



INFORME DE IMPACTO SOBRE ACCESIBILIDAD Y DISCAPACIDAD EN EL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

1. Fundamentación jurídica y objeto del informe

El artículo 8 de la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal dispone que en los procedimientos de aprobación de los proyectos de leyes forales y de disposiciones reglamentarias se incluya con carácter preceptivo un informe sobre su impacto por razón de accesibilidad y discapacidad de las medidas que se establezcan en las mismas.

Esta misma Ley Foral de Accesibilidad Universal determina que su objeto es el de *establecer las condiciones de accesibilidad universal necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades, la promoción de la autonomía personal, la inclusión en la comunidad y la vida independiente de todas las personas y, en particular, de las personas con discapacidad conforme a lo previsto en el RDL1/2013. La accesibilidad universal se define como la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de «diseño universal o diseño para todas las personas», y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse.*

La norma que en este caso se analiza en relación al impacto de accesibilidad y discapacidad es el Anteproyecto de Ley Foral para la Igualdad entre mujeres y hombres. Dicho Anteproyecto tiene por objeto promover las condiciones para que el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en la Comunidad Foral de Navarra, en todos los ámbitos y etapas de la vida, sea real y efectivo. Para ello se debe impulsar un cambio de valores que fortalezca la posición social, económica y política de las mujeres su autonomía y empoderamiento así como remover los obstáculos que impidan o dificulten el avance hacia una sociedad navarra más libre, justa, democrática y solidaria.

2. El principio de Accesibilidad Universal. Mandatos normativos.

Según lo descrito en el epígrafe anterior, existen una serie de mandatos normativos que obligan con carácter preceptivo a elaborar un informe de impacto por razón de accesibilidad y discapacidad en los proyectos de leyes forales y disposiciones reglamentarias. La propia Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal, recoge entre sus principios además de la accesibilidad universal, la igualdad entre mujeres y hombres, y establece que se deberán implementar medidas adicionales dirigidas a colectivos más vulnerables,



susceptibles de ser objeto de una mayor discriminación, incluyendo la discriminación múltiple, y hace referencia expresa a las mujeres con discapacidad.

El Anteproyecto de Ley Foral para la igualdad entre mujeres y hombres establece entre sus principios la *Atención a la discriminación múltiple* y lo define así: *“la respuesta institucional tendrá en especial consideración a mujeres con otros factores añadidos de discriminación, tales como la edad, la clase social, la nacionalidad, la etnia, la discapacidad, la identidad sexual y/o de género, la orientación sexual, la situación administrativa de residencia en el caso de mujeres migrantes, ruralidad u otras circunstancias que impliquen posiciones más desventajosas”*. Las mujeres con discapacidad son un colectivo especialmente vulnerable que están o pueden estar afectadas por comportamientos, normativas o actuaciones discriminatorias y contrarias al principio de accesibilidad universal tal como lo define la Ley Foral de Accesibilidad Universal.

3. Las mujeres y la discapacidad

Con el objetivo de visibilizar una realidad que también afecta a las mujeres y que además las hace vulnerables en mayor medida que los hombres con discapacidad, se presentan a continuación algunos datos relevantes para Navarra. Esta información proviene del Departamento de Derechos Sociales y ha sido construida con fuentes propias y de otros organismos públicos:

- En el ámbito de la discapacidad, del total de personas con discapacidad en Navarra, el 59% son mujeres. La tasa de discapacidad masculina es más elevada hasta los 64 años de edad mientras que la femenina crece de manera importante a partir de los 65 años de edad.
- Con respecto al nivel educativo, el de los hombres con discapacidad es superior al de las mujeres, tanto en Navarra como en el Estado. El porcentaje de mujeres con discapacidad que logra concluir estudios secundarios y superiores (el 12%) es casi la mitad del correspondiente a varones con discapacidad, un 21%. En cuanto a la integración educativa en centros ordinarios, destacan dos aspectos: la masculinización de este alumnado, en un 70%, y la mayor presencia de las niñas en los primeros ciclos formativos de la enseñanza general y su paulatina reducción a partir de las Enseñanzas Secundarias y el Bachillerato. Una posible explicación a este dato podría residir en un mayor sobre-proteccionismo de las familias hacia sus hijas con necesidades especiales.
- En el ámbito del empleo y situación económica, hay más hombres con discapacidad con empleo que mujeres en la misma situación. Además su tasa de desempleo es menor, un 18,9% frente a un 24,7% de las mujeres. Los hombres trabajan más en el mercado ordinario mientras que las mujeres trabajan más en centros especiales de



empleo y se dedican más a labores de hogar. Las mujeres con discapacidad tienen más dificultad que los hombres para llegar a fin de mes (32% mujeres, 24% hombres).

- El 26% de las mujeres con discapacidad física sufre violencia de género, de los cuales el 61% son psíquicos, el 19% físicos, el 10% con lesiones y el 10% sexuales. Los factores que hacen que las mujeres con discapacidad sean más vulnerables a la violencia pueden resumirse en: el hecho de ser menos capaces de defenderse físicamente, tener mayores dificultades para expresarlo debido a problemas de comunicación, la dificultad de acceso a los puntos de información y asesoramiento, una más baja autoestima, mayor dependencia de la asistencia y cuidados de otros, miedo a denunciar el abuso por la posibilidad de la pérdida de los vínculos y la provisión de cuidados, menos credibilidad a la hora de denunciar hechos de este tipo ante algunos estamentos sociales, vivir frecuentemente en entornos que favorecen la violencia.
- En relación a la dependencia. Los datos globales nos dicen que un 66% de las personas dependientes son mujeres. El porcentaje de mujeres es superior al de hombres en todos los grados de dependencia: Gran Dependiente (66%), Severa (65%) y Moderada (62%). También lo es en los tramos de edad de 0- 3 años y a partir del tramo de 65 años, donde se concentran mayoritariamente el grueso de personas con dependencia.

Estos datos constatan que la discapacidad es un factor sumativo que hace que las mujeres con discapacidad sean más vulnerables que los hombres con discapacidad en los diversos ámbitos de la vida.

4. La incorporación del principio de accesibilidad universal en el Anteproyecto de Ley Foral para la igualdad entre mujeres y hombres.

La incorporación del principio de accesibilidad universal en el Anteproyecto de Ley Foral para la igualdad entre mujeres y hombres ha tenido lugar en varios momentos de la elaboración del Anteproyecto:

4.1. Fase preparatoria de la Ley Foral. Diagnóstico.

Los datos detallados en el epígrafe anterior constatan que la discapacidad es un factor sumativo que hace que las mujeres con discapacidad sean más vulnerables, que los hombres con discapacidad, en diversos ámbitos de la vida. La información presentada proviene de fuentes propias del Departamento de Derechos Sociales y también de estadísticas elaboradas por otros organismos públicos. En el [*Diagnóstico sobre la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la CFN*](#) elaborado por el INAI/NABI, previo a la elaboración del Anteproyecto, se analiza buena parte de la información aportada en este informe y se añaden además



datos relevantes de otros ámbitos de la vida que ayudan a realizar una foto actualizada de la situación en nuestra comunidad de mujeres y hombres.

4.2. Fase preparatoria de la Ley Foral. Proceso participado del Documento de Bases.

En la fase preparatoria de la Ley Foral para la Igualdad entre mujeres y hombres se ha prestado especial atención en la garantía del acceso universal de todas las personas. El proceso participado del Documento de Bases ha contemplado la inclusión de un grupo específico de contraste en el que han participado mujeres con discriminación múltiple por diversos motivos, entre los que se encuentra la discapacidad. Esto ha permitido recoger aportaciones al Anteproyecto que provenían de asociaciones de diversos ámbitos, entre las que se encontraban las asociaciones de personas con discapacidad, suponiendo un refuerzo al Anteproyecto de Ley Foral en relación al criterio de accesibilidad universal.

4.3. Elaboración del articulado del Anteproyecto

Preámbulo

En relación al texto del Anteproyecto se han recogido de manera sistemática las previsiones legales de la normativa vigente en esta materia de accesibilidad. Así, desde el preámbulo del Anteproyecto se hace una llamada a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (aprobada en 2006). En el mismo preámbulo se recoge la necesidad de tener en cuenta la discriminación múltiple por tratarse de posiciones más desventajosas en el ejercicio efectivo de los derechos.

Títulos

A continuación se hace un recorrido por los diferentes Títulos en los que se organiza el texto del Anteproyecto haciendo mención a los aspectos recogidos en relación a la accesibilidad y discapacidad:

- En el Título I sobre disposiciones generales de la ley foral cabe destacar que el artículo 4, letra (i) recoge los principios de actuación de la Administración y entre ellos se incluye la discriminación múltiple. Así el texto dice *(i) Atención a la discriminación múltiple. La respuesta institucional tendrá en especial consideración a mujeres con otros factores añadidos de discriminación, tales como la edad, la clase social, la nacionalidad, la etnia, la discapacidad, la identidad sexual y/o de género, la orientación sexual, la situación administrativa de residencia en el caso de mujeres migrantes, ruralidad u otras circunstancias que impliquen posiciones más desventajosas.*
- En el Título II sobre la organización de la para el trabajo en materia de igualdad de mujeres y hombres, se denomina el Sistema de Igualdad como estructura de dicha organización. En este sistema, las Unidades de Igualdad son las unidades administrativas que están presentes en cada uno de los Departamentos con la



vocación de asegurar la incorporación del principio de igualdad y la perspectiva de género en las actuaciones de cada uno de los departamentos. De ahí deviene la importancia que recoge el artículo 9 al implicar a las Unidades de Igualdad, entre sus tareas la de *(j) impulsar medidas y actuaciones que tengan en cuenta la diversidad de las mujeres prestando especial atención a las situaciones de discriminación múltiple*. Dentro de este título se recoge en el artículo 10 lo referente al Consejo de Igualdad, órgano consultivo y de participación superior de la Comunidad Foral de Navarra en materia de igualdad entre mujeres y hombres, recogiéndose en lo que respecta a su composición, que formarán parte del mismo representantes de organizaciones o entidades ciudadanas representativas de intereses sociales, entre los que en la actualidad se encuentran las mujeres con discapacidad.

- El Título III desarrolla los Mecanismos para garantizar la aplicación del principio de igualdad en las políticas públicas y que dotan a las administraciones de una serie de herramientas para aplicar la perspectiva de género en las políticas públicas. Entre estos mecanismos figura en el artículo 13 la integración de la transversalidad del principio de igualdad entre mujeres y hombres en todas sus políticas públicas y en todas sus actividades administrativas y prevé la puesta en marcha de acciones positivas. Concluye en dicho artículo, que *“de manera especial, se tendrán en consideración las situaciones de discriminación múltiple que afectan a determinados sectores de mujeres”*.
- El Título IV desarrolla las Políticas públicas sectoriales para la promoción de la igualdad y con ello se cubren las diferentes áreas y ámbitos de la vida desde donde ha de incluirse también un enfoque de género. Este apartado del Anteproyecto describe una serie de Capítulos entre los que se hace mención a la discriminación múltiple y que se pasan a describir a continuación:
 - o En el Capítulo I sobre Ciudadanía activa, empoderamiento y participación, el artículo 27 sobre empoderamiento y participación social de las mujeres recoge en su segundo apartado que *los poderes públicos deben llevar a cabo acciones concretas con la finalidad de: d) Fomentar y apoyar este asociacionismo atendiendo a factores como la edad, el ámbito rural, la nacionalidad, la etnia, la discapacidad, la orientación sexual, identidad sexual y/o de género, la situación administrativa de residencia en el caso de mujeres migrantes, u otras circunstancias que impliquen posiciones de mayor vulnerabilidad para algunas mujeres en el ejercicio efectivo de sus derechos*.

Igualmente en el artículo 28 sobre empoderamiento y participación en el ámbito deportivo, se recoge que *(h) se valorarán para la concesión de ayudas, premios o subvenciones a las entidades deportivas y otras, la aplicación de medidas internas que faciliten la participación de mujeres en los estamentos directivos, técnicos y arbitrales, medidas dirigidas especialmente a promover*



prácticas donde mujeres y hombres estén infrarrepresentados, y medidas que contemplen el principio de discriminación múltiple.

- En el Capítulo III se introduce el concepto de sostenibilidad de la vida como concepto estratégico que articula las necesidades de las personas y que incluyen tanto a las necesidades de generación de recursos económicos como la economía de la vida para la consecución de una vida digna.

En materia de políticas de empleo, el artículo 41 contempla el impulso de acciones positivas para la contratación sabiendo que la inserción laboral de este colectivo está en posición de desventaja y que requiere la necesaria acción pública para el logro de la incorporación al mercado laboral (6) *el Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare promoverá políticas activas de empleo que tengan presente la menor tasa de actividad, de empleo y de emprendimiento de las mujeres en orden a una disminución real de las brechas detectadas. Asimismo, se impulsarán acciones positivas que incentiven la contratación de mujeres que sufran discriminación múltiple.*

Presta atención especial el Anteproyecto al rol de las personas cuidadoras y en su artículo 44 se recoge que (2) *El Gobierno de Navarra promoverá actuaciones específicas que tengan en cuenta el rol de aquellas cuidadoras que sufren discriminación múltiple, especialmente mujeres migrantes y con discapacidad, favoreciendo que emerjan las relaciones laborales en el sector doméstico y la mejora de sus condiciones mediante la intermediación entre personas empleadoras y empleadas del hogar.*

En materia de Inclusión social e intervención comunitaria el artículo 49 recoge que (3) *el departamento con competencias en materia de derechos sociales pondrá medidas para que especialmente en el diagnóstico y la planificación, se tengan en cuenta factores añadidos de discriminación para la inclusión social, tales como la edad, la clase social, la nacionalidad, la etnia, la discapacidad, la orientación sexual, la identidad sexual y/o de género, la situación administrativa de residencia en el caso de mujeres migrantes u otras circunstancias que implican posiciones más desventajosas de determinados sectores de mujeres para el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales.*

- En el Capítulo IV sobre territorio sostenible para el desarrollo de la vida, en términos de las políticas de movilidad, se hace alusión a la importancia central en los factores de discapacidad, ruralidad o edad, y se reconoce en particular en el artículo 51 la función de garantizar (c) *la accesibilidad al transporte público para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de las mujeres rurales y de las mujeres con discapacidad en todos los ámbitos.*



- Finalmente el Título IV sobre el Régimen sancionador, prevé un sistema de sanciones que den respuesta a situaciones y acciones de discriminación por factores múltiples y en este particular, considera un criterio a tener en consideración y en el artículo 62 se detalla que *para concretar las sanciones que proceda imponer y, en su caso, para graduar la cuantía de las multas y la duración de las sanciones temporales, las autoridades competentes mantendrán la proporción adecuada entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción o sanciones, aplicadas a la lesión ocasionada, al número de personas afectadas, a la entidad del derecho afectado y a la naturaleza del deber afectado según la legislación vigente. Se consideran especialmente el criterio entre otros de (d) la discriminación múltiple y la victimización secundaria.*

5. Valoración de la incorporación del principio de accesibilidad universal

En consecuencia, una vez analizada las previsiones incluidas en el Anteproyecto de Ley Foral para la igualdad entre mujeres y hombres se constata que el principio de accesibilidad universal está ampliamente recogido como principio de actuación, en todo lo referente a las actuaciones transversales como a través de acciones positivas, es decir, en los procedimientos habituales de las administraciones como en las políticas sectoriales. Su inclusión se percibe tanto en el diseño, como en la ejecución y seguimiento de las políticas públicas y por último, como criterio a considerar en el ámbito sancionador.

También destacamos que la terminología utilizada es acorde con la normativa en materia de discapacidad, y que esta ley es un avance en la efectiva realización del principio de accesibilidad universal con particular énfasis en las situaciones afectadas por la discriminación múltiple, y de manera específica la relativa a la discapacidad.

Por todo ello, tras el análisis del Anteproyecto de Ley Foral para la igualdad entre mujeres y hombres se concluye que el impacto será positivo en materia de accesibilidad universal y en respuesta a los factores de discriminación múltiple que la normativa en la materia establece.

Pamplona-Iruña, 20 diciembre de 2018

Mertxe Leránóz Goñi
Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad
Nafarroako Berdintasunerako Institutuko Zuzendari Kudeatzailea