

La Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista: reflexions a propòsit de la seva reforma per la Llei 17/2020

Laura Román Martín

Professora de Dret Constitucional de la Universitat Rovira i Virgili (Espanya)

Law 5/2008 on the Right of Women to Eradicate Gender-based Violence: Reflections on its Reform by Law 17/2020

ABSTRACT In the area of gender policies of the Generalitat de Catalunya, one of the first and most important laws is the one that addresses gender violence. This paper presents and analyses Law 5/2008, of 24 April, on the right of women to eradicate gender-based violence, and stresses the novelties introduced by Law 17/2020, of 22 December. It sets out the international and national legal framework for the fight against gender violence, and places gender policies within the Catalan Statute. Next, it explains the main contributions made by Law 5/2008 and its developments. The rest of the paper deals with the 2020 reform: it sets out the circumstances and scope of the reform and raises its most relevant issues, which include new areas of violence and some contested definitions. Finally, it presents as future challenges the need to strengthen the protection of minors and the need to deploy the responsibility of public authorities arising from the inclusion of the institutional scope of gender-based violence.

KEYWORDS gender violence law; gender studies; violence against women; equality policies.

RESUM En l'àmbit de les polítiques de gènere de la Generalitat de Catalunya, una de les primeres normes i de major transcendència és la que aborda les violències masclistes. Aquest article se centra a presentar i analitzar la Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a erradicar la violència masclista, i posa un èmfasi especial en les novetats introduïdes per la Llei 17/2020, del 22 de desembre. Per fer-ho, es parteix del marc internacional i estatal de lluita contra la violència de gènere, i se situen les polítiques de gènere en el marc estatutari català. A continuació, s'expliquen les principals aportacions que va fer la Llei 5/2008 i quin n'ha estat el desenvolupament. La resta de l'article es dedica a la reforma del 2020: s'exposen les circumstàncies i l'àbast de la reforma i els temes més rellevants que planteja, que inclou

Article rebut el 21/07/2022; acceptat el 02/11/2022.

Aquest article s'insereix en el marc del projecte I+D+I *FEMMINOR: Necesidades y derechos de las hijas e hijos del feminicidio* del Programa Estatal de Generació de Coneixement i Enfortiment Científic i Tecnològic del Sistema d'I+D+i (PID2021-122999OB-I00).

nous àmbits de violència o definicions discutides. Finalment, planteja com a reptes de futur la necessitat de reforçar la protecció de les persones menors i de desplegar la responsabilitat dels poders públics derivada de la inclusió de l'àmbit institucional de la violència masclista.

PARAULES CLAU llei de violència masclista; estudis gènere; violència contra les dones; polítiques igualtat.

1. Introducció

La violència contra les dones té múltiples manifestacions, però la premissa fonamental és que es tracta d'una violació dels seus drets humans, una idea que contrasta amb el fet que el seu reconeixement en l'àmbit públic ha estat, malauradament, molt recent, malgrat els esforços desenvolupats des de molts fronts.¹ Tots aquests esforços han permès finalment situar la violència contra les dones en l'espai que li correspon, el públic, on ha de ser afrontada com el que realment és: una pandèmia social. Així ho indiquen totes les dades, tant nacionals com internacionals, que alerten del greu problema de salut pública —tal com el defineix l'Organització Mundial de la Salut—² que afecta totes les dones amb independència del seu nivell socioeconòmic i que apareix en tots els àmbits de la societat.

Malgrat el reconeixement que la violència contra les dones és una agressió que atempta contra els dret humans i malgrat l'abast dramàtic dels seus efectes en nenes, adolescents i dones, les dades segueixen indicant que es tracta d'un fenomen estructural, que no tendeix a desaparèixer i que adopta noves formes que perpetuen i incrementen el patiment de les seves víctimes, com ara la violència digital, la violència sexual per submissió química o la violència vicària, que es projecta sobre filles i fills i que representa en l'actualitat el *modus operandi* més cruel i extrem dels possibles. A Catalunya, les dades del

1. En l'àmbit internacional, com veurem més endavant, així es proclama a la Conferència Mundial de Drets Humans, celebrada a Viena el 1993, al punt 18 de la Declaració i Programa d'Acció (A/CONF.157/23, p. 7): “Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales (...). La violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales (...) son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas”.

2. Així ho reconeix a la seva pàgina web, en una declaració feta el 8 de març de 2021: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women> (consultada 20/06/2022).

darrer informe de l'Observatori de la Igualtat de Gènere de 2021³ posen de manifest que, des del 2012 i fins a l'octubre de 2021, hi ha hagut 87 femicidis a Catalunya,⁴ i indiquen un augment de denúncies per violència masclista —que passen de 18.200 el 2009 a 23.000 el 2017— i una reducció, encara més preocupant, d'ordres de protecció atorgades —el 2017 en van ser 2.611, mentre que el 2008, 4.248, cosa que significa que en l'actualitat el 51% de les ordres sol·licitades es deneguen.⁵

En aquest context, i en l'àmbit de Catalunya, la principal resposta jurídica ha estat donada per la Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a erradicar la violència masclista (en endavant, Llei 5/2008), que recentment ha estat revisada per la Llei 17/2020, del 22 de desembre (en endavant, Llei 17/2020). Aquest article és una anàlisi, doncs, de les estratègies normatives que des de l'ordenament jurídic es donen a Catalunya a aquest tipus específic de violència. Cal advertir, però, que l'ampli abast d'aquest estudi —que s'insereix en una proposta monogràfica i col·lectiva sobre el balanç de les polítiques de gènere a Catalunya i els reptes de futur— ha dificultat a vegades una anàlisi més profunda d'alguns temes, en benefici d'altres qüestions seleccionades per l'actualitat o interès acadèmic. Així doncs, l'exposició seguirà l'ordre següent: (1) en primer lloc, s'analitzarà breument el context normatiu de referència, en l'àmbit de les violències contra les dones, a nivell tant internacional com nacional; (2) després, es presentarà la Llei 5/2008, de 24 d'abril, a través d'un recorregut pel seu origen, els seus objectius i les línies mestres del seu contingut; (3) seguidament, es valorarà la darrera modificació de la Llei 5/2008, que es va dur a terme amb l'aprovació de la Llei 17/2020; (4), i, per acabar, es posarà el focus en dues qüestions específiques (5) i s'oferiran algunes reflexions finals.

3. *Violències Masclistes, Dossier estadístic 2021*, Observatori de la Igualtat de Gènere, Institut Català de les Dones, novembre 2021.

4. Es tracta de femicidis en l'àmbit de la parella o exparella, tal com es preveu en la Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere, ja que el concepte de femicidi té un abast més ampli, que, d'acord amb la Llei catalana 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista, a partir de la reforma efectuada per la Llei 17/2020, inclou "els assassinats i homicidis de dones per raó de gènere, les induccions als suïcidi i els suïcidi com a conseqüència de la pressió i violència exercida cap a la dona".

5. *10 Anys de la Llei del dret de les dones a erradicar la violència masclista, Dossier Estadístic*, Institut Català de les Dones, Generalitat de Catalunya, abril 2018.

2. La violència contra les dones: marc normatiu multinivell de referència

En les línies que segueixen ens referirem al corpus normatiu que regeix en l'actualitat els eixos conceptuals imprescindibles en l'àmbit de la violència de gènere i que, alhora, des de la perspectiva que ens ocupa —que és l'anàlisi crítica de la Llei catalana—, esdevé el fonament referencial de la mateixa Llei. No es tracta, en conseqüència, d'un estudi lineal i exhaustiu de tots els precedents normatius així com del seu desenvolupament interpretatiu i d'aplicació, sinó més aviat d'una selecció que persegueix enquadrar l'àmbit general en què s'inscriu el desenvolupament legislatiu català. Això sí: es tracta d'una perspectiva multinivell, com no podria ser d'una altra manera en aquest àmbit, que apunta a diferents escenaris i que no s'atura, per falta de temps i espai, en el protagonisme dels moviments socials i les lluites feministes que han impulsat i acompanyat cada una de les iniciatives analitzades.

2.1. El dret internacional davant la violència contra les dones

La resposta del dret internacional davant la violència contra les dones ha estat fonamental. Però el camí no ha estat fàcil. De fet, avui en dia la presa de consciència de la comunitat internacional sobre la necessitat d'una acció global contra la violència contra les dones en totes les seves formes, que descarti qualsevol temptativa de justificació basada en la història, la cultura o la religió, no s'ha traduït en l'aprovació d'un instrument universal amb força vinculant per a tots els estats. Aquesta mancança no ha impedit, però, que els tractats internacionals sobre drets humans hagin estat interpretats i aplicats de forma evolutiva, tot incorporant noves dimensions a l'estructura clàssica dels drets fonamentals que han anat derivant en noves formes de responsabilitat dels estats en la lluita contra aquesta violència, i que en l'àmbit regional s'hagin aconseguit avenços significatius, com ara l'entrada en vigor del Conveni sobre la prevenció i lluita contra la violència contra les dones i la violència domèstica (en endavant, Conveni d'Istanbul).⁶ Des de l'Organització de les Nacions Unides, la Declaració per a l'eliminació de la violència contra

6. Conveni sobre prevenció i lluita contra la violència contra les dones i la violència domèstica, d'11 de maig de 2011, conegut com a Conveni d'Istanbul; fou ratificat per Espanya l'1 d'abril de 2014, publicat al BOE núm. 137, de 6 de juny de 2014, i està en vigor des de l'1 d'agost de 2014.

les dones de 1993 i la Plataforma d'Acció de la IV Conferència mundial sobre els drets de les dones situen per primera vegada la violència contra les dones en l'àmbit de la violació dels seus drets humans, fruit de la subordinació històrica i estructural de les dones respecte dels homes.⁷ La principal aportació de la Declaració és que, per primer cop, es reconeix explícitament que la violència contra les dones constitueix una violació de drets humans, realitat que la comunitat internacional havia ignorat recurrentment, per les asimètriques relacions de poder entre homes i dones, que històricament havien conduït a la dominació i discriminació per ells. Així ho resumeix l'article 1, que ha estat durant dècades el referent normatiu més habitual per definir el concepte "violència contra la dona", en entendre com a tal "tot acte de violència basat en la pertinença al sexe femení que tingui o pugui tenir com a resultat un dany o patiment físic, sexual o psicològic per a la dona, així com les amenaces d'aquests actes, la coacció o la privació arbitrària de la llibertat, tant si es produeixen a la vida pública com a la vida privada". D'aquesta manera, la Declaració, malgrat no tenir el caràcter vinculant d'un tractat o d'una convenció, aconsegueix inserir el fenomen de la violència contra la dona en el terreny públic —i, per tant, en el terreny de la responsabilitat de l'estat—,⁸ en assenyalar-ne el caràcter de vulneració greu dels drets humans.⁹

7. Aprovada per l'Assemblea General de les Nacions Unides, Resolució 48/104 del 20 de desembre de 1993. A la mateixa Conferència Mundial de Drets Humans, celebrada a Viena el 1993, al punt 18 de la Declaració i Programa d'Acció (A/CONF.157/23, p. 7). Sobre l'evolució i els estàndards de les Nacions Unides, es pot consultar Merino, "Evolución y estándares internacionales de protección frente a la violencia de género", 21-31.

8. La superació de la separació entre l'espai privat i públic en l'àmbit de la violència contra les dones, que ha contribuït històricament a excloure i menystenir les experiències de les dones situades en l'esfera privada, ha estat valorada com un dels elements determinants que, a nivell internacional, s'hagi avançat en la protecció efectiva dels drets de les dones. Sobre el procés evolutiu del dret internacional, Merino, "Tensions entre el procés d'especificació dels drets humans i el principi d'igualtat respecte als drets de les dones en el marc internacional", 327-363.

9. La DEVAW enllaça així amb les grans declaracions de drets humans com són la Declaració universal de drets humans de 1948 (Resolució 217 (III) de l'Assemblea General de les Nacions Unides, adoptada a Nova York el 10 de desembre de 1948); el Pacte internacional de drets civils i polítics i el Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals, ambdós de 19 de desembre de 1966, i la Convenció contra la tortura i altres tractes o penes cruels, inhumans o degradants, de 10 de desembre del 1984, i òbviamment també, amb la seva norma de cobertura, com és la Convenció internacional sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació contra les dones, aprovada per les Nacions Unides el 1979, i la Recomanació general núm. 19 del Comitè CEDAW de 1992, que afegeix la violència contra les dones a l'article 1 de la Convenció.

En aquest darrer aspecte, posa en relleu que la dona es troba en una situació de subordinació estructural que no es pot superar des de la lògica pròpia de la igualtat de tracte i d'oportunitats, sinó que requereix una intervenció més àmplia i eficaç, que remogui aquesta situació de desigualtat construïda sobre patrons culturals i socials, a nivell tant estatal com internacional, i que ofereixi respostes de tipus preventiu, protector i punitiu tendents a assolir la consecució de la igualtat efectiva i, en conseqüència, també l'eliminació d'aquest tipus de violència. Aquesta nova conceptualització de la violència situa les dones com a titulars de drets subjectius internacionalment reconeguts i imposa als estats les obligacions de prevenció, sanció i erradicació, als quals atribueix responsabilitats internacionals.¹⁰ El desenvolupament de la mateixa definició de violència contra les dones, les formes i manifestacions que pren, així com l'exigència i concreció de les responsabilitats estatals, han anat aterrant, finalment, gràcies a les aportacions de la relatora especial sobre la violència contra les dones¹¹ i les resolucions del Comitè CEDAW.¹²

A escala regional europea, el Conveni sobre la prevenció i lluita contra la violència contra les dones i la violència domèstica (Conveni d'Istanbul), aprovat pel Consell d'Europa el 2011, és el referent imprescindible en l'actualitat, en tant que estableix un marc integral d'actuació imperatiu per als estats signataris. No cal dir que aquest conveni específic no sorgeix del buit. Com és ben sabut, el Conveni europeu de drets humans (en endavant, CEDH) reconeix un

10. Martín, "La protección internacional de los derechos humanos de las mujeres", 290.

11. La primera relatora, Radhika Coomaraswamy, és nomenada amb la Resolució 1994/45 de la Comissió de Drets Humans, un any després que es proposés la seva creació per integrar dels drets de les dones als mecanismes de drets humans de les Nacions Unides i l'eliminació de la violència contra les dones. Merino, "La (re)configuración del concepto de violencia contra las mujeres en el sistema de derechos humanos", 6-11.

12. El 2004 el Comitè CEDAW comença a delimitar la seva posició hermenèutica entorn dels compromisos estatals en l'àmbit de la violència contra les dones, especialment a través de les comunicacions que li són presentades per persones que al·leguen ser víctimes d'una violació dels seus drets per part dels estats. Tot i que les seves decisions no tenen caràcter vinculant per als estats, el cert és que exerceix una mena de pressió política que esperona per al seu compliment. Pel que fa a les denúncies presentades contra Espanya, cal esmentar els dictàmens següents: Dictamen relatiu a la Comunicació 47/2012, González Carreño contra Espanya, de 16 de juliol de 2014 (CEDAW/C/58/D/47/2012); Dictamen relatiu a la comunicació 138/2018, de 28 de febrer de 2020 (CEDAW/C/75/D/138/2018), i el més recent Dictamen relatiu a la Comunicació 149/2019, de 27 de juny de 2022 (CEDAW/C/82/D/149/2019). Aquests dos darrers, en relació amb la violència obstètrica, inclosa —com veurem més endavant— a la Llei catalana en la seva darrera modificació. Tots es poden trobar a: <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw/individual-communications>.

ampli catàleg de drets fonamentals que els estats s'han compromès a respectar i garantir i que s'han anat ampliant formalment —per la via de protocols addicionals— i jurisprudencialment a través de la interpretació del Tribunal Europeu de Drets Humans (en endavant, TEDH).¹³ Als efectes que ens ocupen en el present estudi, ens interessa destacar dues idees que deriven d'aquest corpus normatiu i jurisprudencial, que reprendrem més endavant. En primer lloc, la consideració de la violència de gènere com un greu atemptat dels seus drets més fonamentals, aquells que són inderogables, com són especialment el dret a la vida (article 2 CEDH); el dret a la integritat personal i a la prohibició de tortures i tractes degradants o inhumans (art. 3 CEDH); el dret al respecte de la vida privada i familiar, que integra —segons ha reconegut el mateix Tribunal— la integritat física i psíquica (art. 8 CEDH), i, més recentment, el principi de no-discriminació (article 14 CEDH).¹⁴ En segon lloc, quant a la delimitació del conjunt de responsabilitats estatals en aquest àmbit, el TEDH, en la mateixa línia que el Comitè CEDAW, s'ha anat decantant per una sèrie d'obligacions estatals que delimiten l'actuació de les autoritats i s'ha servit del principi de la diligència deguda com a patró de referència davant l'incompliment d'aquestes obligacions.¹⁵ L'entrada en vigor del nou Conve-

13. Com a òrgan encarregat d'adaptar i interpretar les disposicions del Conveni, el TEDH s'ha pronunciat sobre múltiples assumptes en què es qüestionava la responsabilitat de l'Estat davant de conductes lesives dels drets de les dones, especialment en relació amb el seu dret a la vida i a la integritat física o psíquica. Carmona, “Los principales hitos jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de igualdad de género”, 311-334.

14. Així, per primer cop, en l'assumpte Opuz contra Turquia, el TEDH reconeix, recolzant-se en els principals referents internacionals així com en el dret comparat dels estats membres del Consell d'Europa, que la violència de gènere —inclosa la violència domèstica— és una manifestació de la discriminació contra la dona i que el fet que l'Estat no protegeixi les dones contra aquesta violència lesiona el seu dret a la igualtat de protecció legal, i ho fa des del reconeixement de la seva gravetat i de la seva universalitat. Assumpte Opuz contra Bulgària, de 9 de juny de 2009 (Demanda 33401/02).

15. Conceptualment, aquesta responsabilitat es deriva directament, segons el TEDH, dels drets més essencials del Conveni, com són el dret a la vida (art. 2 CEDH, Assumpte L.C.B. contra Regne Unit, de 9 de juny de 1998, demanda 23413/94), la prohibició de tortures i de tractes degradants i inhumans (art. 3 CEDH), i la integritat personal i familiar (art. 8 CEDH, Assumpte O'Keeffe contra Irlanda, de 28 de gener de 2014, demanda 35810/09). Veuen, així, el seu contingut ampliat a un vessant prestacional que genera unes obligacions positives dels poders públics de salvaguarda efectiva d'aquestes drets, fins i tot quan els actes lesius són ocasionats per particulars, en produir una mena d'“efecte horitzontal” d'aquests drets per no haver actuat amb la diligència deguda. Alija, “La violencia doméstica contra las mujeres y el desarrollo de estándares normativos de derechos humanos en el marco del Consejo de Europa”, 10-11.

ni d'Istanbul integra, doncs, els trets principals d'aquesta jurisprudència i hi afegeix, a més, un conjunt de directrius articulades sobre la base de les "3P": la prevenció, la protecció i la persecució/punició, a què, finalment, se n'incorpora una quarta de relativa a les polítiques integrades.¹⁶ Justament en aquests àmbits el Conveni aconsegueix definir un estàndard mínim i comú d'actuació dels estats, que serveix alhora per anar harmonitzant a nivell europeu les legislacions i polítiques estatals en matèria de violència contra les dones.¹⁷ Sigui com sigui, la rellevància de tot aquest cabal és inqüestionable. En primer lloc, perquè ofereix un marc conceptual comú per a tots els poders públics i estats cridats a intervenir en aquest àmbit. En segon lloc, perquè delimiten la seva responsabilitat, estableixen obligacions i recomanacions que hauran de ser ateses, i articulen mecanismes de garantia i protecció de les seves disposicions que permeten controlar l'actuació dels estats en relació amb el grau de compliment dels compromisos. Així, tant la Declaració com el Conveni d'Istanbul reconeixen de forma explícita que la violència contra les dones constitueix una violació dels drets humans, fruit de les asimètriques relacions de poder entre homes i dones, que històricament han conduït a la discriminació i subordinació d'elles. Al mateix temps, es subratlla la dimensió institucional de la violència contra les dones, que apunta clarament a la responsabilitat dels poders públics, que no només s'hauran d'abstenir de causar o provocar qualsevol forma de violència, sinó que hauran d'adoptar legislacions, polítiques públiques i accions tendents a prevenir-la, a protegir les víctimes i a castigar els agressors. Aquest és el marc sobre el qual reposen les legislacions posteriors.

De forma molt diferent, s'ha transitat en l'àmbit de la Unió Europea en relació amb les polítiques desenvolupades per lluitar contra la violència masclista, que, sense comptar amb una base jurídica específica en els tractats originaris, es van anar construint progressivament a l'empara de les diferents polítiques de la Unió, com ara, per exemple, en l'àmbit de la lluita contra la discriminació en el mercat de treball i la consegüent regulació de l'assetjament sexual laboral.¹⁸ En l'actualitat —a l'espera d'una estratègia global de la Unió de

16. Román, "El marco internacional de protección de las víctimas de violencia de género", 75-84.

17. Alija, "La violencia doméstica contra las mujeres y el desarrollo de estándares normativos de derechos humanos en el marco del Consejo de Europa", 39-40.

18. Pastor, *Integración Europea y Género*, 15-87.

caràcter vinculant que no acaba d'arribar—,¹⁹ les principals decisions de tipus legislatiu s'emmarquen en l'esfera del desaparegut tercer pilar, en l'espai de llibertat, seguretat i justícia, i s'orienten cap a l'establiment d'un nou marc comú per millorar els drets, el suport i la protecció de les víctimes d'aquest tipus de violència i la garantia del reconeixement mutu de les mesures de protecció acordades en favor de la dona quan circuli per territori de la Unió.²⁰ En especial, l'anomenada Directiva de víctimes reconeix l'alt risc de victimització secundària de les dones que pateixen violència de gènere, així com la necessitat de serveis especialitzats que els donin suport i acompanyament,²¹ àmbits de què s'ocupa la llei catalana, com veurem més endavant.

2.2. De la violència domèstica a la violència de gènere: cap a una protecció integral de les dones

Per acabar, ens referirem sumàriament a la legislació espanyola sobre violència contra la dona, que arrenca en l'àmbit punitiu penal a partir de la dècada dels anys noranta del segle passat i va evolucionant en el quinquenni posterior cap a un model de regulació sistèmica el principal exponent del qual és la Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere (en endavant, LOMPIVG),²² mitjançant la qual s'opera alhora una evolució en la conceptualització jurídica d'aquest tipus de

19. La més recent Resolució del Parlament Europeu de 16 de setembre de 2021 torna insistir en la necessitat d'aprovar una directiva global sobre violència de gènere i, a més, reclama de forma concreta una decisió del Consell en la qual es defineixi la violència de gènere com a nou àmbit delictiu recollit a l'article 83.1 del TFUE, que actuaria com a fonament jurídic de la directiva. Resolució del Parlament Europeu, de 16 de setembre de 2021, amb recomanacions a la Comissió sobre la definició de la violència de gènere com a nou àmbit delictiu recollit a l'article 83, apartat 1, del TFUE (2021/2035). *Ibid.*, 98-99.

20. Ens referim a la Directiva 2011/99/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre de 2011, sobre l'Ordre europea de protecció, DOUE L 338, de 21 de desembre de 2011, 2-18; a la Directiva 2012/29/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre, per la qual s'estableixen normes mínimes sobre els drets, el suport i la protecció de les víctimes de delictes, i per la qual es substitueix la Decisió Marc 2001/220/JAI del Consell, DOUE L 315, de 14 de novembre, de 2012, 57-73; i al Reglament (UE) 606/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de juny de 2013, relatiu al reconeixement mutu de mesures de protecció en matèria civil, DOUE L181, de 29 de juny de 2013, 4-12. Freixes, *La orden europea de protección*.

21. Román, "El marco internacional de protección de las víctimas de violencia de género", 86-91; De Hoyos, "Reflexiones sobre la Directiva 2012/29/UE", 1-53.

22. Butlletí Oficial de l'Estat, núm. 313, de 29 de desembre de 2004.

violència. La LOMPIVG va representar un punt d'inflexió en l'aproximació pública a aquest tipus de violència i constitueix el referent intern immediat de la Llei 5/2008, aprovada quatre anys més tard.

Fins a l'aprovació de la LOMPIVG, les estratègies per fer front a la violència masclista havien transitat per dues línies: d'una banda, per una política d'enduriment progressiu de la resposta penal i, d'altra banda, per l'impuls de polítiques d'assistència a les víctimes, des de l'enfocament de la seva seguretat i de les seves necessitats de suport, acompanyament i cura. Des d'un punt de vista punitiu, es van introduir canvis significatius en el Codi penal, com ara el delictes de maltractament en l'àmbit familiar o l'establiment, amb caràcter imperatiu, de la pena de prohibició d'aproximació en tots aquells delictes de violència contra la dona i domèstica.²³ Per la seva banda, a partir del I Pla d'acció contra la violència domèstica (1998-2000) —impulsat des de l'Institut de la Mujer— i en els plans i programes successius, es projecten accions tendents a pal·liar i reparar els efectes de la violència masclista sobre les víctimes, però també mesures de prevenció, com ara les de tipus educatiu. Pel que fa a la protecció de les víctimes, la Llei 27/2003, de 31 de juliol, reguladora de l'ordre de protecció de les víctimes de la violència domèstica,²⁴ unifica els diferents instruments de protecció adreçats a les víctimes de violència domèstica i de gènere, i estableix un procediment judicial ràpid i senzill per acordar l'ordre de protecció, que inclou una acció cautelar de naturalesa civil i penal. Ara bé, el pas més decisiu a nivell normatiu va ser l'aprovació de la LOMPIVG, que, de forma coetània a altres lleis autonòmiques, va establir una resposta integral i multidisciplinària contra la violència de gènere, amb mesures en diversos àmbits, però que poden ser reconduïdes en funció del seu últim propòsit. D'una banda, les destinades a combatre des d'una lògica transformadora l'origen de la violència que es genera en un context de desigualtat entre dones i homes; destaquen en aquest grup les mesures de sensibilització i prevenció en l'àmbit educatiu, sanitari o de comunicació. D'altra banda, aquelles que tenen la finalitat de protegir les víctimes, ja sigui a través de mesures d'ajuda pública directa —de tipus social, econòmic o laboral—, ja sigui mitjançant instruments de tutela judicial i penal, com la creació dels jutjats de

23. Oliveras, "Igualdad de género y violencia de género en el ordenamiento jurídico español", 113-125.

24. Butlletí Oficial de l'Estat, d'1 d'agost de 2003, núm. 183.

violència sobre la dona o l'enduriment de certs delictes. Igualtat i protecció són els objectius a atendre.²⁵

Ara bé, sense cap mena de dubte, una de les apostes més arriscades de la Llei va ser l'adopció de la noció "violència de gènere", ja que aquest terme incorpora la dimensió estructural d'aquest tipus de violència, que s'exerceix sobre les dones per sol fet de ser-ho, i que és una manifestació de les relacions de poder històricament desiguals entre dones i homes.²⁶ Tanmateix, quan en l'article 1 identifica l'objecte de la Llei, circumscriu aquest tipus de violència a l'àmbit de les relacions de parella i la defineix com la que s'exerceix contra les dones:

por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia.

Certament, aquesta restricció posa en relleu la manifestació més habitual de la violència contra les dones, la que prové de l'àmbit de la parella, però emmascara l'element d'especificitat d'aquest tipus de violència, que la situa en un marc de discriminació i subordinació estructural de les dones i que, per això, reclama una aproximació i un abordatge diferenciats. A més, en reduir l'àmbit subjectiu de la violència de gènere a la que es genera en l'àmbit de la parella, apareixen múltiples problemes d'encaix entre els recursos previstos a la Llei i l'exclusió d'altres formes de violència contra les dones.

La Llei posa especial èmfasi en la coordinació de les diverses administracions, cosa que s'ha demostrat especialment important a l'hora de garantir-ne l'aplicació efectiva i el desenvolupament. Cal tenir present, a més, la coexistència

25. Nombrosos estudis acadèmics han analitzat les aportacions i l'impacte que va suposar l'aprovació de la LOMPIVG. Per a tots, Lorenzo et al., *Género, violencia y derecho*; Boix, i Martínez, *La nueva ley contra la violencia de género*.

26. Aquest és també el parer del Tribunal Constitucional, que entén que el sexe dels subjectes, actiu i passiu, no constitueix un factor exclusiu per validar el tractament diferent que la llei penal —d'acord amb les reformes introduïdes per la LOMPIVG— fa, més sever per a l'home que per a la dona; sinó que "la diferenciación normativa la sustenta el legislador en su voluntad de sancionar más unas agresiones que entiende que son más graves y más reprochables socialmente a partir del contexto relacional en el que se producen y a partir también (del hecho) que estas conductas no son otra cosa [...] que el trasunto de una desigualdad en el ámbito de las relaciones de pareja de gravísimas consecuencias para quien de un modo constitucionalmente intolerable ostenta una posición subordinada". STC 59/2008, de 14 de mayo, FJ 8.

amb diverses fonts normatives autonòmiques preexistents i la proximitat i efectivitat dels recursos assistencials que, des de l'àmbit local, es posen a l'abast de les víctimes.²⁷ És per tot això que en el seu articulat es troben referències i mandats reiterats a la necessitat d'actuació de les comunitats autònomes per a la implementació dels continguts de la Llei en el seu àmbit de competències i, en aquesta mateixa línia, i amb una certa finalitat harmonitzadora, la disposició final cinquena de la LOMPIVG estableix que l'Estat i les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves competències respectives, han d'adaptar la seva normativa a les previsions establertes a la LOMPIVG.

3. Catalunya i la Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista

A Catalunya, la consolidació dels principis que han de regir l'abordatge de la violència masclista es produeix de forma decidida amb l'aprovació, el 2006, de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (en endavant, EAC), que reconeix per primera vegada les dones com a subjectes de dret i les té en compte en la definició de les bases polítiques de Catalunya.²⁸ L'EAC entronca, així, no només amb els principis afermats a nivell internacional, sinó també amb una línia d'acció pròpia articulada a través de successius plans d'accions, que culminen —poc abans de l'entrada en vigor del nou estatut— amb un primer programa

27. Algunes comunitats autònomes ja havien aprovat els seus propis instruments legals específics per lluitar contra la violència de gènere amb anterioritat a la promulgació de la LOMPIVG, com, per exemple, la Llei 5/2001, de 17 de maig, de prevenció de maltractaments i protecció de les dones maltractades de Castella-la Manxa; la Llei foral 22/2002, de 2 de juliol, per a l'adopció de mesures integrals contra la violència sexista; la Llei 16/2003, de 8 d'abril, de prevenció i protecció integral de les dones contra la violència de gènere de les Canàries, o la Llei de Cantàbria 1/2004, d'1 d'abril, integral per a la prevenció de la violència contra les dones i la protecció de les víctimes. De fet, en el moment d'aprovació de la LOMPIVG existien a totes les comunitats autònomes programes, plans, organismes i, fins i tot, normes legals pròpies en què s'implementaven actuacions de més o menys abast relatives a l'atenció a les dones víctimes de violència de gènere. Oliveras, "Igualdad de género y violencia de género en el ordenamiento jurídico español", 125-126; Cabrera, *Análisis de la legislación autonómica sobre violencia de género*.

28. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 20 de juliol de 1979, núm. 4680. Amb anterioritat, l'Estatut de Catalunya de 1979 contenia una tímida regulació centrada en les competències relatives a l'assistència social i promoció de la dona (article 9 relatiu a les competències exclusives de la Generalitat).

per a l'abordatge integral de les violències contra les dones.²⁹ D'entre els drets que l'Estatut reconeix, cal destacar especialment el dret de totes les dones "al lliure desenvolupament de llur personalitat i capacitat personal, i a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'explotació, maltractaments i de tota mena de discriminació" (article 19.1 EAC).

El paper dels poders públics esdevé fonamental, atès que se'ls encomana la funció de garantir que les polítiques públiques afrontin de manera integral totes les formes de violència contra les dones i els actes de caràcter sexista i discriminatori (article 41.3 EAC). A aquests efectes, la norma atribueix a la Generalitat de forma exclusiva les polítiques de gènere i, en particular, la regulació de les mesures i els instruments per a la sensibilització sobre la violència de gènere i per tal de detectar-la i prevenir-la, i també la regulació de serveis i recursos propis destinats a aconseguir una protecció integral de les dones que han patit o pateixen aquest tipus de violència (article 153.c EAC). Com a competència exclusiva, això significa que corresponen a la Generalitat, de forma íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva de les polítiques de gènere (art. 110 EAC). Per acabar, cal remarcar també l'existència d'un dret civil propi de Catalunya que, en certs àmbits, i amb competència plena, també haurà de disposar mesures que incidiran en qüestions relacionades i/o derivades de la violència masclista.³⁰

La Llei 5/2008, de 22 de desembre, del dret de les dones a erradicar la violència masclista,³¹ va ser aprovada per unanimitat de tots els grups al Parlament de Catalunya, fruit no només de la construcció de consensos entre les forces polítiques representades a la cambra, sinó, i especialment, de l'ampli procés participatiu seguit per a la seva elaboració, que va permetre relligar els anhels i reivindicacions dels moviments feministes, organitzacions sindicals i el teixit associatiu especialitzat.³²

29. El V Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya es pot trobar a https://dones.gencat.cat/web/.content/o3_ambits/docs/publicacions_eines02.pdf.

30. Pel que fa al dret civil català, vegeu Pardell, i Cabasés, "La acción normativa de las comunidades autónomas, 443-447.

31. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 2 de maig de 2008, núm. 5123, p. 34425-34461.

32. El procés participatiu va començar l'any 2004 amb l'elaboració per part de l'Associació Dones Juristes de Catalunya d'un document de bases. La valoració per part d'associacions i entitats va ser altament positiva i, així, es va fer saber en les diferents compareixences que

Tal com s'ha vist, la Llei es va aprovar quatre anys més tard que la LOMPIVG del 2004 i coexisteix amb altres lleis autonòmiques sobre la violència contra les dones; algunes d'elles, anteriors a la Llei estatal. Aquest fet, bo i ser infreqüent, no ha comportat fins ara particulars conflictes competencials entre les diverses instàncies i, en aquest sentit, pocs anys més tard el Tribunal Constitucional (en endavant, TC) va establir el criteri que, en l'àmbit de les polítiques de gènere —caracteritzades per la transversalitat—, el repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes ha d'atendre als títols competencials específics, i el legislador autonòmic “puede dictar medidas relativas al título competencial políticas de género en caso de que afecten a sectores sobre los que tenga competencia”.³³

La Llei 5/2008 parteix de la centralitat dels drets de les dones i de les seves necessitats. Tal com expressa el preàmbul de la mateixa Llei, el punt de partida és que els drets de les dones són drets humans i, entre ells, un dels drets bàsics de les dones és viure sense cap manifestació d'aquesta violència. La mateixa denominació de la Llei ja és tota una presa de posició.³⁴ Així, d'una banda, el contingut i les mesures que es preveuen es sustenten en la garantia del dret de les dones a erradicar la violència masclista, entès com el “dret inalienable de totes les dones a desenvolupar la pròpia vida sense cap de les formes i dels àmbits en què aquesta violència es pot manifestar” (art. 1), cosa que explica la cobertura integral de la Llei en els àmbits d'atenció, assistència, protecció, recuperació i reparació, però que també va més enllà, en posar l'accent de forma encertada en la prevenció i detecció com a forma d'avançar cap a la

van tenir lloc durant el procediment legislatiu al Parlament de Catalunya. Lourdes Argudo, presidenta de l'Associació de Dones de Carreres Jurídiques de Catalunya, ressaltava “l'encert que el procés d'elaboració de l'esborrany definitiu que ha donat peu a aquest projecte hagi estat tan participatiu —ens sembla que és un punt essencial—. És l'única llei que ha tingut aquestes característiques, respectant, valorant i incorporant la veu de les dones des de les diferents vessants socials, reconeixent les experiències de les dones que han patit aquest tipus de violències. I, per altra banda, també suposa, aquesta llei, el reconeixement del paper històric i pioner dels moviments feministes, com es diu a la mateixa exposició de motius d'aquest projecte”. En la mateixa línia es van pronunciar la resta de persones compareixents. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, VIII Legislatura, Sèrie C- núm. 167, Comissió sobre els Drets de les Dones, 23 d'octubre de 2007, p. 27.

33. STC de 22 de setembre de 2016, FJ 2 *in fine*, que resol el recurs d'inconstitucionalitat relatiu a la Llei del Parlament de Catalunya 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva entre dones i homes.

34. Añón, i Merino, “El concepto de violencia de género en el ordenamiento jurídico español, 87-88.

seva erradicació. D'altra banda, la Llei utilitza el terme “violència masclista”, en singular, i deixa de banda el concepte de “violència de gènere”. Es reforça, així, el caràcter específic i diferenciat d'aquest tipus de violència, que té uns elements comuns que la diferencien d'altres tipus de violència, i trenca alhora d'aquesta manera amb la idea que la violència contra les dones se situa només a l'àmbit de la parella, com potser donava a entendre la Llei estatal, i emfasitza que hi ha dos gèneres —el masculí i el femení—, però la violència de gènere no és bidireccional, sinó que s'exerceix d'un —el masculí— contra l'altre o els altres.³⁵ Ja en el seu articulat, en l'apartat de definicions, la Llei adopta un concepte ampli de la violència masclista, que és una vulneració dels drets humans que té lloc a través de “la violència que s'exerceix contra les dones com a manifestació de la discriminació i la situació de desigualtat en el marc d'un sistema de relacions de poder dels homes sobre les dones i que, produïda per mitjans físics, econòmics o psicològics, incloses les amenaces, intimidacions i coaccions, tingui com a resultat un dany o patiment físic, sexual o psicològic, tant si es produeix a l'àmbit públic com al privat” (art. 3).

És destacable l'esforç de la norma per ordenar, en un primer títol, el marc conceptual i definitori de la violència masclista: objecte, finalitats, àmbit d'aplicació de la Llei, d'una banda, i concepte, formes i àmbits en els quals es manifesta aquest tipus de violència, de l'altra. En especial, a diferència de la Llei de violència espanyola i en consonància amb el Conveni d'Istanbul, la Llei 5/2008 busca visibilitzar qualsevol forma de violència; per això, incorpora la violència econòmica juntament amb la de tipus físic, psicològic i sexual, i enfoca amb un detall extraordinari els àmbits en què la violència masclista es pot reproduir: àmbit de la parella, familiar, laboral i social o comunitari.³⁶ L'única llacuna significativa de la Llei fou l'omissió de la dimensió institucional de la violència, que ja havia estat incorporada als textos i acceptada per la jurisprudència internacional des de feia anys —i a la qual més tard ens re-

35. En general, la legislació autonòmica amplia l'àmbit de protecció i d'assistència establerts per la LOMPIVG en introduir altres tipus de violència. Una de les diferències significatives és la denominació diversa que s'utilitza a les diferents lleis autonòmiques per referir-se a la violència contra les dones, com “maltractament”, “violència sexista”, “violència contra les dones” i, en fi, “violència de gènere”, abans de la LOMPIVG; en canvi, la legislació autonòmica posterior a la seva promulgació adopta majoritàriament aquesta última denominació, si bé amb excepcions, com fa, justament, la Llei 5/2008, que recull el terme “violència masclista”. Oliveras, “Igualdad de género y violencia de género en el ordenamiento jurídico español”, 126.

36. Altres lleis autonòmiques segueixen aquesta mateixa línia; pot servir d'exemple la Llei 4/2007, de prevenció i protecció integral a les dones víctimes de violència a Aragó.

ferirem—;³⁷ sí que inclou, però, la victimització secundària o revictimització, que es refereix als danys addicionals que pateixen les dones en situació de violència masclista causats pels organismes responsables (art. 3), i que apuntaria cap aquesta direcció.³⁸ Ara bé, pel que fa a l'abast de les diverses formes de violència contra les dones, una primera avaluació efectuada el 2012 adverteix del contrast que es produeix entre l'ampli reconeixement d'aquestes violències per la Llei i, per contra, el predomini en la seva implementació d'una visió focalitzada en la violència masclista en l'àmbit de la parella.³⁹

Per dur a terme la finalitat de la Llei, el contingut s'organitza al voltant de tres eixos: en primer lloc, la prevenció, detecció i erradicació de la violència masclista; en segon lloc, els drets de les dones en situació de violència masclista, i, en tercer lloc, les competències de l'Administració autonòmica i local sobre aquesta matèria i les seves relacions. Dins del primer eix s'inclouen les actuacions relatives al foment i la difusió de la investigació sobre la violència masclista, que estaran liderades transversalment per l'Institut Català de les Dones, i les actuacions de sensibilització. En relació amb la detecció, la Llei obliga totes les persones professionals —especialment les de l'àmbit de la salut, dels serveis socials i de l'educació— a intervenir quan tinguin coneixement d'una situació de risc o d'una evidència fonamentada de violència masclista, i se'n preveu la formació i capacitació. Destaca especialment en l'àmbit educatiu la incorporació de la coeducació com a element fonamental en la prevenció de la violència masclista, que l'article 12 defineix com l'acció educadora que valora indistintament l'experiència, les aptituds i l'aportació social i cultural de les dones i els homes, amb igualtat de drets, sense estereotips sexistes i androcèntrics, ni actituds discriminatòries. Encara dins d'aquest primer eix, s'hi inclouen també actuacions en l'àmbit dels mitjans de comunicació social, la

37. Aquesta llacuna va ser assenyalada en el procés d'elaboració de la Llei 7/2008, en què es va posar de manifest la necessitat de recollir la violència institucional com una forma de violència masclista, àmpliament acceptada a nivell internacional. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, VIII Legislatura, Sèrie C- núm. 167, Comissió sobre els Drets de les Dones, 23 d'octubre de 2007, p. 28.

38. Efectivament, la Llei fa referència a les intervencions deficitàries —de tipus tant quantitatiu com qualitatiu— dels organismes responsables o desencertades d'altres agents, amb una clara al·lusió als danys causats a nivell institucional. Encara no s'hi incorpora, però, l'estàndard de la diligència deguda, que, com hem vist, articula els discursos de les jurisdiccions internacionals entorn de les responsabilitats institucionals.

39. Subirats, i Alfama, *Avaluació de l'impacte social de la llei 5/2008 del drets de les dones a eradicar la violència masclista*, 123.

publicitat, i les mesures en l'àmbit laboral i social per combatre l'assetjament sexual i l'assetjament per raó de sexe. Tot i això, el nucli central de la Llei el constitueix el segon eix, que inclou una descripció detallada dels drets de les dones a la prevenció, l'atenció, l'assistència, la protecció, la recuperació i la reparació integral; conceptes, tots ells, definits a l'article 3. El dret a la protecció efectiva, per exemple, consisteix a rebre una protecció integral, immediata, real i efectiva per mitjà tant dels serveis policials com de la utilització de mitjans tecnològics que facilitin la localització de les dones i la comunicació permanent amb elles (art. 30). També s'hi inclouen, entre d'altres, el dret a l'atenció i l'assistència sanitària especialitzades, determinats drets socials en el camp de l'habitatge, drets a l'ocupació i la formació ocupacional, i diverses prestacions econòmiques per a les dones que interrompin la convivència amb l'agressor de qui depenen econòmicament.

La Llei és molt ambiciosa a nivell de desplegament normatiu i potser això ha alentit, en algun cas, la posada en marxa efectiva de les seves previsions, per exemple, en matèria de coeducació.⁴⁰ Es preveu, en aquest sentit, la modificació directa de set normes legals a partir de l'entrada en vigor del text legal,⁴¹ i s'encomana al Govern desplegar protocols, models i programes i, en general, qualsevol disposició necessària a tal efecte, cosa que, atesa la seva amplitud, no ha suposat una tasca fàcil.⁴²

No s'ha d'oblidar que les competències de la Generalitat de Catalunya es situen, com ja hem esmentat, en l'àmbit de la regulació de les mesures i els

40. L'article 13 de la Llei preveu la introducció del principi de coeducació en els continguts curriculars de tots els nivells de l'ensenyament, en els termes establerts per un reglament que encara no ha vist la llum.

41. Les disposicions addicionals de la Llei modifiquen articles puntuals de les normes següents: el Decret legislatiu 1/1997, en matèria de funció pública; la Llei 10/1997, de la renda mínima d'inserció; la Llei 18/2003, de suport a les famílies; la Llei 22/2005, de la comunicació audiovisual de Catalunya; el Decret legislatiu 3/2002, de finances públiques de Catalunya; la Llei 1/2001, de mediació familiar de Catalunya; i la Llei 11/1989, de creació de l'Institut Català de les Dones.

42. Destaquem, per exemple, el Decret 60/2010, d'11 de maig, de la Comissió Nacional per a una intervenció coordinada contra la violència masclista; el Decret 123/2010, de 7 de setembre, del fons de garantia de pensions i prestacions; el Decret 80/2015, de 26 de maig, de les indemnitzacions i ajuts per a dones víctimes de violència masclista; el Decret 305/2016, de 18, d'octubre, que regula el Grup d'Anàlisi dels casos d'homicidi per violència masclista; el Decret 144/2017, de 26 de setembre, que regula el Centre d'Estudis, Recerca i Capacitació sobre Violència Masclista.

instruments per a la sensibilització, la detecció i prevenció sobre la violència de gènere, així com la regulació de serveis i recursos propis destinats a aconseguir una protecció integral de les dones que han patit o pateixen aquest tipus de violència en qualsevol de les formes (article 153.c EAC). Aquesta protecció integral s'ha aconseguit en bona part a través dels protocols d'actuació, que tenen per objectiu no només identificar el tipus de violència que s'exerceix contra la dona i els seus efectes, sinó també reconèixer quins són els serveis i recursos implicats, amb la finalitat de millorar la coordinació i la interdisciplinarietat de la seva intervenció, i tot sense oblidar el diàleg amb altres instruments d'actuació creats especialment en l'àmbit de l'Administració local.⁴³

Per acabar, la Llei també ha comportat diverses modificacions en el dret civil català, entre les quals destacarem la inclusió com a causa d'indignitat per succeir els supòsits de violència de gènere o familiar, i també els casos de delictes contra els drets i deures familiars, entre els quals s'inclou l'impagament de prestacions econòmiques,⁴⁴ o la prohibició d'atribuir la guarda al progenitor contra el qual s'hagi dictat una sentència ferma per actes de violència familiar o masclista o quan n'hi hagi indicis fonamentats.⁴⁵

Un comentari a part mereix l'estructura que acaba constituint l'eix vertebrador del sistema de protecció en l'àmbit de la violència masclista a Catalunya. Ens referim a la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones en situació de violència masclista (en endavant, la Xarxa), que, d'acord amb la Llei 5/2008, havia d'esdevenir el model d'atenció integral, públic i gratuït a

43. Per tipologies concretes de formes de violències, cal esmentar: Protocol per a l'abordatge de la violència masclista en l'àmbit de la salut a Catalunya; Protocol de seguretat contra les violències sexuals en entorns d'oci; Protocol de prevenció, detecció i intervenció enfront el ciberassetjament entre iguals; Protocol per a la prevenció i abordatge de l'assetjament sexual i per raó de sexe a l'empresa; Protocol d'actuacions per prevenir la mutilació genital femenina; Protocol de protecció de les víctimes de tràfic d'éssers humans a Catalunya; i el més recent Protocol d'actuació davant dels feminicidis - primera fase (octubre 2021). A aquests protocols s'han d'afegir també els aprovats en alguns municipis, especialment de l'àrea metropolitana de Barcelona i Tarragona, que coordinen els serveis i circuits d'atenció a les dones en el seu àmbit territorial.

44. Article 412-3 de la Llei 10/2008, de 10 de juliol, del llibre IV del Codi civil de Catalunya, relatiu a les successions (Diari oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 5175, de 17 de juliol de 2008).

45. Llei 25/2010, del 29 de juliol, del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 5686, del 5 d'agost de 2010).

tot el territori de Catalunya per a l'atenció, l'assistència, la protecció, la recuperació i la reparació de les dones que pateixen violència masclista (art. 53 i següents de la Llei) i que està formada per nou serveis, que han d'integrar equips multidisciplinaris i especialitzats.⁴⁶

Aquest era un repte força complex, atès l'alt nivell de coordinació territorial a assolir, a més de la pluralitat i diversitat de serveis implicats i de les administracions que hi intervenen. La peça clau per aconseguir l'ajustament requerit era el Protocol marc per a una intervenció coordinada contra la violència masclista, que fou aprovat un any més tard pel Govern en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat,⁴⁷ però el desplegament del qual no ha tingut ni la velocitat ni l'amplitud volgudes. Efectivament, la Diagnosi efectuada el 2016 pel grup d'investigació Antígona assenyala un seguit d'elements que qüestionen l'efectivitat de la Xarxa, entesa com un instrument de millora de la coordinació i de l'atenció procurada a les dones, com ara la manca de dades que es puguin connectar i comparar entre si; la prevalença en l'atenció de la violència en la parella, en detriment d'altres tipus de violències masclistes; el dèficit de temps dedicat a la prevenció i sensibilització; els pocs recursos que els serveis de la Xarxa dediquen a nenes, adolescents i joves i a les seves necessitats específiques; l'oblit dels fills i filles, que es deriven cap a serveis d'atenció especialitzats en menors però que no formen part de la Xarxa; la precarietat laboral de les professionals de la Xarxa i la manca de serveis de cura professional que pateixen, i, en general, la manca de recursos de tot tipus, factors que tenen, finalment, uns efectes directes en la qualitat del servei.⁴⁸ Tot plegat, unes deficiències que requereixen ser ateses de forma integral, coordinada i urgent, atès que estem davant de la primera línia d'atenció a les dones i als seus fills i filles, la que permet, en definitiva, garantir els drets, prestacions i suport previstos per la Llei. Malauradament, com veurem més endavant, tampoc s'ha aprofitat la recent revisió legislativa per atendre aquestes carències.

46. Servei d'atenció telefònica especialitzada; serveis d'informació i atenció a les dones; serveis d'atenció i acolliment d'urgències; serveis d'acolliment i recuperació; serveis d'acolliment substitutori de la llar; serveis d'intervenció especialitzada; serveis tècnics de punt de trobada; serveis d'atenció a la víctima del delictes; serveis d'atenció policial.

47. Aprovat el 30 d'abril de 2009, en la sessió núm. 33 de la Comissió Interdepartamental per a la Igualtat d'Oportunitats per a les Dones, d'11 d'abril de 2008.

48. Grup d'Investigació Antígona, *Diagnosi de la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones en situació de violència masclista*.

4. La Llei 17/2020, del 22 de desembre, de modificació de la Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista

4.1. Oportunitat de la reforma

A finals del 2019, en un context de consens polític sobre la necessitat d'actualitzar i revisar la Llei 5/2008, el grup parlamentari de Catalunya En Comú Podem va presentar una proposició de llei per a la seva modificació, avançant-se a una possible iniciativa governamental en aquest àmbit, fet que va precipitar el debat de la proposta davant la proximitat d'unes eleccions autonòmiques que havien de celebrar-se al febrer de 2021.⁴⁹ Aquesta urgència en el debat —que, a més, va coincidir amb el període de la pandèmia i, per tant, amb la suspensió dels terminis legislatius i la no presencialitat parlamentària— va ser força qüestionada i va impedir una discussió i reflexió profunda sobre temes d'especial interès i preocupació social, com ara la prostitució, la pornografia, les identitats sexuals o el mateix concepte de consentiment sexual. En alguns casos, la falta de temps esmentada va ser l'excusa argumental per no incorporar a la Llei aquestes qüestions —és el cas de la prostitució i la pornografia—; en d'altres, els terminis foren clarament insuficients per anar més enllà del que finalment va ser fixat i aprovat per la Llei —per exemple, en la conceptualització del consentiment sexual.

La revisió legislativa es va fer sota la clara influència del Conveni d'Istanbul, tal com indica el preàmbul de la Llei, però també, i especialment, del procés de compareixences al Parlament i dels diversos informes d'avaluació, reculls estadístics i diagnòstics que s'havien anat elaborant al llarg dels anys de vigència de la Llei.⁵⁰ La Llei 17/2020, del 22 de desembre, de modificació de la Llei

49. Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, de 5 de desembre de 2019, núm. 485. La Proposició de llei coincideix en el temps amb una segona proposició de llei de modificació de la Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista, per a la instauració d'unitats de valoració forense integral, per a la lluita contra la violència masclista, presentada pel grup parlamentari de Ciutadans i que, finalment, va ser rebutjada a través de l'aprovació d'una esmena a la totalitat de devolució (Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, de 4 de març de 2020, núm. 89).

50. En el procediment d'elaboració de la Llei, que va tramitar la Comissió d'Afers Institucionals, van tenir lloc més d'una trentena de compareixences i trenta aportacions escrites de persones expertes, associacions, entitats i institucions especialitzades en l'abordatge des de diferents àmbits de la violència masclista (Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, de 11 de

5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista, va ser aprovada per unanimitat,⁵¹ tot i que alguns punts es van sotmetre a aprovacions parcials que no van aconseguir el consens,⁵² i ha estat impugnada davant del Tribunal Constitucional sobre la base principalment d'una pretesa invasió competencial de títols exclusius de l'Estat.⁵³

La revisió que es fa de la Llei 5/2008 no té caràcter integral, tal com diu l'exposició de motius de la proposta legislativa, sinó que posa el focus en alguns aspectes considerats prioritaris. De fet, inicialment, les aspiracions de la modificació es limitàvem a dues qüestions concretes —la introducció de la violència institucional i de la violència digital—, però progressivament es va anar ampliant a d'altres temes.⁵⁴ Potser aquesta limitació inicial de l'objecte material de la reforma explica la brevetat i concisió del seu preàmbul, que contrasta amb l'extensió del de la Llei 5/2008, i és la raó que explica algunes mancances significatives en el procés legislatiu, com ara l'absència de l'escolta participativa del teixit d'entitats i associacions feministes.

Vint-i-set articles formen el corpus legal, que modifiquen o afegeixen continguts als preceptes respectius de la Llei 5/2008 i que en les línies que se-

novembre de 2020, núm.727). Malauradament, les sessions tingudes d'aquestes compareixences davant de la Ponència no s'han publicat, però hem tingut accés a la versió en àudio de les sessions dels dies 15, 20 i 25 d'octubre i 2 i 9 de novembre de 2020, facilitades pel Parlament de Catalunya. Per aquesta raó, les referències a les persones que van fer aportacions en ponència només indicaran el nom de la persona, l'àmbit d'expertesa i el dia que van compareixer.

51. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 24 de desembre de 2020, núm. 8303. La Llei va entrar en vigor a cap de vint dies de la publicació.

52. El Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals així com el resultat de les votacions per articles es poden consultar al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, d'11 de desembre de 2020, núm. 756, 184-213, i Diari de Sessions del Parlament de Catalunya-P, de 18 de desembre de 2020, 90-92, respectivament.

53. Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1719-2021, presentat per més de 50 diputats i diputades del grup parlamentari del Partit Popular contra els articles 1 (dones, nenes i joves transgènere), 2.j (definició "pròpia" de consentiment sexual), 3 (catàleg propi de formes de violència masclista) i 16 (règim intern dels partits polítics), de la Llei de la comunitat autònoma de Catalunya 17/2020, del 22 de desembre, de modificació de la Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista. El recurs ha esta admès pel Tribunal Constitucional per la Provisió de 18 de maig de 2021 publicada al Butlletí Oficial de l'Estat, núm. 126, de 27 de maig de 2021, 64154.

54. Així ho explica la relatora de la Ponència, la diputada del grup parlamentari proponent, Catalunya En Comú Podem, Susanna Segovia Sánchez. Sessió de la Ponència del dia 15 d'octubre de 2020.

gueixen a continuació analitzarem. Aquest apartat gira, doncs, a l'entorn dels principals eixos de la reforma, mentre que l'apartat següent se centra en dues qüestions sobre les quals incideix la Llei 17/2020: l'atenció als i les menors afectats per la violència masclista i la dimensió institucional d'aquest tipus de violència, que, segons el nostre parer, han de conduir a nous plantejaments en l'abordatge de la violència masclista.

4.2. Les principals línies de la reforma

El primer dels aspectes que aborda la Llei 17/2020 és el de la delimitació de l'àmbit subjectiu, és a dir, la definició de qui podrà gaudir dels drets reconeguts pel text legal. Segon la Llei, la violència masclista és una violència que s'exerceix contra les dones: totes les dones, també les nenes i les adolescents, i també, d'acord amb el nou redactat de l'article 2.2, contra les dones, nenes i adolescents transgènere.⁵⁵ Decau, finalment, per falta evident de consens i encara més evident de maduració conceptual, l'ampliació a altres col·lectius previstos en el projecte, que són reconduïts parcialment en el preàmbul de la norma, que proclama la vocació de la Llei de protegir els drets de les dones cisgènere i de les persones no-binàries.⁵⁶ Cal recordar també que la Llei 5/2008 ja havia incorporat al seu àmbit de protecció els fills i les filles dependents,

55. En el cas de les dones, nenes i adolescents transgènere, la Llei 17/2020 modifica l'article 70 de la Llei i especifica expressament que l'equiparació es produirà, fins i tot, quan no tinguin la menció de sexe registrada com a dona en la documentació oficial, i es donarà valor, per l'ampliació de l'àmbit subjectiu de la llei, també al mateix reconeixement com a dona. Aquest precepte, ha estat també qüestionat davant del Tribunal Constitucional, en entendre que s'ha "desnaturalitzat" el concepte jurídic de sexe i que implica una invasió competencial en matèria civil en l'àmbit de la regulació administrativa.

56. Aquesta extensió de l'àmbit subjectiu de la Llei ha estat qüestionada des de diversos fronts, que, amb caràcter general, consideren que les discriminacions per motiu d'identitat de gènere mereixen un àmbit específic de protecció, que no hauria de ser l'ofert per la llei de violència masclista o, fins i tot, que consideren que anul·la la dona com a categoria jurídica utilitzant conceptes sense cap fonament científic. En aquest sentit, i entre d'altres, són molt interessants les compareixences parlamentàries de la magistrada i experta en violència de gènere Lucía Avilés Palacios, el dia 26 d'octubre de 2020, i de la professora de Filosofia del Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona Encarna Bodelón González, del dia 9 de novembre de 2020. En aquesta línia, finalment decau també sense massa debats la referència a les persones intersexuals i a les persones que no s'identifiquen amb cap espectre del gènere binari, continguda a l'article 2 de la Proposició de llei.

que des del 2015 estan reconeguts com a víctimes directes,⁵⁷ i que en reben l'impacte immediat, com reconeix la mateixa Llei en diversos moments i com analitzarem més endavant.⁵⁸

El segon eix prioritari de la reforma es situa en la línia de reforçar la idea que totes les formes de violència contra les dones tenen cabuda en el model d'atenció per part dels poders públics catalans, i encaixa perfectament amb el Conveni d'Istanbul. Per això, la Llei amplia la descripció d'altres formes de violència no recollides amb anterioritat i posa l'accent en manifestacions que fins fa ben poc havien estat desatenses o, fins i tot, normalitzades socialment. Així, a l'article 4 de la Llei s'hi afegeixen:

- la *violència obstètrica*, referida a un conjunt de pràctiques i conductes realitzades per professionals de la salut consistents a impedir o dificultar l'accés de les dones a una informació veraç necessària per a la presa de decisions autònomes i informades en relació amb la seva salut sexual i reproductiva, però que també inclou altres conductes que atempten contra els drets sexuals i reproductius, com ara l'esterilització forçosa o determinades pràctiques que no respecten el cos i la salut de les dones;⁵⁹
- la *violència digital*, que es manifesta en tots aquells actes de violència masclista i misogínia en línia comesos, en part o totalment, amb l'ús de tecnologies de la informació i de la comunicació, com ara xarxes socials, webs o correu electrònic, que afectin la dignitat i els drets de les dones;

57. Llei orgànica 8/2015, de 22 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i adolescència, que modifica la LOMPIVG (article 1.2).

58. Article 2.1 de la Llei 5/2008. A més, la regulació original de la Llei també considera que els fills i filles tenen dret a ajusts escolars i indemnitzacions en cas de mort de la mare per violència masclista i a accedir de forma gratuïta a diversos serveis d'atenció i protecció de la dona, com ara els serveis d'atenció i acolliment d'urgència o d'atenció policial.

59. Resulta d'interès apuntar que, recentment, el Comitè CEDAW de les Nacions Unides ha declarat per segona vegada responsable l'Estat espanyol per violència obstètrica, davant d'un cas particular en què una dona va patir un trauma físic i psicològic com a conseqüència de l'experiència durant el part i la subsegüent desatenció per part del sistema judicial i administratiu, que no la van protegir adequadament per l'aplicació d'estereotips de gènere. Dictamen relatiu a la Comunicació 149/2019, de 27 de juny de 2022 (CEDAW/C/82/D/149/2019), i l'anterior, en un sentit similar, Dictamen relatiu a la Comunicació 138/2018, de 28 de febrer de 2020 (CEDAW/C/75/D/138/2018).

- la *violència de segon ordre*, que és l'exercida contra les persones que donen suport a les víctimes de violència masclista; i, finalment,
- la *violència vicària*, que és la que s'infligeix contra els fills i les filles amb la finalitat de provocar un major dany psicològic a la mare i que constitueix, sens dubte, el dany més extrem que pot exercir l'agressor cap a una dona.

En un sentit similar, la Llei 17/2020 incorpora també nous escenaris en què la violència masclista es pot reproduir i a l'article 3 hi afegeix els àmbits digital, institucional, polític i educatiu, amb les seves respectives definicions. La necessitat d'evidenciar i denunciar aquests espais està fora de dubtes, i així va ser valorat per moltes persones que van comparèixer davant la Ponència parlamentària,⁶⁰ però, al nostre entendre, a vegades la norma —amb una voluntat codificadora exhaustiva— confon els escenaris en què es pot reproduir la violència (“àmbits”, art. 5) amb els tipus de violència exercida (“formes”, art. 4). Això succeeix en l'àmbit de la violència institucional —a la qual més tard ens referirem— o quan s'amplien les manifestacions de l'àmbit social o comunitari a un seguit d'actuacions la majoria de les quals coincideixen amb tipus delictius criminals. En definitiva, es produeix un excés regulador que no aporta ni claredat, ni precisió, ni major comprensió; ans al contrari, una certa confusió i reiteració entre formes d'exercici de la violència i els àmbits on aquesta es manifesta.⁶¹ Un altre exemple d'aquesta críptica tècnica legislativa és el que resulta de l'intent de definir la violència digital *versus* l'àmbit digital en què es produeix (article 4.2.f i article 5.5 cinquè de la Llei). Així, quan la Llei defineix la violència de tipus tecnològic, es refereix a “les plataformes de xarxes socials, webs o fòrums, correu electrònic i sistemes de missatgeria instantània i altres mitjans semblants” i, quan descriu l'àmbit digital, fa esment vastament a pràctiques o formes en què s'expressa aquesta violència, com ara “el ciberassetjament, la vigilància i el seguiment, la calúmnia, els insults o les expressions discriminatòries o denigrants, les amenaces, l'accés no autoritzat als equips i comptes de xarxes socials, la vulneració de la privacitat, la manipulació de dades

60. En aquest sentit es van pronunciar la majoria de les persones compareixents davant la Ponència. Es poden escoltar, per a totes, la magistrada i experta en violència de gènere Lucía Avilés Palacios (26 d'octubre de 2020) o la psicòloga especialitzada en l'abordatge de la violència masclista Alba Alfageme i Casanova (20 d'octubre de 2020).

61. En aquesta línia es van pronunciar algunes compareixents, com ara la psicòloga especialitzada en l'abordatge de la violència masclista Alba Alfageme i Casanova (20 d'octubre de 2020) o la magistrada Mar Serna Calvo (9 de novembre de 2020).

privades, la suplantació d'identitat, la divulgació no consentida d'informació personal o de continguts íntims, el dany als equips o canals d'expressió de les dones i dels col·lectius de dones". Tot plegat, un assaig infructuós i desequilibrat de recopilació de conductes, escenaris, formes i àmbits que poc aporta a la norma en termes de seguretat jurídica, i que seria recomanable reconduir i endreçar en una propera revisió legislativa.

En canvi, mereix una valoració positiva la incorporació d'algunes definicions en el text legal que, malgrat no tenir en general conseqüències jurídiques pràctiques rellevants perquè no s'inscriuen en l'àmbit de competències de la Generalitat de Catalunya, sí que són significatives i oportunes, perquè incorporen o actualitzen principis i conceptes essencials, posen èmfasi en moments d'especial rellevància per a les dones i, finalment, aporten un valor interpretatiu molt interessant en l'abordatge de la violència masclista. Ens estem referint, per exemple, a la definició de consentiment sexual, al principi de diligència deguda, al concepte de feminicidi, a la dimensió interseccional de la violència masclista o al procés de desvictimització, entès com un cicle vital personal i social de la dona. En el cas del consentiment sexual, la Llei el defineix sense complexos, quan no ho fa ni el Codi penal ni tampoc cap altra llei autonòmica.⁶² L'article 3 de la Llei diu que cal entendre el consentiment sexual com "la voluntat expressa, emmarcada en la llibertat sexual i en la dignitat personal, que dona pas a l'exercici de pràctiques sexuals i l'avalua";⁶³ precisa, a més, que "la prestació del consentiment sexual s'ha de fer des de la llibertat, ha de romandre vigent durant tota la pràctica sexual i està acotada a una persona o diverses persones, a unes determinades pràctiques sexuals i a unes determinades mesures de precaució, tant davant d'un embaràs no desitjat

62. Mentre s'elaborava la Llei 17/2020, s'estava tramitant a les Corts Generals l'Avantprojecte de Llei orgànica de garantia integral de la llibertat sexual, que avui en dia segueix el tràmit parlamentari i que elimina la distinció entre agressió i abús sexual, en considerar agressió sexual totes les conductes que atemptin contra la llibertat sexual sense el consentiment de l'altra persona. A aquests efectes, el projecte de llei estatal no incorpora una definició com fa la llei catalana, sinó que simplement estableix que "solo se entenderá que hay consentimiento cuando se haya manifestado libremente mediante actos que, en atención a las circunstancias del caso, expresen de manera clara la voluntad de la persona" (disposició final quarta del projecte), i segueix una línia similar al contingut de l'article 36.2 del Conveni d'Istanbul.

63. Seguint les recomanacions i opinions expertes de moltes compareixents davant del Parlament, finalment va decaure el concepte de "desig mutu" previst en la primera versió de la proposició de llei, en considerar que el desig no pot ser definitori del que és el consentiment sexual. Per a totes, es pot escoltar la intervenció de la magistrada Mar Serna Calvo, de 9 de novembre de 2020.

com d'infeccions de transmissió sexual"; i, per acabar, adverteix que “no hi ha consentiment si l'agressor crea unes condicions o s'aprofita d'un context que, directament o indirectament, imposin una pràctica sexual sense comptar amb la voluntat de la dona” (article 3, nou apartat j de la Llei).⁶⁴ En aquest cas —com hem avançat abans—, l'abast d'aquesta definició no es podrà projectar, per exemple, en l'àmbit judicial penal, ni tan sols de forma supletòria, per falta de competència, però podrà impulsar i definir amb un altíssim nivell de concreció les estratègies i polítiques públiques que es prenguin per sensibilitzar i prevenir davant d'agressions o altres tipus de violències sexuals, i fins i tot podria constituir la base en l'àmbit administratiu d'un reconeixement assistencial i de reparació de danys per a les víctimes.

El nou apartat k de l'article 3 la Llei 5/2008 incorpora un altre concepte innovador, que posa nom a la concurrència de la violència masclista amb altres eixos de discriminació com, per exemple, l'origen, el color de la pell, el fenotip, l'ètnia, la religió, l'edat, la classe social, la precarietat econòmica, la diversitat funcional o psíquica, les addiccions, l'estat serològic, la privació de llibertat o la diversitat sexual i de gènere. Aquesta dimensió interseccional de la Llei recull una realitat que les i els professionals coneixen bé, però que ha de ser tinguda en compte en l'abordatge de les violències contra les dones i que requereix eines de coordinació i recursos específics per poder ser atesa. En aquest sentit, el mandat legal es converteix —i aquest n'és justament el valor— en un mandat dirigit als poders públics d'observar i considerar aquestes múltiples discriminacions per evitar un major dany a les víctimes. Així és com, més endavant, l'article 7.g de la Llei preveu la interseccionalitat i la diversitat de les dones com a principis orientadors de l'actuació dels poders públics.

64. Justament aquesta previsió de la Llei ha estat qüestionada en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 1719/2021, presentat per diputats i diputades del Grup Parlamentari Popular al Congrés dels Diputats. El recurs argumenta que la Llei catalana vulnera l'article 81 de la Constitució espanyola, perquè estableix una “definició pròpia de consentiment sexual” que comporta una modificació de preceptes de caràcter orgànic del Codi penal i, en conseqüència, suposa una invasió competencial il·legítima. En la línia que apuntàvem, el Parlament de Catalunya, en les seves al·legacions, incideix en la idea que la Llei no tipifica penalment cap activitat, ni tampoc estableix responsabilitat penal per als supòsits fàctics que descriu, ni preveu cap tipus d'investigació criminal o d'atribució a òrgans judicials de tipus penal, i, per tant, no es produeix cap conflicte competencial, ja que la doctrina del Tribunal Constitucional en aquest sentit diu clarament que només es produeix invasió competencial si es tipifica “de manera efectiva y concreta algun supuesto de responsabilidad penal” i que “si no se establece tipo delictivo alguno no supone invasión de competencia exclusiva del Estado sobre la legislación penal” (STC 142/1988, de 12 de juliol, FJ 7).

Per acabar aquesta primera part d'anàlisi general de la Llei 17/2020, no volem passar per alt el pes que la reforma legal dona a la capacitació i especialització dels i de les professionals, de manera que recull no només les opinions d'expertes i experts, sinó també les deficiències constatades en aquest àmbit amb anterioritat pels informes d'avaluació de la Llei. Així, l'article 19, modificat per la Llei 17/2020, incideix en la necessitat d'una formació específica d'especialització i, en l'apartat segon, amplia la llista expressa del personal que l'ha de rebre als cossos de seguretat, al personal de l'Institut de Medicina Legal i Ciències Forenses de Catalunya, i al personal de tots els serveis de la Secretaria de Mesures Penals, Reinserció i Atenció a la Víctima.⁶⁵ Tenint en compte que la Llei ja es referia al personal al servei de l'Administració de Justícia i a la Fiscalia a Catalunya, resulta curiós l'èmfasi que es posa en l'àmbit judicial, en detriment d'altres, quan *a priori* sembla que la reforma vol posar l'accent en la recuperació de les dones, entesa com un procés de desvictimització vital i social de les dones i els seus entorns que crida a la participació i atenció especialitzada d'altres branques professionals.

En qualsevol cas, l'atenció dels i de les professionals es projecta més enllà de la seva capacitació i procura també la seva protecció en forma de reconeixement de la violència que també poden patir pel fet de donar suport a les víctimes, l'anomenada violència de segon ordre.

5. Reptes de futur en relació amb la implementació de la llei de violència masclista

5.1. Els i les menors davant la violència masclista

S'ha demostrat científicament que l'exposició a la violència de gènere és causa directa de producció d'efectes negatius en el desenvolupament psicològic i emocional dels nens i nenes i adolescents, amb independència de l'edat, motiu

65. Aquesta formació especialitzada va ser valorada com a altament positiva, en especial, per les professionals i expertes de l'àmbit judicial i de l'advocacia que van intervenir en el procediment legislatiu. En aquest sentit, per exemple, Carlos Pascual Alfaro, magistrat de Jutjat sobre Violència contra la Dona (26 d'octubre de 2020); María Eugenia Gay Rosell, degana del Col·legi de l'Advocacia Catalana; Cristina Díaz-Malnero Fernández, del Col·legi de l'Advocacia de Barcelona, o Encarnación Orduna Pardo, del Col·legi de l'Advocacia de Reus (totes van comparèixer el 2 de novembre de 2020).

pel qual es reconeix habitualment l'especial vulnerabilitat d'aquest col·lectiu enfront d'aquest tipus de violència. Així, els principals textos jurídics sobre violència contra les dones han anat consolidant la necessitat d'una protecció singular de les persones menors i fixant uns estàndards mínims de protecció dels seus drets. En aquesta línia, el Conveni d'Istanbul posa en valor l'interès superior de la persona menor, reconeix l'obligació dels estats de prestar a les dones i als seus fills i filles uns serveis de suport especialitzats i, de forma particular, l'article 26 obliga els estats a prendre en consideració els drets i les necessitats de les persones menors exposades a la violència contra les dones a l'hora de prendre mesures de suport a les víctimes, amb especial atenció a l'edat que tinguin i amb el respecte degut al seu interès superior. Més recentment, aquests compromisos internacionals han estat assumits per l'Estat espanyol amb la Llei orgànica 8/2021, de 4 de juny, de protecció integral a la infància i l'adolescència davant de la violència,⁶⁶ una norma que ordena a les administracions públiques prestar especial atenció a la protecció de l'interès superior dels nens i nenes i els adolescents que convisin en entorns marcats per la violència de gènere o en siguin víctimes directes.

Malgrat aquestes previsions normatives, diversos estudis posen en relleu els déficits d'assistència i protecció adequada per a les persones menors que pateixen directament les agressions masclistes i per a filles i fills sobre els quals impacta aquesta violència pel fet de conuiu en entorns degradats per la mateixa violència.⁶⁷ La Llei 17/2020, en sintonia amb els textos legals de referència, intenta donar resposta a aquestes carències, que també s'han fet visibles en els estudis de seguiment de la implementació de la Llei, en què les i els professionals demanen focalitzar els esforços i recursos en el perfeccionament de l'atenció a les persones menors.⁶⁸

Així, en primer lloc, es constata que la violència masclista és una violència que s'exerceix contra les dones, totes les dones, també les nenes i les adolescents. Malgrat que aquest reconeixement difereix del previst al Conveni d'Istanbul, que no distingeix entre nenes i adolescents,⁶⁹ queda clar que les menors poden

66. Butlletí Oficial de l'Estat, núm. 134, de 5 de juny de 2021.

67. Giménez Costa et al., *Mesures de protecció dels i les menors víctimes de violència masclista*; Zafra, i Román, *Hijos e hijas de la violencia de género*, cap. 2.

68. Grup d'Investigació Antígona, *Resum*, 23-24.

69. L'article 3.f del Conveni d'Istanbul estableix que "El término 'mujer' incluye a las niñas menores de 18 años".

ser víctimes de violència basada en el gènere, que estan plenament emparades per la Llei, que són titulars dels drets previstos per la norma i que poden accedir als recursos i serveis de la Xarxa d'atenció i recuperació integral.⁷⁰ En la mateixa línia, la modificació legal ha volgut fer especialment visibles entorns on, de forma preferent, es poden produir agressions masclistes contra les menors. Per això, la Llei 17/2020 presta especial atenció, d'una banda, a la dimensió digital i tecnològica d'aquest tipus de violència, perquè afecta principalment les joves —que, a més, tenen una baixa percepció dels seus efectes— i, d'altra banda, la comunitat educativa, on també es presenten sovint conductes masclistes o per raó d'identitat sexual, ja sigui entre el professorat i alumnat, ja sigui entre iguals. Sorprenentment, però, s'ha perdut l'oportunitat d'acollir el principi d'interès superior del o la menor, així com la d'avançar cap a un model d'atenció integral a les seves necessitats específiques.

Pel que fa als fills i a les filles de les dones en situació de violència masclista, la Llei 17/2020 podria haver anat més lluny i introduir, per exemple, una regulació unificada en el seu corpus o algun precepte específic sobre la seva protecció singular, com seria d'esperar. Al contrari, les al·lusions que s'hi fan al llarg del text són més aviat puntuals i sempre vinculades a les necessitats d'atenció de les seves mares. És el cas de l'article 3, relatiu a les definicions, quan tracta de la recuperació de les dones i els seus fills i filles (nou article 3.f de la Llei); de la victimització secundària o revictimització (nou article 3.i de la Llei); o quan, en l'article 4, es defineix la violència econòmica contra la mare i els seus fills i filles (art. 4.2.e) incorporant una referència concreta a l'impagament reiterat i injustificat de les pensions alimentàries estipulades en cas de separació o divorci. Finalment, de forma particular, se'ls considera subjectes passius de la violència masclista quan es recull la violència directa contra elles i ells amb la finalitat de provocar dany a la mare, l'anomenada violència vicària (art. 4.2.h).

Significativament, però, allà on no arriba la Llei sembla que poden incidir altres mesures de desplegament i impuls d'aquesta. En aquesta direcció, és destacable la recent aprovació de dues iniciatives. D'una banda, el desenvolupament legal d'urgència fet pel Decret llei 26/2021, de 30 de novembre, de modificació del llibre segon del Codi civil de Catalunya en relació amb la

70. La Llei 17/2020 afegeix a la 5/2008 que a partir dels setze anys no caldrà el consentiment dels progenitors o tutors legals per accedir als serveis d'atenció i recuperació (art. 33.4 de la Llei).

violència vicària,⁷¹ que modifica diversos articles del Codi civil de Catalunya i es dirigeix a prohibir l'atribució de la guarda, les estades, les relacions i les comunicacions entre els fills i filles i el pare en els casos de violència masclista. D'altra banda, el Protocol d'actuació davant dels feminicidis,⁷² que, en consonància amb el reconeixement que fa la Llei 17/2020 del feminicidi com una manifestació de la violència masclista en l'àmbit social,⁷³ recull de forma pionera el concepte de "feminicidi vinculat", que comprèn "la mort violenta d'una persona propera a una dona en situació de violència masclista per castigar o destruir psíquicament aquesta última" i l'inclou encertadament dins de la vessant estructural de la violència masclista a fi de poder dimensionar-la en la seva complexitat. Posar l'accent en la violència exercida contra fills i filles significa també, tal com ha fet el Protocol, reconèixer l'atac més brutal i extrem contra la mare que és l'assassinat dels seus fills i filles.

Finalment, queda pendent el projecte més ambiciós en aquest àmbit: l'aprovació d'una llei d'atenció als fills i a les filles de les dones en situació de violència masclista, previst a la disposició final de la Llei 17/2020, que haurà de procurar l'adaptació de tot l'ordenament jurídic a la garantia dels drets dels fills i de les filles, sense necessitat de procediments judicials oberts ni el consentiment dels progenitors a partir dels catorze anys.

5.2. L'àmbit institucional de la violència masclista i la responsabilitat dels poders públics: l'estàndard de la diligència deguda

En relació amb les polítiques de detecció, prevenció i protecció integral que té atribuïda l'Administració catalana en el marc de les seves competències, convé ara aprofundir i preguntar-se sobre la seva responsabilitat i la dels operadors que intervenen en els diferents processos previstos per la Llei. Aquesta responsabilitat es projecta no només en la garantia d'una assistència eficaç i diligent de dones i menors, sinó que també s'estén als diversos escenaris ins-

71. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 2 de desembre de 2021.

72. Direcció General per a l'Erradicació de les Violències Masclistes, d'11 d'octubre de 2021.

73. El nou apartat g de l'article 5.4. de la Llei defineix el feminicidi com "els assassinats i homicidis de dones per raó de gènere, les induccions al suïcidi i els suïcidis com a conseqüència de la pressió i violència exercida cap a la dona".

titucionals en què es pot produir una nova victimització, ja sigui en l'àmbit judicial o policial, en el polític, en el sanitari, en el de l'atenció social, en el de l'acompanyament psicològic o, també, en l'esfera educativa.

Som, doncs, davant d'una dimensió de la violència masclista que apel·la directament als deures i les obligacions que han d'assumir els poders públics en la seva eliminació i que ha estat descrit per la Llei 17/2020 com a "violència en l'àmbit institucional".⁷⁴ Com ja s'ha esmentat prèviament, durant el procés d'elaboració de la Llei 5/2008 va fracassar l'intent d'incorporar la violència institucional en el text legal,⁷⁵ però s'ha inclòs finalment en l'ordenament jurídic català amb una extensa i complexa definició, que reproduïm a continuació. Constitueix violència en l'àmbit institucional:

Accions i omissions de les autoritats, el personal públic i els agents de qualsevol organisme o institució pública que tinguin per finalitat retardar, obstaculitzar o impedir l'accés a les polítiques públiques i a l'exercici dels drets que reconeix aquesta llei per a assegurar una vida lliure de violència masclista, d'acord amb els supòsits inclosos en la legislació sectorial aplicable. La manca de diligència deguda, quantitativa i qualitativa, en l'abordatge de la violència masclista, si és coneguda o promoguda per les administracions o esdevé un patró de discriminació reiterat i estructural, constitueix una manifestació de violència institucional. Aquesta violència pot provenir d'un sol acte o pràctica greu, de la reiteració d'actes o pràctiques de menor abast que generen un efecte acumulat, de l'omissió d'actuar quan es conegui l'existència d'un perill real o imminent, i de les pràctiques o omissions revictimitzadores. La violència institucional inclou la producció legislativa i la interpretació i aplicació del dret que tingui per objecte o provoqui aquest mateix resultat. La utilització de la síndrome d'alienació parental també és violència institucional. (Article 4 de la Llei 17/2020, que modifica l'article 5 de la Llei)

74. Segons el nostre parer, es tracta de violència institucional i no violència en l'àmbit institucional, ja que el que caracteritza aquest tipus de violència és l'incompliment per part dels poders públics de les seves obligacions i responsabilitats en l'àmbit de l'abordatge de la violència masclista, i no pas l'entorn on aquestes conductes negligents es produeixen, que entenem que és un element secundari i no necessari en la conceptualització d'aquest tipus de violència.

75. Deu anys més tard, el 13 de desembre de 2018, el Parlament de Catalunya va aprovar la Moció 32/XII, en què es demanava aquesta inclusió i s'establí un termini de tres mesos per crear un grup de treball en el marc de la Comissió Nacional per a una Intervenció Coordinada contra la Violència Masclista, que havia de fer un diagnòstic i una proposta de línies d'actuació. Ens consta que el grup de treball es va constituir, però va suspendre l'activitat per l'inici de la pandèmia.

D'aquesta manera, la Llei fa seva finalment aquesta dimensió institucional de la violència contra les dones, amb una estructura conceptual certament confusa i que caldria revisar, però que essencialment s'articula a partir del principi de diligència deguda, consolidat des de fa dècades per la normativa i jurisprudència internacional.⁷⁶ Aquest principi, indissociable de la noció de violència institucional, ha de servir per fixar els estàndards de referència del compliment de les obligacions legals dels poders públics,⁷⁷ és a dir, per validar els límits i nivells de correcció exigida a tots els agents públics que intervenen en l'abordatge de la violència masclista. El principi de diligència deguda com a estàndard d'actuació adequada dels poders públics davant les obligacions que els corresponen requereix d'aquests no només que tinguin l'agilitat i eficiència necessàries, sinó també que s'assegurin que les autoritats, el personal, els agents, les entitats públiques i els altres actors que actuen en nom d'aquests poders públics es comportin d'acord amb aquesta obligació, amb l'objectiu de prevenir, investigar, perseguir, castigar i reparar adequadament els actes de violència masclista i protegir-ne les víctimes.

Tot plegat, i en la línia de la normativa i jurisprudència internacional, la Llei sembla distingir entre la violència institucional de tipus sistèmic (*diligència deguda sistèmica*) i aquella violència institucional de tipus individual (*diligència deguda individual*).⁷⁸ La diligència deguda sistèmica reclama una

76. Sobre l'origen de la noció de diligència deguda en el dret internacional general i sobre l'aplicació en l'àmbit de la protecció internacional dels drets humans, Lozano, *La noció de debida diligència en Derecho internacional*, 71-94. Sobre la diligència deguda en l'àmbit de la violència contra les dones *Informe de la Relatora Especial sobre la violència contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Yakin Ertürk, E/CN.4/2006/61, de 20 de gener de 2006, p. 10 i Merino, "Aportaciones conceptuales de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer"; en relació amb la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, Alija, "La violencia doméstica contra las mujeres y el desarrollo de estándares normativos de derechos humanos en el marco del Consejo de Europa"; i també, Bodelón, "Violencia institucional y violencia de género"; i, en l'àmbit de la justícia, Vall, *Violència institucional i revictimització en el sistema judicial i de denúncia de violències sexuals*.

77. Aquest principi ja s'empra en la mateixa Llei i, així, per exemple, el nou article 6, apartat a), indica, com a primera finalitat de la Llei, la de complir "amb la diligència deguda" les obligacions de sensibilització, prevenció, investigació, atenció, protecció, recuperació, reparació i sanció de la violència masclista.

78. Aquesta distinció ha estat reconeguda per la relatora especial sobre la violència contra les dones (vegeu *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, Rashida Manjoo, de 14 de maig de 2013, A/HRC/23/49) i aplicada pel Comitè CEDAW des de fa anys, i també està recollida en certa manera a l'article 5 del Conveni d'Istanbul, que, en el primer apartat, estableix el deure d'abstenció dels estats de cometre qualsevol acte

intervenció pública tendent a garantir un model de regulació integral i sostinguda de lluita contra la violència de gènere i de protecció de les dones que, a més, persegueixi una transformació global de la societat. Inclouria aquelles actuacions que es deriven de les obligacions generals dels poders públics de dotar-se d'un sistema complet per a l'erradicació de la violència masclista, entre les quals podríem incloure, per exemple, l'aprovació de normes, la interpretació i l'aplicació del dret, tal com estableix la Llei 17/2020. Però també es considerarien no conforme a la diligència deguda sistèmica la impunitat i la falta de sancions adequades per als casos d'incompliment de les normes,⁷⁹ l'aplicació d'estereotips pels operadors jurídics,⁸⁰ la inexistència de mesures que assegurin l'accés de les dones als serveis socials o de justícia,⁸¹ les dilacions innecessàries en els diversos processos, la falta de coordinació entre les diverses autoritats del sistema judicial o la insuficiència de recursos públics per crear serveis bàsics per a les dones.⁸² En definitiva, la deguda diligència de caràcter sistèmic tendeix a exigir dels poders públics un sistema de protecció general eficaç per a l'atenció de les diverses necessitats de les dones i de les seves filles i fills.

En canvi, la violència institucional de tipus individual es referiria, lògicament, a qualsevol agressió directa contra les dones per part dels poders públics, però també a les actuacions inadequades o negligents de les autoritats, dels i les professionals i, en general, del personal que intervé en el circuit d'abordatge i d'atenció de les dones i que es projecta en un àmbit individual d'atenció i protecció de les víctimes de violència masclista (la diligència deguda individual).

de violència contra les dones i d'assegurar-se que les autoritats, els funcionaris, els agents i les institucions estatals, així com els altres actors que actuen en nom de l'estat es comportin d'acord amb aquesta obligació. En el segon, exigeix a les parts signatàries del Conveni la presa de mesures legislatives i altres de necessàries per actuar amb la diligència deguda per prevenir, investigar, castigar i concedir una indemnització pels actes de violència inclosos en l'àmbit d'aplicació del Conveni comesos per actors no estatals.

79. Bodelón, "Violencia institucional y violencia de género", 139-141.

80. *Ibidem*, 141-144.

81. *Ibidem*, 145-147.

82. Totes aquestes situacions han estat considerades com a violència institucional pel Comitè CEDAW, quan avalua els sistemes nacionals i dona respostes a casos singulars que li són sotmesos a consulta. Per exemple, en el Dictamen del Comitè CEDAW relatiu a la Comunicació núm. 20/2008, Komova contra Bulgària, de 25 de juliol de 2011; el Dictamen del Comitè CEDAW, relatiu a la Comunicació núm. 6/2005, Fatma Yildirim contra Àustria, de 6 d'agost de 2007, o el Dictamen del Comitè CEDAW, relatiu a la Comunicació 47/2012, González Carreño contra España, de 16 de juliol de 2014.

La noció de victimització secundària o revictimització, que ja es trobava en la Llei,⁸³ resulta fonamental com a paràmetre d'interpretació d'aquest tipus de violència institucional, en la mesura que implica un maltractament i un dany addicional a les víctimes de violència masclista, que hauria de ser evitable si el sistema i els seus agents no reproduïssin novament la discriminació estructural contra les dones.⁸⁴ Aquesta violència pot provenir d'un sol acte o pràctica greu, com ara l'omissió d'actuar quan es conegui l'existència d'un perill real o imminent per a la dona o els seus fills i filles, o de la reiteració d'actes o pràctiques de menor abast que generen un efecte acumulat, com la repetició innecessària del relat de la dona en diverses instàncies —sanitària, policial i judicial—. A més, aquest tipus de violència, que també es dona, segons la Llei 17/2020, quan és coneguda o promoguda per les administracions o esdevé un patró de discriminació reiterat i estructural, constituïria, segons el nostre parer, una altra manifestació de violència institucional sistèmica i, per tant, que interpel·la novament a les autoritats, que hauran de revisar la pràctica que va donar lloc a la violència institucional i corregir-la.

Segurament, la clau de volta del sistema d'exigència de responsabilitat institucional rau, d'una banda, en la prevenció i correcció d'aquests tipus de conductes negligents per part dels agents públics i, d'altra banda, en la garantia de la reparació dels danys addicionals causats a les dones i als seus fills i filles. En aquest sentit, el nou article 76 bis, introduït per la Llei 17/2020, dirigeix l'atenció a l'àmbit de la responsabilitat per les actuacions de les administracions competents, tant patrimonial com disciplinària, que remet directament a la llei estatal de règim del sector públic o a la llei catalana de procediment de les administracions públiques.

Ateses les dificultats i deficiències que previsiblement apareixeran per fer efectiva la responsabilitat dels òrgans o agents públics, pensem que els esforços s'haurien de centrar a explorar altres models de reparació dels danys patits per les dones i els seus fills i filles, en la línia ja apuntada per la Llei; és a dir, entendre aquest moment com un procés de desvictimització i recuperació de

83. La Llei 17/2020 inclou també les filles i fills, juntament amb les dones, com a subjectes que poden patir les actuacions revictimitzadores en l'àmbit institucional.

84. Especialment en l'àmbit judicial i criminològic hi ha estudis que analitzen la victimització secundària en relació amb la violència de gènere. Martínez, i Castrillo, "La victimización secundaria en el contexto de los delitos de violencia de género", i Arrieta, "Diversos escenarios judiciales y su impacto en la victimización secundaria".

la dona, que comporta un cicle vital personal i social i que pot estar acompanyat per diversos serveis i professionals amb la finalitat de restablir tots els àmbits danyats per l'experiència viscuda (article 3.f de la Llei). Aquest procés requereix una resposta integral, que no podrà ser satisfeta únicament des del sistema jurídic —penal, civil o administratiu—, sinó que haurà d'atendre a altres aspectes i necessitats de les víctimes i dels seus entorns i tenir en compte també els diferents eixos de desigualtat que poden concórrer.⁸⁵

En aquesta línia, resulta més prometedora la proposta incorporada en el mateix precepte, consistent a dissenyar un model global d'atenció que estableixi el marc d'actuació dels poders públics catalans i que fixi els estàndards de diligència deguda a partir de la centralitat de la víctima i de la seva protecció integral, i que pivoti preferentment sobre la idea d'una reparació de tots els àmbits danyats (jurídic, social, educatiu, laboral...) i dels perjudicis viscuts per les dones i els seus fills i filles.

Justament en el moment de tancar aquest article, en el marc de la Comissió Nacional per a una Intervenció Coordinada contra la Violència Masclista, s'ha presentat el nou Protocol marc per una intervenció amb diligència deguda en situacions de violència masclista, que sembla alinear-se amb aquesta idea.⁸⁶ Aquest protocol deriva d'un significatiu Acord de Govern per elaborar un marc general que desplegui les accions per erradicar la violència institucional, previstes essencialment en el nou article 76 bis de la Llei.⁸⁷ Fou aprovat sis mesos després de l'entrada en vigor de la reforma de la Llei, i actualitza la voluntat del legislador autonòmic, que assumeix públicament determinats compromisos, com ara:

- Reactivar el grup de treball sobre violència institucional de la Comissió Nacional per a una Intervenció Coordinada contra la Violència Masclista.
- Realitzar una avaluació diagnòstica integral sobre victimització de les dones i dels seus fills i les seves filles.

85. Bodelón, "Violencia institucional y violencia de género", 151-153.

86. Nota de premsa del Govern de la Generalitat (13/07/2021): <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/426822/ladministracio-rendira-comptes-intervencio-violencias-masclistes-mitjancant-diligencia-deguda>.

87. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, d'1 de juliol de 2021, núm. 8447.

- Iniciar els treballs per a una avaluació anual de victimització en els processos judicials.
- Aprovar un model d'atenció integral a les violències masclistes.

Cal felicitar-se d'aquest acord ja que la construcció de models complexos de protecció en la direcció que acabem d'apuntar ha d'anar acompanyada d'un sistema de dades estructurat i periòdic sobre victimització en l'àmbit de la violència contra les dones, que permeti una correcta diagnosi i definició de polítiques adequades. Encara avui, dur a terme una acurada quantificació resulta difícil, ja que no es disposa de dades sobre revictimització.⁸⁸

6. Reflexions finals

D'acord amb el que s'ha exposat a propòsit de les polítiques públiques en l'àmbit de la lluita contra la violència masclista i, especialment, del desenvolupament legal que en fa la precursora Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista, ampliada i actualitzada per la Llei 17/2020, podem concloure que Catalunya s'ha dotat d'un sistema normatiu integral que respon còmodament —i en alguns casos de forma pionera— a les exigències internacionals de referència. Aquesta adequació es fa evident tant des de la perspectiva conceptual de la violència masclista, entesa com una lesió dels drets fonamentals més bàsics de les dones —com ara la seva vida, integritat i dignitat— que es presenta com un contínuum de múltiples violències en un context persistent i estructural de domini, sotmetiment i control de la dona, però també del seu entorn, i que cal combatre des de diferents fronts perquè les seves manifestacions són multiformes i complexes, com des de la dimensió més institucional, que apel·la a les decisions i polítiques públiques que des de diferents àmbits s'han de prendre per sensibilitzar, prevenir, detectar, atendre, assistir, protegir, recuperar i reparar de forma integral les dones, nenes i adolescents i els seus fills i filles.

Tanmateix, sabem que l'existència d'un model normatiu complet no és suficient: aquesta anàlisi no pot desconèixer, d'una banda, la magnitud dels

88. Vall, *Violència institucional i revictimització en el sistema judicial i de denúncia de violències sexuals*, 6.

reptes que es plantegen a curt, mitjà i llarg termini i, d'altra banda, els riscos existents, que intentarem analitzar a mode de reflexions finals.

Hem vist que la reforma de 2020 és limitada, tant pel que fa al seu impacte normatiu —ja que no pretén una actualització integral de la llei sobre violència masclista, sinó que se circumscriu a certs aspectes o eixos considerats prioritaris— com pel que fa a la precipitació en la seva elaboració i discussió —ja que va ser sotmesa a un tràmit d'urgència enmig d'un període de pandèmia, de no presencialitat parlamentària i d'imminent contesa electoral—. Malgrat tot, la Llei 17/2020 mereix una valoració altament positiva pel que té d'innovadora en certs àmbits, però també per seguir construint un relat sobre la realitat de les violències contra les dones que haurà d'impulsar i orientar les accions immediates dels poders públics catalans. Per al futur queda reservada, doncs, una revisió global de la Llei 5/2008 que recuperi l'escolta activa de moviments i associacions feministes i que s'endinsi també en qüestions peremptòries i imprescindibles, com ara la implementació de la coeducació o la revisió de la Xarxa, i que esmeni i millori —a nivell de tècnica legislativa i de claredat conceptual— certes nocions i principis que resulten certament confusos i no aporten seguretat jurídica a les persones destinatàries.

Ara per ara, els esforços dels poders públics catalans s'han de centrar en l'aterratge de la Llei, que és molt exigent a nivell de desenvolupament i que reclama una intervenció normativa multinivell en l'abordatge de la violència masclista —disseny de polítiques públiques, aprovació de reglaments de desenvolupament, de protocols d'actuació i elaboració d'avaluacions periòdiques—, que sovint haurà de ser coordinada entre administracions i serveis diferents. Òbviament, no es pot desconèixer que la principal amenaça per a la implementació correcta de la Llei —especialment, en relació amb l'actuació preventiva i assistencial de les dones i dels seus fills i filles, però també amb la de capacitació dels i de les professionals— serà la insuficiència de recursos i de dotació pressupostària. No per previsible podem silenciar aquesta situació de dèficit històric, que només es pot capgirar amb un compromís polític ferm que abraci tots els governs i administracions que hi intervenen i que superi la retòrica infructuosa de la Llei, que, una vegada més, estableix l'obligació de consignar els recursos necessaris per garantir els seus objectius.

En aquest sentit, és molt encoratjadora la recent creació, el maig del 2021, d'una sòlida estructura de govern i de gestió, a partir d'un nou Departament d'Igualtat i Feminismes i d'una Direcció General per a l'Erradicació de les

Violències Masclistes.⁸⁹ En la mateixa línia, també mereixen ser posades en valor les darreres iniciatives derivades de la Llei 17/2020, com són el Protocol d'actuació davant dels femicidis - primera fase (octubre de 2021); la modificació del llibre segon del Codi civil de Catalunya en relació amb la violència vicària;⁹⁰ l'Acord de Govern per elaborar un marc general que desplegui les accions per erradicar la violència institucional (juliol de 2021), i el recent Protocol marc per a una intervenció amb diligència deguda en situacions de violència masclista (juliol de 2022).

Esperem, finalment, que tots aquests esforços, reformes capdavanteres i relats bastits, així com tots els que hauran d'arribar en un futur, no es quedin en el paper de la Llei i de la resta d'acords i normes derivades, sinó que tinguin un veritable efecte “taca d'oli” sobre tot el territori i totes les estructures que intervenen en l'abordatge de la violència masclista. Només així es podrà aconseguir el que, sense cap mena de dubte, és l'essencial: d'una banda, l'efectiva protecció integral de les dones i els seus entorns i, d'altra banda, la transformació social cap a models relacionals justos i respectuosos per a les dones, que els garanteixin una vida digna i lliure de violència.

Bibliografia

- Añón Roig, María José, i Víctor Merino Sancho. “El concepto de violencia de género en el ordenamiento jurídico español: balance crítico y propuestas de un concepto holista e integral”. *Ars Iuris Salmanticensis: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología* 7, n. 1 (2019): 67-95.
- Alija Fernández, Rosa A. “La violencia doméstica contra las mujeres y el desarrollo de estándares normativos de derechos humanos en el marco del Consejo de Europa”. *Revista General de Derecho Europeo* 24 (2011): 1-48.
- Arrieta, Verónica. “Diversos escenarios judiciales y su impacto en la victimización secundaria”. *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología* 28 (2014): 287-320.
- Bodelón, Encarna. “Violencia institucional y violencia de género”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 48 (2014): 131-155.

89. Decret 21/2021, de 25 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 8418, de 26.5.2021.

90. Decret llei 26/2021, de 30 de novembre, publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 8556, de 02/12/2021.

- Boix Reig, Javier, i Elena Martínez García, coord. *La nueva ley contra la violencia de género (LO 1/2004, de 28 de diciembre)*. Madrid: Iustel, 2005.
- Cabrera Mercado, Rafael, i María José Carazo Liébana. *Análisis de la legislación autonómica sobre violencia de género*. Madrid: Ministerio de Igualdad. Subdirección General de Cooperación y Relaciones Institucionales, 2010.
- Carmona Cuenca, Encarnación. “Los principales hitos jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de igualdad de género”. *Teoría y Realidad Constitucional* 42 (2018): 311-334.
- De Hoyos Sancho, Montserrat. “Reflexiones sobre la Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y su transposición al ordenamiento español”. *Revista General de Derecho Procesal* 34 (2014): 1-53.
- Freixes Sanjuán, Teresa, i Laura Román Martín. *La orden europea de protección: su aplicación a las víctimas de violencia de género*. Madrid: Tecnos, 2015.
- Gensana Riera, M. Àngels. “Llei del dret de les dones a eradicar la violència masclista”. *Activitat parlamentària* 17 (2008): 30-36.
- Giménez Costa, Ana, et al. *Mesures de protecció dels i les menors víctimes de violència masclista: una reforma pendent en l'atenció a la víctima*. Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, 2022.
- Grup d'Investigació Antígona. *Diagnosi de la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones en situació de violència masclista*. Universitat Autònoma de Barcelona, 2016.
- . *Resum: Diagnosi de la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones en situació de violència masclista*. Universitat Autònoma de Barcelona, 2006.
- Laurenzo Copello, Patricia. “La violencia de género en la ley integral. Valoración político-criminal”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 7-8 (2005).
- Laurenzo, Patricia, Luisa Maqueda, i Ana Rubio, coord. *Género, violencia y derecho*. València: Tirant lo Blanch, 2008.
- Lozano Contreras, José F. *La noción de debida diligencia en Derecho internacional*. Barcelona: Atelier, 2007.
- Martín Martínez, Magdalena, i Carolina Jiménez Sánchez. “La protección internacional de los derechos humanos de las mujeres: Una visión desde la multiculturalidad y la perspectiva de género”. A Patricia Laurenzo Copello, i Rafael Durán Muñoz, coord., *Diversidad cultural, género y derecho*, 267-305. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.
- Martínez Uceda, Sonia, i Rebeca Castrillo Santamaría. “La victimización secundaria en el contexto de los delitos de violencia de género: la victimización judicial”. A Víctor Rodríguez González et al., *Vulnerabilidad de las víctimas desde la perspectiva de género: una visión criminológica*, 215-230. Madrid: Dykinson, 2021.
- Merino Sancho, Víctor. “Aportaciones conceptuales de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer”. *Anuario de filosofía del derecho* 24 (2007): 387-408.
- . “Evolución y estándares internacionales de protección frente a la violencia de género”. A A. Giménez Costa, dir., et al., *Las respuestas del derecho ante la violencia de género desde un enfoque multidisciplinar*, 21-42. Thomson Reuters-Aranzadi, 2019.

- . “La (re)configuración del concepto de violencia contra las mujeres en el sistema de derechos humanos: la labor de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer”. *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres* 22 (2008): 6-11.
- . “Tensions entre el procés d’especificació dels drets humans i el principi d’igualtat respecte als drets de les dones en el marc internacional”. *Drets i Llibertats* 27 (2012): 327-363.
- Oliveras Jané, Neus. “Igualdad de género y violencia de género en el ordenamiento jurídico español”. A A. Giménez Costa, dir., et al., *Las respuestas del derecho ante la violencia de género desde un enfoque multidisciplinar*, 95-133. Thomson Reuters-Aranzadi, 2019.
- Pardell Veà, Agnès, i M. Àngels Cabasés Piqué. “La acción normativa de las comunidades autónomas. Reflexiones en torno a la ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista en Catalunya”. A *La protección de la víctima de violencia de género. Un estudio multidisciplinar tras diez años de la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004*, 423-454. Universitat de Lleida-Aranzadi (2016).
- Pastor Gosálvez, Inma, Laura Román Martín, i Ana Giménez Costa. *Integración Europea y Género*. Madrid: Tecnos, 2014.
- Román Martín, Laura. “El marco internacional de protección de las víctimas de violencia de género”. A Ana Giménez Costa, dir., *Las respuestas del derecho ante la violencia de género desde un enfoque multidisciplinar*, 71-94. Aranzadi Thomson Reuters, 2019.
- Subirats, Joan, dir., i Eva Alfama, coord. *Avaluació de l’impacte social de la llei 5/2008 del drets de les dones a eradicar la violència masclista*. Barcelona: Grup de recerca Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona, 2012.
- Vall, Carla, coord. *Violència institucional i revictimització en el sistema judicial i de denúncia de violències sexuals. La violència després de la violència*. Barcelona: Iridia, 2018. <https://iridia.cat/publicacions/3161/>.
- Zafra-Aparici, Eva, i Laura Román, ed. *Hijos e hijas de la violencia de género. Análisis de casos sobre las consecuencias del feminicidio*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2022.