136-176.

- EMBIID TELLO, A.E. (2019). Calidad normativa y evaluación *ex post* de las normas jurídicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, 50.
- FRACCHIA, F. (2015). Better regulation e smart regulation nel diritto italiano ed europeo: Effetti invalidanti e diritti dei cittadini. En E. Arana (dir.). *Algunos problemas actuales de técnica legislativa* (pp.223-255). Madrid: Aranzadi.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1995). *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid Civitas.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2011). *Manual de Técnica Legislativa*. Cizur Menor: Civitas.
- LAPORTA, F. (2004). Teoría y realidad de la legislación. En A. Menéndez Menéndez (dir.) y A. Pau Pedrón. (dir. adjunto). *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de derecho. Seminario organizado por el Colegio Libre de Eméritos en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en Madrid, los días 11 y 12 de noviembre de 2003*. Madrid: Civitas.
- MARCOS, F. (2009). Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo. *Revista de Administración Pública*, 179, pp. 233-365.
- MONTORO CHINER, M.J. (1989). *Los presupuestos de la calidad de las normas: adecuación al ordenamiento y factibilidad*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- MONTORO CHINER, M.J. (2001). *La evaluación de las normas: racionalidad y eficiencia*. Barcelona: Atelier.
- MORA DONATTO, C. (coord). (2016). *El arte ilustrado de redactar normas con rango de ley*. México: Senado de la República.
- OCDE (2000). *Regulatory reform in Spain. Government Capacity to assure High Quality Regulation*. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2508313.pdf>
- OCDE (2013). *BETTER REGULATION IN EUROPE, Italy, 2012*. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-in-europe-italy-2012_9789264204454-en#page1,
- OCDE (2018). *Regulatory Policy Outlook*. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>
- PÉREZ DE LAS HERAS, B. (2019). La Agenda de legislar mejor como eje de gobernanza democrática en la Unión Europea: impacto y potencialidades para las entidades subestatales. *Revista General de Derecho Administrativo*, 50.
- PINILLA PALLEJÀ, R. (2008) ¿Qué es y para qué sirve la evaluación de impacto normativo? *Papeles de evaluación*, 8.

- REVUELTA PÉREZ, I., (2014). Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria. *Revista de Administración pública*, 193, pp. 83-126.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, S. (2016). La evaluación de las normas penales. Madrid: Dykinson.
- SAINZ MORENO, F. (1989). Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (artículo 88 CE). En F. Sainz Moreno y J.C. da Silva Ochoa, *La calidad de las leyes* Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz.: Parlamento vasco.
- SAIZ ARNAIZ, A. (2018). El impacto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los procesos políticos nacionales: democracia convencional y margen de apreciación. *Teoría y realidad constitucional*, 42, pp. 221-245.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2004). La Administración como poder regulador. En *Estudios para la reforma de la Administración Pública* (p. 384). Madrid: INAP.
- STRAUSS, P. (2008). Los procedimientos de elaboración de reglamentos y disposiciones administrativas en Estados Unidos. En J. Barnés (ed.). *La transformación del procedimiento administrativo*. Sevilla Global Law Press.
- SUBIRATS, J. (1995). El análisis empírico de los efectos de la legislación. En A. Figueroa Lauradogoitia (coord) *Los procesos de implementación de las normas jurídica*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- TENORIO SÁNCHEZ, P. (2019). Procedimiento prelegislativo, informe de impacto de familia y Tribunal Constitucional. *Revista General de Derecho Constitucional*, 30.
- Como experiencias comparadas interesantes pueden citarse, como modelos para elaborar una futura guía de impacto en familia, el cuestionario del Instituto de Políticas para el impacto de familia (2000) de la Universidad de Purdue (Indiana, EEUU), el *Family test-Guidance for Government Departments* (October 2014), así como a la *Family Relationships (Impact Assessment and Targets) Bill* (1 de mayo de 2018).

ANEXO I. – Relación de iniciativas de la XII legislatura que, según la Memoria, presentan un impacto positivo en la familia

1. Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil
2. Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo
3. Real Decreto-ley 14/2017, de 6 de octubre, por el que se aprueba la reactivación extraordinaria y por tiempo limitado del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo
4. Real Decreto-ley 17/2017, de 17 de noviembre, por el que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, para transponer la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014
5. Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones
6. Proyecto de ley por el que se prorrogan y aprueban diversas medidas tributarias y otras medidas urgentes en materia social (procedente del Real Decreto-ley 20/2017, de 29 de diciembre)
7. Proyecto de ley por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, con el objeto de transponer la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados
8. Real Decreto-ley 8/2018, de 3 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo
9. Proyecto de ley de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones de los trabajadores, prevención del bloqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (procedente del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto)
10. Proyecto de ley de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores (procedente del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre)
11. Proyecto de ley de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria
12. Proyecto de ley de medidas urgentes para el Desarrollo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género (procedente del Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto)
13. Proyecto de ley de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados (procedente del Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre)
14. Proyecto de ley por la que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria y catastral (procedente del Real Decreto-ley 27/2018, de 28 de diciembre)
15. Proyecto de ley por la que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía (procedente del Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre)
16. Proyecto de ley de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad (procedente del Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero)

17. Proyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación
18. Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019
19. Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación
20. Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler
21. Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo
22. Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las Entidades Locales con habilitación de carácter nacional.

ANEXO II. – Relación de iniciativas de la XII legislatura que, según la Memoria, presentan un impacto positivo en la infancia y la adolescencia y, relacionado con él, también en la familia

1. Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo
2. Real Decreto-ley 14/2017, de 6 de octubre, por el que se aprueba la reactivación extraordinaria y por tiempo limitado del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo
3. Proyecto de ley por la que se prorrogan y aprueban diversas medidas tributarias y otras medidas urgentes en materia social (procedente del Real Decreto-ley 20/2017, de 29 de diciembre)
4. Proyecto de ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, con objeto de transponer la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados
5. Proyecto de ley de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género (procedente del Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto)
6. Proyecto de ley de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (procedente del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto)
7. Proyecto de ley de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria
8. Proyecto de ley de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores (procedente del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre)
9. Proyecto de ley de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados (procedente del Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre)
10. Proyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación
11. Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación
12. Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler
13. Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo
14. Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019

ANEXO III. – Relación de iniciativas de la XII legislatura que, según la Memoria, presentan un impacto nulo en la infancia y la adolescencia y, sin embargo, es positivo respecto de la familia

1. Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil
2. Real Decreto-ley 17/2017, de 17 de noviembre, por el que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, para transponer la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014
3. Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones
4. Proyecto de ley por la que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía (procedente del Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre)
5. Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad
6. Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las Entidades Locales con habilitación de carácter nacional.

ANEXO IV. – Relación de iniciativas de la XII legislatura que, según la Memoria, presentan un impacto positivo tanto en género como respecto de la familia

1. Proyecto de ley por la que se prorrogan y aprueban diversas medidas tributarias y otras medidas urgentes en materia social (procedente del Real Decreto-ley 20/2017, de 29 de diciembre)
2. Proyecto de ley de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género (procedente del Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto)
3. Proyecto de ley de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (procedente del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto)
4. Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019
5. Proyecto de ley de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados (procedente del Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre)
6. Proyecto de ley por la que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía (procedente del Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre)
7. Proyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación
8. Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo
9. Real Decreto-ley 8/2018, de 3 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo
10. Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad
11. Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler
12. Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación
13. Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

ANEXO V. – Relación de iniciativas de la XII legislatura que, según la Memoria, presentan un impacto nulo en género y positivo en la familia

1. Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil
2. Real Decreto-ley 17/2017, de 17 de noviembre, por el que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, para transponer la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014
3. Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones
4. Proyecto de ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, con objeto de transponer la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados
5. Proyecto de ley de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria.
6. Proyecto de ley de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, (procedente del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre)
7. Proyecto de ley por la que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía (procedente del Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre)
8. Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las Entidades Locales con habilitación de carácter nacional

ANEXO VI– Relación de iniciativas de la XII legislatura que, según la Memoria, presentan un impacto positivo en género y nulo en la familia

1. Proyecto de ley de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
2. Proyecto de ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales por la que se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014
3. Proyecto de ley por la que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas y se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (procedente del Real Decreto-ley 10/2017, de 9 de junio)
4. Proyecto de ley por la que se modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, para regular la Orden Europea de Investigación
5. Proyecto de ley sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud (procedente del Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio)
6. Proyecto de ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre (procedente del Real Decreto-ley 14/2018, de 28 de septiembre)
7. Proyecto de ley por la que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria y catastral (procedente del Real Decreto-ley 27/2018, de 28 de diciembre)
8. Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público
9. Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social
10. Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica
11. Real Decreto-ley 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052)
12. Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social
13. Real Decreto-ley 8/2017, de 12 de mayo, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el Asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052)
14. Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera
15. Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler
16. Proyecto de ley para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (procedente del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre).

ANEXO VII– Relación de iniciativas de la XII legislatura que, según la Memoria, presentan un impacto positivo en el ámbito de la discapacidad y nulo en el de la familia

1. Proyecto de ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, y por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/26/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, y la Directiva (UE) 2017/1564 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2017 (procedente del Real Decreto-ley 2/2018, de 13 de abril)
2. Real Decreto-ley 13/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el refuerzo de la lucha contra el fraude fiscal, en la Seguridad Social, en el ámbito laboral y del control del gasto, para la mejora en la prestación de determinados servicios a los ciudadanos, y por el que se crean especialidades en Cuerpos y Escalas de la Administración del Estado y sus organismos públicos
3. Proyecto de ley de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
4. Real Decreto-ley 6/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el refuerzo de medios en la atención a asilados y refugiados

ANEXO VIII– Relación de iniciativas de la XII legislatura que, según la Memoria, presentan un impacto positivo en el ámbito de la discapacidad y también positivo en el de la familia

1. Proyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación
2. Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

ANEXO IX.— Relación de iniciativas de la XII legislatura que, según la Memoria, presentan un impacto nulo o inexistente en la familia, aunque por razón de la materia es razonable concluir, a priori, que afectan a la misma

Se acompaña asimismo un análisis de los objetivos de política en familia que sería importante analizar, según la numeración propuesta por el Prof. GARCÍA RUIZ.

1. Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017 (Objetivos 1 a 6)
2. Proyecto de ley por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo (Objetivos 5 y 6)
3. Proyecto de ley por la que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores (procedente del Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo) (Objetivos 1, 2, 3, 5 y 6)
4. Proyecto de ley por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (Objetivos 1 a 6)
5. Proyecto de ley por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (Objetivos 1 a 6)
6. Proyecto de ley por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021 (Objetivos 1 a 6)
7. Proyecto de ley orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (Objetivos 4 y 6)
8. Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (Objetivos 1 a 6)
9. Proyecto de ley sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud (procedente del Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio) (Objetivos 1, 3, 5 y 6)
10. Proyecto de ley de seguridad de las redes y sistemas de información (procedente del Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre) (Objetivos 4 y 6)
11. Proyecto de ley por la que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria y catastral (procedente del Real Decreto-ley 27/2018, de 28 de diciembre) (Objetivos 1 a 6)
12. Proyecto de ley por la que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del Sector Público (procedente del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre) (Objetivos 1, 2, 6)
13. Proyecto de ley de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las comarcas mineras (procedente del Real Decreto-ley 25/2018, de 21 de diciembre) (Objetivos 1, 2, 6)
14. Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público (Objetivos 1 a 6)
15. Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social (Objetivos 1 a 6)
16. Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (Objetivos 4, 6)

17. Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica (Objetivos 1, 3, 5, 6)
18. Real Decreto-ley 3/2017, de 17 de febrero, por el que se modifica la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva y se adapta a las modificaciones introducidas por el Código Mundial Antidopaje de 2015 (Objetivos 4 y 6)
19. Real Decreto-ley 2/2017, de 27 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por los últimos temporales (Objetivos 1 y 5)
20. Real Decreto-ley 6/2017, de 31 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público en los ámbitos de personal docente no universitario y universitario, Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas para 2017 (Objetivo 1, 2, 3)
21. Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo, por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores (Objetivos 1 a 6)
22. Real Decreto-ley 13/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el refuerzo de la lucha contra el fraude fiscal, en la Seguridad Social, en el ámbito laboral y del control del gasto, para la mejora en la prestación de determinados servicios a los ciudadanos, y por el que se crean especialidades en Cuerpos y Escalas de la Administración del Estado y sus organismos públicos (Objetivos 1, 2, 3, 6)
23. Real Decreto-ley 15/2017, de 6 de octubre, de medidas urgentes en materia de movilidad de operadores económicos dentro del territorio nacional (Objetivos 1, 2, 3 y 6)
24. Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo, por el que se proroga para 2018 el destino del superávit de las corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y se modifica el ámbito objetivo de éstas (Objetivos 1 a 6)
25. Real Decreto-ley 6/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el refuerzo de medios en la atención a asilados y refugiados (Objetivos 1, 5, 6)
26. Proyecto de ley por la que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (procedente del Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto) (Objetivos 4, 5, 6)
27. Real Decreto-ley 17/2018, de 8 de noviembre, por el que se modifica el Texto refundido de la Ley del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre (Objetivos 1 y 3)
28. Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (Objetivos 1 y 3)
29. Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural (Objetivos 1, 3, 5 y 6)
30. Real Decreto-ley 2/2019, de 25 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas (Objetivos 1, 5 y 6)
31. Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del Régimen Especial de las Illes Balears (Objetivos 1 a 6)
32. Real Decreto-ley 5/2019, de 1 de marzo, por el que se adoptan medidas de contingencia ante la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea sin que se haya alcanzado el acuerdo previsto en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (Objetivos 1 a 6)
33. Real Decreto-ley 9/2019, de 29 de marzo, por el que se modifica la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, para su adaptación a la actividad de la estiba portuaria y se concluye la adaptación legal del régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías (Objetivos 1, 2, 3 y 6)

ANEXO X. El Impacto normativo en la familia según las Memorias recibidas en la XII Legislatura³⁶.

Procede en este momento analizar las Memorias de impacto normativo en la familia, para poder sacar algunas conclusiones. Se indica a qué objetivo de política en familia, según la numeración propuesta por el Prof. GARCÍA RUIZ, hace alusión la justificación ofrecida por el Gobierno en la Memoria, y se incorpora, cuando procede, someramente, un análisis crítico.

<p>1. Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. <i>“No tiene impacto en la infancia y la adolescencia, al regular medidas dirigidas a jóvenes mayores de 16 años”</i>; <i>“puede tener un impacto positivo en las familias al favorecer el empleo y la formación de jóvenes integrantes en las mismas”</i>. Impacto implícito: Objetivo 1 (eliminar la pobreza y evitar la exclusión social) Impacto no analizado: Objetivo 6 (poner en valor las funciones sociales y económicas de la familia)</p>
<p>2. Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se proroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo. <i>“Se constata que el presente Proyecto tiene un impacto positivo en este ámbito (familia), por cuanto que los destinatarios de esta medida son personas exclusivamente con responsabilidades familiares”</i>. En infancia y adolescencia, el impacto es positivo por las mismas razones. El impacto implícito: Objetivo 1 (eliminar la pobreza y evitar la exclusión social) Impacto no analizado: Objetivo 2 (facilitar la conciliación y la corresponsabilidad)</p>
<p>3. Real Decreto-ley 14/2017, de 6 de octubre, por el que se aprueba la reactivación extraordinaria y por tiempo limitado del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. <i>“Se constata que el presente proyecto tiene un impacto positivo en este ámbito, por cuanto que una parte importante de los destinatarios de esta medida son personas con responsabilidades familiares”</i>. En infancia y adolescencia, el impacto es positivo por las mismas razones. Impacto implícito: Objetivo 1 (eliminar la pobreza y evitar la exclusión social) Impacto no analizado: Objetivo 2 (facilitar la conciliación y la corresponsabilidad)</p>
<p>4. Real Decreto-ley 17/2017, de 17 de noviembre, por el que se modifica la ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, para transponer la Directiva 2017/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014. <i>“El impacto esperado de estas medidas en el ámbito familiar incluye todo lo mencionado sobre el potencial impacto en los adolescentes, como parte de la unidad familiar y a su vez grupo de edad en el que se da mayor probabilidad de inicio del consumo. Por otro lado, las medidas recogidas en la modificación de la ley refuerzan el control de la venta a distancia transfronteriza y la publicidad del dispositivo susceptibles de liberación de nicotina y envases de recarga, contribuyen a la reducción de su atractivo y a una mayor información sobre los riesgos asociados, por lo que implicarían una mayor protección de la salud del menor en la infancia y de las familias. Todo ello puede contribuir a una reducción del inicio del consumo y un mayor abandono. Por último, existe una asociación entre el nivel socioeconómico familiar y tabaquismo, con mayor consumo y exposición al humo ambiental del tabaco en los grupos más desfavorecidos.</i></p>

³⁶ Salvo la que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, que ya ha sido objeto de análisis.

Por ello, estas medidas pueden tener implicaciones en términos de equidad, pudiendo contribuir en cierta medida a la reducción de las desigualdades sociales en salud”.

Impacto implícito: Objetivo 1 (eliminar la pobreza y evitar la exclusión social) y 6 (poner en valor las funciones sociales y económicas de las familias).

Impacto no analizado: Objetivo 3 (apoyo a la maternidad y a la paternidad), 4 (apoyo a la función educativa de la familia), 5 (ayudar a familias en situaciones especiales)

5. Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pagos básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones. *“Este proyecto tiene impacto positivo a la familia, al menos de forma indirecta, en tanto en cuanto que establece el derecho a acceder a los servicios de cuenta de pago básica a todo consumidor a un coste razonable. Esto favorecerá la inclusión financiera, especialmente en colectivos más desfavorecidos que aún hoy no disponen de cuenta de pago. Un efecto positivo de la inclusión es la integración de estas personas y sus familias en canales de comercio electrónico o de la comodidad de pagos domiciliados. De otro lado, la incorporación de reglas de independencia y objetividad y la comparación de servicios y comisiones de los proveedores de servicios de pago, a través de sitios web de comparación, permitirá a la familia mejorar las condiciones de acceso, al contar con un marco de comparación más fiable a la hora de elegir la entidad con la que abrir una cuenta de pago”.* *“La mejora en la protección de la familia argumentada en el número precedente tendrá a su vez como consecuencia una mejor protección de la infancia y la adolescencia, al generar soluciones habitacionales familiares más estables, que acaban necesariamente redundando en beneficio de los miembros de la unidad familiar que tengan la condición de menores de edad”*

Impacto implícito: Objetivo 1 (eliminar la pobreza y evitar la exclusión social).

Impacto no analizado: Objetivo 6 (poner en valor las funciones sociales y económicas de la familia)

6. Real Decreto-ley 20/2017, de 29 de diciembre, por el que se prorrogan y aprueban diversas medidas tributarias y otras medidas urgentes en materia social. *“Impacto de género e impacto en familia: El texto proyectado tiene un importante impacto indirecto desde la perspectiva de género, toda vez que estadísticamente los salarios más bajos corresponden a las mujeres trabajadoras, por lo que el incremento de la cuantía del salario mínimo interprofesional afecta con mayor intensidad al sexo femenino que al masculino. También tendrían un impacto positivo en la familia al aumentar la renta disponible las mismas. Las otras dos medidas no tendría ningún impacto ni en el género ni en la familia”.* En infancia y adolescencia, el impacto es positivo por las mismas razones.

Impacto implícito: El impacto es, pues, en el objetivo 1 (eliminar la pobreza y evitar la exclusión social).

Impacto no analizado: Objetivos 2 (facilitar la conciliación y la corresponsabilidad), y 6 (poner en valor las funciones sociales y económicas de la familia)

7. Proyecto de ley por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, con el objeto de transponer la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados. *“Se considera que esta disposición legal tendrá un impacto positivo sobre las familias por cuanto que forman parte por su propia naturaleza de la definición de consumidor, como destinatario de servicios, en este caso de viaje vacacional o de ocio. Y concretamente una discriminación positiva respecto a la protección de las mujeres embarazadas y menores que viajan solos. “No se considera que el anteproyecto de ley tenga un impacto específico en la infancia y en la adolescencia, más allá de lo indicado con carácter general para las familias en el apartado anterior, o por su condición de consumidor de productos vacacionales, de viaje programado, etc., al estar excluido del ámbito de aplicación los desplazamientos por estudios”.*

Impacto implícito: Objetivo 3 (apoyo a la maternidad y a la paternidad).

Impacto no analizado: Objetivos 4 (apoyo en la función educativa de la familia) y 6 (funciones sociales y económicas de la familia).

8. Real Decreto-ley 8/2018, de 3 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo. *“El proyecto tiene un impacto positivo en las familias dado que la propuesta normativa permite la reincorporación al Programa de Activación para el Empleo de personas que en todo caso han tenido que acreditar la existencia de responsabilidades familiares”* *“Por la misma razón expuesta en el párrafo anterior, se considera que aun siendo difícil de cuantificar, la modificación relativa al Programa de Activación para el Empleo tiene un impacto positivo en la infancia y adolescencia.”*

Impacto implícito: Objetivo 1 (eliminar la pobreza y evitar la exclusión social).

Impacto no analizado: Objetivos 2 (facilitar la conciliación y la corresponsabilidad) y 6 (funciones sociales y económicas de la familia).

9. Proyecto de ley de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (procedente del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto). *“Las modificaciones incluidas en el Título III favorecen la reagrupación familiar del investigador y del estudiante. En este sentido se permite que los investigadores con una autorización de residencia para investigación UE vengán acompañados de los miembros de su familia por cuanto se entiende como factor imprescindible para la consideración de nuestro país como un lugar atractivo para nacionales de terceros países que deseen ejercer actividades de investigación. Asimismo el apartado quinto de la nueva disposición adicional decimoséptima recoge la posibilidad de que el estudiante pueda estar acompañado por sus familiares durante la vigencia de la autorización de residencia para la búsqueda de empleo o para emprender un proyecto empresarial, en caso de que éstos ya le hubiesen acompañado durante su estancia por estudios, aunque establece que su permanencia estará en todo caso vinculada a la situación del titular de la autorización principal”.*

Impacto no analizado: Objetivos 1 (eliminar la pobreza y evitar la exclusión social), 2 (facilitar la conciliación y la corresponsabilidad), 3 (apoyo a la maternidad y a la paternidad) y 6 (poner en valor las funciones sociales y económicas de la familia)

10. Proyecto de ley de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores (procedente del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre). *“El Real Decreto-ley tiene impacto positivo en la familia, y en particular en la protección a la infancia y adolescencia. Esto es así en la medida en que prevé la imposibilidad de cortar el suministro de las unidades familiares beneficiarias del bono social en las que haya algún menor de 16 años y se acredite la imposibilidad de hacer frente al pago de las facturas. Asimismo, las unidades familiares monoparentales ven aumentada su protección al ser consideradas una circunstancia especial, como se ha explicado previamente”.* En materia de impacto de género, se explica: *se ha incluido entre las circunstancias especiales para la percepción del bono social a las unidades familiares monoparentales que acrediten, mediante la presentación del libro de familia y del certificado de empadronamiento, que el segundo progenitor no convive en el domicilio. Lo anterior se materializa en un aumento de los umbrales de renta que permitirá que más familias monoparentales, en un 85% integradas por una madre con sus hijos, pueda acceder a la ayuda. Si además, una vez otorgado el bono social, alguno de los menores que viven en estos hogares tienen una edad inferior a 16 años, y siempre que la vulnerabilidad social se acredite mediante documento expedido por los servicios sociales de las Administraciones Públicas competentes, su suministro no podrá verse interrumpido al ser considerado esencial, lo que se configura como una medida de protección adicional para estas madres de familia”.*

Impacto implícito si nos atenemos estrictamente al análisis en familia, dejando al margen el de género: Objetivo 1 (eliminar la pobreza y evitar la exclusión social)

Impacto no analizado: Objetivos 2 (facilitar la conciliación y la corresponsabilidad), 3 (apoyo a la maternidad y a la paternidad) y 6 (poner en valor las funciones sociales y económicas de la familia)

Esta Memoria es prototipo de confusión y mezcla del análisis de género y familia.

<p>11. Proyecto de ley de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria. “ <i>Se considera que, dado el objeto de la norma, la misma tendrá un impacto directo y favorable en la infancia y adolescencia, puesto que su fin no es otro que mejorar las condiciones que afectan al desempeño de la docencia y la enseñanza recibida en el ámbito de la educación no universitaria, buscando además una clara mejora el atención al alumnado</i>” (...) “<i>Se considera que el anteproyecto de ley no afecta de manera apreciable o previsible a los derechos o intereses legítimos de las familias, ni incluye medidas relacionadas con su protección. No obstante, de una manera más amplia se entiende que en la medida en que la norma tendrá un impacto directo positivo sobre la infancia y adolescencia, tendrá necesariamente también un impacto, igualmente positivo, en el ámbito familiar</i>”.</p> <p>Impacto implícito: Objetivo 4 (apoyo a la función educativa de la familia) Impacto no analizado: Objetivos 3 (apoyo a la maternidad y a la paternidad) y 6 (poner en valor las funciones sociales y económicas de la familia) Prototipo de confusión entre el análisis de infancia y el de familia.</p>
<p>12. Proyecto de ley de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género (procedente del Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto). “<i>Finalmente (...) respecto al impacto sobre la familia, en consonancia con lo expuesto, este Real Decreto-ley contribuye al desarrollo de las funciones que tiene encomendada la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en relación con la promoción de la igualdad y la erradicación de todas las formas de violencia sobre la mujer, en particular, de la violencia de género y de la violencia de la que son víctimas los menores de edad, por lo que tiene un impacto positivo desde el punto de vista de la prevención y sensibilización en las familias</i>”.</p> <p>Impacto implícito: Objetivo 1 (eliminar la pobreza y evitar la exclusión social) Impacto no analizado: Objetivos restantes, del 2 al 6. Prototipo de análisis muy incompleto.</p>
<p>13. Proyecto de ley de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados (procedente del Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre). “(...) <i>no se considera que el proyecto de Real Decreto-ley tenga un impacto específico en la infancia y en la adolescencia, más allá de lo indicado para las familias, respecto del título III, en el apartado siguiente, o por su condición innata de consumidor de productos vacacionales, de viaje programado, etc., al estar excluido del ámbito de aplicación los desplazamientos por estudios</i>”. (...) <i>se considera que las previsiones del Título III tendrán un impacto positivo sobre las familias por cuanto que forman parte por su propia naturaleza de la definición de consumidor, como destinatario de servicios, en este caso de viaje vacacional o de ocio. Y, concretamente, una discriminación positiva respecto a la protección de las mujeres embarazadas y menores que viajan solos. Respecto de los Títulos I y II, se ha concluido la inexistencia de impactos significativos en este ámbito</i>”.</p> <p>Impacto implícito: Objetivo 3 (apoyo a la maternidad y a la paternidad). Impacto no analizado: Objetivo 6 (poner en valor las funciones sociales y económicas de la familia).</p>
<p>14. Proyecto de ley por la que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria y catastral (procedente del Real Decreto-ley 27/2018, de 28 de diciembre). “<i>Impacto por razón de género: Entre el conjunto de medidas que recoge el Real Decreto-ley, únicamente se considera que tendrá un impacto por razón de género la ampliación de la exención en el IRPF por prestaciones públicas de maternidad y paternidad, favoreciendo a un mayor número de mujeres que de hombres</i>”. Unifica ambos análisis.</p> <p>Impacto implícito: Objetivo 3 (apoyo a la maternidad y a la paternidad) en relación con el 1 (poner fin a la pobreza y evitar la exclusión social) Impacto no analizado: Objetivos 2 (conciliación y corresponsabilidad) y 5 (apoyo a familias en situaciones especiales) Prototipo de confusión entre análisis de género y familia.</p>

15. Proyecto de ley por la que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía (procedente del Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre). *“La norma tiene un impacto positivo en la familia y en la infancia como consecuencia de las medidas de inclusión en el régimen de la Seguridad Social que se aprueban para los artistas en espectáculos públicos durante los periodos de inactividad”*.

Impacto implícito: Objetivo 3 (apoyo a la maternidad y a la paternidad).

Impacto no analizado: Objetivo 6 (poner en valor las funciones sociales y económicas de la familia).

16. Proyecto de ley de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad (procedente del Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero). *“La familia se constituye como un núcleo fundamental de la sociedad y desempeña múltiples funciones sociales que la hace merecedora de una protección específica tal como señalan numerosos instrumentos internacionales, entre los que destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea. Por su parte, la Constitución Española de 1978 establece en su artículo 39 que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de las familias. La Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas otorga especial importancia a las familias numerosas y tiene como finalidad, tal y como establece el artículo 1 “Contribuir a promover las condiciones para que la igualdad de los miembros de las familias numerosas sea real y efectiva en el acceso y disfrute de los bienes económicos, sociales y culturales. Por su parte, el plan integral de apoyo a la familia 2015-2017, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de mayo de 2015, tiene como objetivo articular una política integral de apoyo económico y social a la familia, desde el reconocimiento del valor primordial de la misma comunidad básica de articulación social, escuela de valores, lugar privilegiado para la transmisión del patrimonio cultural, agente de cohesión e integración social, factor clave de la sostenibilidad intergeneracional, y espacio vital para el desarrollo y bienestar de sus miembros, a la que los poderes públicos deben apoyar para que pueda asumir plenamente sus responsabilidades. Por todo ello, y dado que la familia es tanto un bien privado como social, debe apoyarse como la mejor inversión para el futuro y adquiere el compromiso de aplicar una perspectiva familiar en todas las políticas públicas, de forma que las familias sean tenidas en cuenta de manera transversal en todos los ámbitos. (...) el impacto de este proyecto en la familia es positivo por los motivos indicados en el apartado de impacto de género, dado que el favorecimiento de la opción de ser padres promoverá la formación de nuevas familias y la recuperación de la tasa de natalidad. Por este motivo, esta medida también revertirá de forma positiva sobre el reto demográfico como objetivo del Gobierno”*.

Impacto implícito: Objetivo 3 (apoyo a la maternidad y a la paternidad).

Impacto no analizado: Objetivo 6 (poner en valor las funciones sociales y económicas de la familia).

17. Proyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *“El análisis de los datos de partida evidencia que hay elementos de mejora en el sistema educativo, especialmente en los referidos a la equidad, calidad y participación del alumnado y de las familias en el consejo escolar. En este sentido, los resultados previstos más relevantes en las niñas y niños, adolescentes y en las familias, con las modificaciones introducidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, son los siguientes: una educación más inclusiva y acorde con las competencias básicas, mediante un renovado ordenamiento legal de las enseñanzas que aumente las oportunidades educativas y formativas de los niños y adolescentes. (...) la reducción del abandono educativo temprano, (...) reducción de las tasas de repetición (...) y mayor participación del alumnado y familias, como parte de la comunidad educativa, en el gobierno de los centros a través del consejo escolar (...) En función de lo anterior, cabe concluir que el anteproyecto de Ley Orgánica propuesto tendrá un impacto positivo, ya que de su aplicación se espera la mejora de los resultados educativos en términos de equidad y calidad y, en consecuencia, permitirá avanzar de manera significativa en el logro del derecho efectivo la educación de todas las alumnas y alumnos, así como una mayor participación de las niñas y niños y adolescentes y de las familias en la vida escolar”*. Impactos no analizados: Objetivo 3 (apoyo a la maternidad y a la paternidad), Objetivo 4 (apoyo a la función educativa de la familia) y 6 (poner en valor las funciones sociales y económicas de las familias)

18. Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. *“En consonancia con lo expuesto”-impacto de género positivo, impacto en infancia y adolescencia positivo- “este Real Decreto-ley contribuye positivamente al desarrollo de la convivencia familiar, dado que plantea una equiparación de roles eliminando las disfunciones que generan las relaciones laborales perniciosas que discriminan a la mujer”*
 Impacto implícito: Objetivo 2 (facilitar la conciliación y la corresponsabilidad). Impacto no analizado: Objetivos 3 (apoyo a la maternidad y a la paternidad) y 6 (poner en valor las funciones sociales y económicas de las familias)

19. Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019. Remisión a lo anteriormente expuesto.

20. Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. *“En relación con el impacto en la infancia (...) se señala que es de carácter eminentemente positivo en algunas de las medidas, al introducirse mejoras, entre otros aspectos, en el procedimiento de desahucio en situaciones de vulnerabilidad social y a la configuración de la subrogación del contrato de arrendamiento en caso de muerte del arrendatario atendiendo, entre otros aspectos, a la presencia de menores de edad en el hogar afectado. Finalmente, en cuanto al impacto en familia, (...) se significa que el impacto es de marcado carácter positivo, al introducir una reforma en determinadas normas que mejoran el acceso de las familias y hogares al mercado de la vivienda y, en particular, a través del alquiler”.*

Impacto implícito: Objetivo 1 (eliminar la pobreza y evitar la exclusión social).

Impacto no analizado: Objetivo 6 (poner en valor las funciones sociales y económicas de la familia)

21. Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo. *“El contenido del Real Decreto-ley proyectado tiene impacto positivo en la familia. Así, y en relación a la ampliación del ámbito del subsidio por desempleo, se constata que el presente proyecto tiene un impacto positivo en este ámbito, por cuanto que una parte importante de los destinatarios de esta medida son personas con responsabilidades familiares que tendrán acceso a una mayor renta familiar disponible, especialmente al darse cumplimiento a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional el cómputo de rentas a nivel familiar para el acceso al subsidio. De conformidad con el artículo dos del proyectado Real Decreto-ley, la prestación por hijo a cargo, de 291€ pasa a 341 , mientras que la asignación económica pasa a la cuantía de 588 € en los casos en los que los ingresos del hogar sean inferiores a la escala que precisan aquellas familias que se sitúan en la pobreza más severa, en situaciones en las que recibir una ayuda pública suficiente es una cuestión de extraordinaria y urgente necesidad. Así, los análisis han evidenciado que las transferencias directas son esenciales para reducir las desigualdades y luchar contra la pobreza infantil. Bajo esta perspectiva, el presente Real Decreto-ley tiene por objeto incrementar el refuerzo de la lucha contra la pobreza infantil, destinando mayores recursos económicos a los hogares con menores ingresos, lo que tiene impacto positivo en las familias con hijos a cargo. El artículo 4 del Real Decreto-ley equipara la normativa aplicable en el Régimen General, de acuerdo con la modificación aprobada por el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, a los trabajadores del Régimen Especial de Trabajadores del Mar, en relación a la corresponsabilidad en el cuidado del lactante y en el nacimiento y cuidado del menor. Ello supone un evidente impacto positivo en las familias de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero. La disposición final primera de modificación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, regulado en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, tiene un impacto positivo en las familias al introducirse nuevas medidas de clarificación y mejora en cuanto a la inscripción de jóvenes lo que permitirá que desean más fácilmente ofertas atenciones en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, con lo que se prevé una mejora en todo el entorno familiar”.* *“Impacto en la infancia y en la adolescencia: (...) Así, la mejora en la regulación del subsidio por desempleo tiene un impacto*

positivo en este ámbito por las mismas razones expuestas en atención al impacto en la familia. Por las mismas razones que las expuestas en el apartado anterior, el incremento de las prestaciones familiares por hijo a cargo tiene un impacto positivo en la infancia y la adolescencia.”

Impacto implícito: Objetivos 1 (eliminar la pobreza y evitar la exclusión social), 2 (facilitar la conciliación y la corresponsabilidad), 3 (apoyo a la maternidad y a la paternidad), 5 (ayuda a familias en situaciones especiales) y 6 (poner en valor las funciones sociales y económicas de la familia).

Esta Memoria aporta una de los análisis más completos.

22. Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las Entidades Locales con habilitación de carácter nacional. *“El impacto de estas medidas en la infancia y en la adolescencia, y en la familia, respectivamente, es neutral, sin perjuicio de que del mismo se puedan derivar actuaciones inversoras de las Entidades Locales, financiados con su propio superávit, para la creación y funcionamiento de centros docentes de educación infantil, primaria o especial, así como para la mejora de equipamientos deportivos o culturales”.*

Impacto no analizado: Objetivo 4 (apoyo a la función educativa de la familia) y 6 (poner en valor las funciones económicas y sociales de la familia).