

Les polítiques de gènere de la Generalitat de Catalunya i la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes

Neus Oliveras Jané

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

Gender Policies of the Generalitat de Catalunya and Law 17/2015 on the Effective Equality of Women and Men

ABSTRACT This paper presents an analysis of Law 17/2015, of July 21, on the effective equality of men and women, as the law that governs gender policies in Catalonia. These policies are analysed within the framework of the mandates of the Statutes of 1979 and 2006 and their competence limits. This paper places them in the context of state and regional legislation on equality. It explains the long gestation and approval of Law 17/2015, and the analysis focuses on its purpose, objectives, and structural principles. In particular, it reflects on the implementation of the principle of gender mainstreaming, on how the law responds to the allocation of household and childcare responsibilities, and on its effectiveness, and it assesses if the measures provided for in the law are adequate to fulfil its purpose. The conclusions highlight the importance of this law, but also the difficulties of its challenges. Finally, it is stated that in order to consolidate the ambitious objectives of the law, a clear political will and the allocation of resources are necessary.

KEYWORDS equality; gender; gender mainstreaming; discrimination; household and childcare responsibilities; gender policies; reconciling work and personal life.

RESUM L'article presenta una anàlisi de la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, com a norma que estructura les polítiques de gènere a Catalunya. L'anàlisi d'aquestes polítiques se situa en el marc dels mandats dels estatuts del 1979 i del 2006 i dels seus límits competencials, i les posa en el context de la legislació estatal i autonòmica sobre la igualtat. Quant a la Llei 17/2015, se n'explica la llarga gestació i aprovació, i l'anàlisi es concreta en la seva finalitat, objectius i principis estructurals. En particular, es reflexiona sobre la implementació del principi de la transversalitat de la perspectiva de gènere, sobre les respostes que dona la Llei sobre la responsabilitat de les tasques domèstiques i de cura, i sobre la seva efectivitat, i valora si les mesures previstes a la Llei són idònies per complir amb la seva finalitat. A les conclusions es destaca la importància de la Llei, però també la dificultat

Article rebut el 06/07/2022; acceptat el 07/11/2022.

dels seus reptes; finalment, es considera que, per assolir els ambiciosos objectius de la Llei, cal una clara voluntat política i s'hi han de destinar recursos.

PARAULES CLAU igualtat; gènere; transversalitat de gènere; discriminació; dones; conciliació; polítiques de gènere; tasques de cura.

1. Introducció

Des de l'adveniment de la democràcia espanyola, i pel que fa al nostre àmbit territorial, des de l'accés de Catalunya a l'autonomia, s'han impulsat polítiques i s'han aprovat legislacions específiques per fer front a la històrica situació de desigualtat jurídica i social de les dones, primer de forma tímida, però cada vegada amb instruments legals més precisos i de major abast. Aquest desplegament s'inscriu, a més, en el context de la normativa de la Unió Europea i en el dels diversos documents internacionals, que en els seus àmbits respectius pretenen fer efectiu el dret a la igualtat de dones i homes. Tanmateix, malgrat els esforços normatius fets, les dades demostren que la igualtat de gènere no és encara una realitat i que els progressos, quan es donen, són lents en extrem.¹ En conseqüència, és interessant fixar-se en aquestes normes i valorar si han desplegat tota la seva potencialitat.

Dins d'aquest marc normatiu, el present article se centra en la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, que vol ser el codi bàsic d'igualtat en l'àmbit de Catalunya; per tant, dins dels límits fixats per les competències estatutàriament assumides, aquesta és la norma que ha de donar fonament i ha d'ordenar totes les polítiques de gènere de la Generalitat de Catalunya.² L'objectiu de l'article és fer una anàlisi jurídica de la Llei 17/2015, que se centrarà sobretot en els problemes d'interpretació i d'aplicació jurídica de la norma, qüestions sobre les quals encara es troben pocs estudis. Es tracta,

1. Entre els diversos organismes i institucions on es poden consultar les dades i estadístiques, destaquem les que en l'àmbit de la Unió Europea presenta l'EIGE i, en concret, el seu índex d'igualtat de gènere (<https://eige.europa.eu/gender-equality-index>). Pel que fa a l'any 2021, assenyala que la millora ha estat d'un "microscòpic" 0,6 respecte de l'any anterior. Vegeu <https://eige.europa.eu/news/gender-equality-index-2021-fragile-gains-big-losses>.

2. Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, publicada al DOGC núm. 6919, de 23.07.2015, i correcció d'errades al DOGC núm. 6931, de 10.08.2015, i al DOGC núm. 7052, de 04.02.2016.

per tant, d'un estudi eminentment descriptiu, que revisa les circumstàncies de creació de la norma i en determina les finalitats, que n'exposa l'estructura i en justifica el contingut, i que en destaca els principis bàsics, els encerts, les contradiccions i les dificultats.

L'esmentat caràcter de codi bàsic de la Llei, junt amb el fet que es tracta d'una norma sobre igualtat de gènere, implica que tingui un caràcter transversal que abasta molts sectors de la realitat, tant públics com privats, i, per tant, que sigui una llei extensa i detallada, que no permet una anàlisi en profunditat de tots els elements ni de totes les polítiques que preveu, ja que desbordaria amb escreix l'extensió d'aquest treball. En aquest sentit, cal tenir present, a més, que aquest article forma part d'un monogràfic sobre les polítiques de gènere desplegades a Catalunya, els grans principis de les quals venen dissenyats per la Llei 17/2015. Per tant, aquest article té també l'objectiu de ser un capítol introductor i d'oferir una visió general d'aquestes polítiques, deixant l'anàlisi sectorial i més concreta d'altres d'elles com a objecte d'estudis posteriors.

Quant a l'estructura d'aquest article, els primers apartats s'enfoquen a les polítiques de gènere a partir de la seva contextualització normativa, per passar posteriorment a l'anàlisi del contingut de la Llei 17/2015. En conseqüència, per començar es descriu l'evolució de les polítiques d'igualtat de la Generalitat de Catalunya, prenent com a punt de partida l'Estatut d'autonomia del 1979 (EAC '79),³ i a continuació s'exposen els mandats estatutaris i els límits competencials de les polítiques de gènere conforme al vigent Estatut del 2006;⁴ al fil de l'exposició, també es farà referència a la normativa d'igualtat supranacional, estatal i d'altres comunitats autònomes. En particular, es fa també referència a la Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a erradicar la violència masclista, que, tot i ser prèvia a la Llei d'igualtat, n'és complementària perquè, com s'ha repetit mantes vegades, la violència masclista és l'expressió més extrema de la situació de discriminació estructural de les dones.⁵

3. Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre (BOE núm. 306, de 22 de desembre de 1979).

4. Llei orgànica 6/2006, de 19 juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (BOE núm. 172, de 20 de juliol de 2006, i DOGC núm. 4680, de 20.07.2006).

5. Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a erradicar la violència masclista (DOGC núm. 5123, de 02.05.2008). Aquesta Llei ha estat modificada diverses vegades, entre d'altres, per la mateixa Llei 17/2015, però ha tingut una reforma específica i de gran transcendència

A continuació, s'aborda ja la Llei 17/2015, començant pel llarg camí que va seguir per ser aprovada i continuant amb una revisió del seu contingut. Per determinar els trets bàsics i generals de la Llei, ens fixem especialment en el preàmbul, que proporciona la justificació de la norma, i en el capítol primer, que recull l'objecte i finalitat de la norma, les definicions i els principis rectors. Posteriorment, ens centrarem en els dos primers d'aquests principis rectors, perquè són un desenvolupament directe dels mandats de l'EAC 2006, i per la seva importància intrínseca: d'una banda, la integració de la perspectiva de gènere en les polítiques públiques, que afecta de forma directa l'àmbit del sector públic i, per una altra, els treballs domèstics i de cura, que incideixen directament en el sector privat, i que són considerats com la raó del desequilibri i, per tant, de la desigualtat, en el mercat de treball i en l'ús i organització del temps entre homes i dones. Es dedica encara un darrer apartat a l'efectivitat de la Llei, a partir del seu caràcter de codi bàsic i de l'anàlisi de les obligacions que estableix. Per acabar, es recullen les conclusions i reflexions que han aflorat al llarg de l'exposició.

2. L'Estatut d'autonomia del 1979 i els inicis de les polítiques d'igualtat

Del primer Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat el 1979,⁶ en destaca l'article 9.27 EAC '79, que establia com a competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya la de "Promoció de la dona". Cal recordar que aquell Estatut, format només per 57 articles, i a diferència de l'actual Estatut del 2006, no contenia un catàleg de drets pròpiament dit, més enllà d'una referència, en el títol dedicat a les disposicions generals, als drets polítics (art. 6) i la remissió que l'apartat 1 de l'article 8 EAC '79 efectua als drets constitucionals i la transcripció gairebé literal de l'apartat 2 de l'article 9.2 de la Constitució Espanyola (CE), relatiu a la igualtat material, que assumeix per als poders públics de la Generalitat de Catalunya l'obligació constitucionalment establerta de promoure la igualtat real i efectiva. Pel que fa a la distribució de competències, també podem esmentar la competència plena en ensenyament (art. 15 EAC '79), o bé la competència en publicitat (art.

amb 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 (DOGC núm. 8303, de 24.12.2020).

6. Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre (BOE núm. 306, de 22 de desembre de 1979).

9.30 EAC '79), en estadístiques d'interès per a la Generalitat (art. 9.33), o la possibilitat que l'article 16 EAC '79 ofereix a la Generalitat de regular, crear i mantenir la seva televisió, ràdio i premsa pròpies i, en general, tots els mitjans de comunicació social per al compliment dels seus fins; àmbits, tots ells —en particular, el primer, relatiu a l'educació—, on les polítiques de gènere poden tenir una incidència especial.

Sobre la base d'aquestes minses competències es va endegar, tanmateix, una important activitat política i normativa que es va reflectir en institucions, estructures i mesures de promoció de les dones i d'impuls de la igualtat, en algunes de les quals Catalunya va esdevenir capdavantera, tal com se'n fa ressò el mateix preàmbul de la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva, i a les quals ens referim a continuació.

Així, atesa la naturalesa transversal de les diverses accions adreçades a donar contingut a la competència estatutària de promoció de la dona, pel Decret del 1987 es va crear la Comissió Interdepartamental de Promoció de la Dona,⁷ un òrgan col·legiat amb l'objectiu de coordinar l'actuació dels diversos departaments de la Generalitat, millorar l'eficàcia dels serveis i evitar duplicitats. Catalunya va esdevenir així pionera a crear comissions interdepartamentals en aquest àmbit.

La Comissió es va mostrar no només totalment necessària,⁸ sinó també insuficient per a la tasca encarregada, de manera que fou l'embrió d'un organisme central en l'àmbit de les polítiques de gènere de la Generalitat de Catalunya: l'Institut Català de la Dona (ICD), creat per la Llei 11/1989, i que a partir del 2021 passa a denominar-se Institut Català de les Dones.⁹ L'Institut és un organisme administratiu autònom que respon al que s'ha denominat *feminisme*

7. Decret 25/1987, de 29 de gener (DOGC núm. 800, de 29.01.1987).

8. De fet, se n'han anat transformant la nomenclatura, l'organització i l'adscripció, i actualment és la Comissió Interdepartamental per a la Igualtat Efectiva de Dones i Homes, que es troba inscrita a l'Institut Català de les Dones.

9. La Llei 11/1989, de 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de la Dona, es va publicar al DOGC núm. 1167, de 12.07.1989, i el seu nom es va modificar per l'article 62 de la Llei 2/2021, de 29 de desembre, de mesures fiscals, financeres i del sector públic. La raó de fons d'aquesta modificació és l'admissió que no hi ha un únic model de dona, sinó múltiples dones i múltiples situacions que l'afecten, conforme al principi de la interseccionalitat.

institucional,¹⁰ és a dir, que assumeix que les reivindicacions feministes s'han de defensar també des de les estructures de poder; forma part, doncs, d'un moviment generalitzat de creació d'organismes autònoms institucionals amb competències per lluitar contra la desigualtat de gènere i per coordinar les polítiques d'igualtat, similars als que existien a d'altres països d'Europa,¹¹ o similar també al seu homòleg estatal, l'Instituto de la Mujer. Aquest darrer —instaurat per la Llei 16/1983, de 24 d'octubre— fou l'impulsor de les polítiques d'igualtat a l'àmbit estatal a l'inici de la democràcia i responsable de la lluita contra la discriminació i la violència de gènere; des del 2021 es denomina Instituto de las Mujeres i s'integra en el Ministeri d'Igualtat.¹²

Així mateix, és la mateixa Llei de creació de l'Institut Català de les Dones la que preveu la creació dels consells de participació de les dones (art. 6 i 7), per tal d'integrar-hi les seves opinions, i també en aquest cas Catalunya en fou capdavantera, l'any 1989.¹³ El Consell Nacional de les Dones de Catalunya es defineix com un òrgan participatiu i consultiu de l'ICD, integrat per la representació d'entitats, associacions, grups i consells de dones del territori català que treballen per a la igualtat i la promoció de les dones, i que s'estructuren en assemblees territorials. Finalment, també té caràcter innovador, tant a l'àmbit europeu com a l'Estat espanyol, l'establiment dels estudis d'impacte de gènere el 2001,¹⁴ uns instruments que avaluen de forma prèvia les conseqüències possibles i previsibles de les polítiques públiques que es dissenyen amb l'objectiu de promoure la igualtat, que es van estendre posteriorment a la resta de comunitats autònomes i es van adoptar també a la normativa estatal,

10. També es coneix com a feminisme d'estat o feminisme oficial, seguint Stetson, i Mazur, *Comparative State Feminism*, que examinava les agències d'igualtat de tretze països postindustrials, entre els quals incloïa Espanya. Pel que fa a Espanya, vegeu Valiente, *El feminismo de Estado en España*.

11. Per exemple, a Bèlgica, Àustria, Finlàndia, França, Irlanda, els Països Baixos, Itàlia o el Regne Unit, amb noms diversos. McBride, i Mazur, *The Politics of State Feminism*, 48.

12. Disposició addicional quarta de la Llei de pressupostos generals de l'Estat per a 2021. Fins aquell moment, i des del 2014, s'anomenava Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades.

13. Decret 194/1990, de 30 de juliol, pel qual es desplega la Llei 11/1989, de 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de la Dona i es refonen i deroguen íntegrament el Decret 267/1989, de 25 d'octubre, i el Decret 19/1990, de 23 de gener.

14. Previstos a la Llei 4/2001, del 9 d'abril, de modificació de l'apartat 2 de l'article 63 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que, malgrat la llargària del títol, és una norma breu, que consta només d'un article (DOGC núm. 3371, de 19.04.2001).

tot i que amb diferències pel que fa a la regulació.¹⁵ Una aplicació concreta i amb molta transcendència pràctica d'aquests estudis d'impacte es pot donar en l'elaboració de les normes pressupostàries. Més enllà d'aquestes institucions i d'aquests instruments, al llarg del temps les polítiques de gènere s'han vehiculat i concretat mitjançant una pluralitat de plans d'actuació, d'abast generalista, entre els quals s'intercalen plans dirigits més específicament a la prevenció de la violència de gènere. El primer d'aquests plans, el Pla d'actuació de Govern de la Generalitat per a la igualtat d'oportunitats de les dones 1989-1992, es va aprovar, doncs, el mateix any en què es crea l'Institut Català de les Dones,¹⁶ mentre que el primer que s'adreça específicament a la violència masclista s'aprova deu anys més tard.¹⁷ A aquests plans, caldrà afegir-hi plans previstos per a àmbits concrets —per exemple, en l'educació—, protocols diversos, o els corresponents informes d'execució dels plans d'actuació o plans estratègics de polítiques de dones, entre d'altres.

3. El marc estatutari actual: un nou enfocament de les polítiques de gènere

El vigent Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), aprovat el 2006,¹⁸ incorpora la veu de les dones en una norma constitutiva i les visibleta al seu text. En consonància amb el moment en què s'elabora, el text estatutari incorpora els nous enfocaments i plantejaments pel que fa a les polítiques de gènere, en una triple vessant: en primer lloc, parteix del reconeixement dels drets de les dones i la seva garantia, en especial pel que fa a la defensa davant de la violència masclista; en segon lloc, permet l'establiment d'accions positives

15. Alonso i Verge comparen la utilització d'alguns dels instruments en què es concreta la transversalitat de la perspectiva de gènere per part de les comunitats autònomes i elaboren un quadre amb les dates de la seva implementació, a "El impacto de la distribución territorial del poder sobre las políticas de igualdad en España", 247-249.

16. D'acord amb el Pla estratègic de polítiques de gènere del Govern de la Generalitat 2019-2022, i comptant el vigent, s'haurien aprovat fins a vuit plans d'actuació per a la igualtat d'oportunitat de les dones (p. 9). Estan publicats a la pàgina web de l'Institut Català de les Dones. Vegeu https://dones.gencat.cat/web/content/02_institut/10-pla_interdepartamental/Pla_Estrategic_2019_2022.pdf (consultat el 15.06.2022).

17. El primer d'aquestes característiques en l'àmbit territorial de Catalunya fou el Pla integral de prevenció de la violència de gènere i d'atenció a les dones que la pateixen (2002-2004).

18. Llei orgànica 6/2006, de 19 juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (BOE núm. 172, de 20 de juliol de 2006, i DOGC núm. 4680, de 20.07.2006).

quan siguin necessàries per eliminar les discriminacions per raó de sexe, i, en tercer lloc, inclou la perspectiva de gènere en totes les polítiques públiques, no només en relació amb les polítiques directament relacionades amb la promoció de les dones.¹⁹

Aquestes novetats s'integren en els diversos apartats de l'Estatut i s'ajusten sistemàticament als àmbits que regulen. Tot i que hi ha altres preceptes estatutaris en què es podria destriar un suport per desenvolupar polítiques de gènere, les principals previsions són les que es comenten a continuació.

3.1. Drets i principis rectors

Les primeres referències es troben ja en el títol preliminar de l'EAC 2006, que comprèn els 14 primers articles d'aquesta norma. Després que l'article 4.2 EAC —tal com havia fet el seu antecessor del 1979 en l'article 8— reproduïx el principi d'igualtat material de l'article 9.2 CE, l'Estatut del 2006 recull com a novetat entre els valors que han de promoure els poders públics el de l'equitat de gènere (art. 4.3 EAC), un principi que, partint del reconeixement de la diferent situació de dones i homes a la societat, propugna la promoció de la igualtat d'oportunitats. Seguidament, dins de l'extens títol I, amb el descriptiu encapçalament de "Drets, deures i principis rectors" i que comprèn de l'article 15 al 54, en destaca l'article 19 EAC, que reconeix les dones com a subjectes polítics, és a dir, com a ciutadanes titulars de drets. En concret, aquest precepte dedica els seus dos apartats específicament als drets de les dones i posa l'èmfasi, en particular, en tres aspectes en què aquests drets es troben més en risc: la discriminació, els maltractaments i la participació. Així, l'apartat primer reconeix el dret de totes les dones "al lliure desenvolupament de la seva personalitat i capacitat personal", i ho completa afegint-hi el dret "a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'explotació, maltractaments i tota mena de discriminació". Per tant, el primer apartat d'aquest article

19. Tanmateix, encara no reflecteix la vessant interseccional de la legislació i de les polítiques de gènere, que té com a objectiu visibilitzar la diversitat de les dones i el fet que, a més de la discriminació per raó de sexe, poden patir de forma concurrent altres situacions de desavantatge, la qual cosa també es coneix com a discriminació múltiple. Bodelón, "Las leyes de igualdad de género en España y Europa", 89-90, 95-97. Aquesta vessant interseccional sí que es troba inclosa a la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes, a la qual es fa referència tant en el preàmbul com a les definicions de l'article 2, però sense gaire més desenvolupament.

identifica com a característica diferencial dels drets de les dones que aquestes parteixen d'una situació de discriminació, que es concreta particularment en l'explotació i la violència masclista, i que es desenvolupa també en l'apartat dels principis rectors, a l'article 41 EAC, al qual es fa al·lusió posteriorment. Pel que fa al segon apartat, recull els drets de les dones a "participar en condicions d'igualtat d'oportunitats amb els homes en tots els àmbits públics i privats"; en aquesta línia, en el títol II de l'Estatut, dedicat a les institucions, l'article 56.3 EAC concreta aquest dret de participació quan estableix que una futura llei electoral catalana "haurà d'establir criteris de paritat entre dones i homes en l'elaboració de les llistes electorals".

Encara en el títol I de l'Estatut, però en el capítol dedicat a l'establiment dels principis rectors que han de guiar l'actuació dels poders públics a Catalunya, l'article 41 EAC dedica els seus cinc apartats a la "perspectiva de gènere". El primer apartat se centra en l'àmbit laboral, en què es recull el principi d'igualtat d'oportunitats entre dones i homes i la prohibició de discriminació per raó d'embaràs o maternitat, mentre que el segon apartat garanteix la transversalitat de la perspectiva de gènere a totes les polítiques públiques. Pel que fa al tercer apartat, tal com s'ha apuntat, l'Estatut incideix de manera específica en els drets de les dones davant de la violència masclista i, com a continuació dels drets reconeguts al segon apartat de l'article 19 EAC, l'article 41.3 EAC estableix com un dels principis rectors de les polítiques públiques el deure de garantir que es faci front de manera integral a totes les formes de violència contra les dones i als actes de caràcter sexista i discriminatori, però alhora inclou en el mateix apartat altres aspectes aparentment poc congruents, com ara el deure de fomentar el reconeixement del paper de les dones en els àmbits cultural, històric, social i econòmic, i el de promoure la participació dels grups i les associacions de dones en l'elaboració i l'avaluació d'aquestes polítiques, que estarien més lligats a l'àmbit de la participació que no pas al de la violència. L'apartat quart reconeix el valor dels treballs de cura a l'àmbit domèstic i familiar i, finalment, el cinquè i darrer apartat protegeix el dret a la lliure decisió de la dona en general i, en particular, pel que fa al seu cos i a la seva salut reproductiva i sexual.

3.2. Competències en matèria de gènere i els seus límits

Ja en un títol diferent, el IV, l'article 153 EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya les polítiques de gènere com a competència exclusiva, unes polí-

tiques de gènere que, respectant les competències que reté l'Estat, inclouen com a mínim tres grans àrees, i que resumidament són: la planificació de les polítiques d'igualtat per a la dona i les mesures d'acció positiva, la promoció de les associacions de dones, i la lluita contra la violència masclista.

Pel que fa a la primera, relativa a les “polítiques per a la dona, i també l'establiment d'accions positives per a aconseguir eradicar la discriminació per raó de sexe que s'hagin d'executar amb caràcter unitari per a tot el territori de Catalunya”, ja hem dit que des del 1989 el Govern de la Generalitat havia estat desplegant tot un seguit de plans d'actuació en aquest àmbit, que l'Estatut no fa més que recollir i concretar amb rang estatutari. Quant a la competència en la promoció de les associacions de dones, se circumscriu a aquelles que “acompleixen activitats relacionades amb la igualtat i la no-discriminació i de les iniciatives de participació”, ja que altres tipus d'associacions es troben previstes en títols competencials diferents, com ara l'associacionisme esportiu (art. 134 EAC) o l'associacionisme juvenil (art. 142 EAC). En tercer lloc, la competència en polítiques de gènere es concreta en “la regulació de les mesures i els instruments per a la sensibilització sobre la violència de gènere i per a la seva detecció i prevenció, 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 aquesta línia concreta, les actuacions de la Generalitat es veuen condicionades pel fet que la violència contra les dones suposa una vulneració de drets fonamentals i un delictes i, en conseqüència, en aquests aspectes la seva regulació correspon a l'Estat, que ha de desenvolupar per llei orgànica els drets fonamentals i pel Codi penal, i que es reserva la competència exclusiva pel que fa a “la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals” (art. 149.1.1^o CE), així com la legislació penal i la legislació processal (art. 149.1.6 CE). Això explica la dicció de l'apartat 3 de l'article 153 EAC reproduït, que posa l'accent sobretot en la detecció i la prevenció de la violència, i la protecció de les dones, més que en la persecució de la violència en si mateixa, que seria una matèria a desenvolupar pel Codi penal estatal. Dins d'aquests límits, doncs, tant la Generalitat de Catalunya com d'altres comunitats autònomes han legislat sobre la violència de gènere, perquè hi ha un ampli ventall de polítiques i actuacions que no estan directament lligades a la vessant punitiva, sinó que parteixen d'una visió més integral i transversal, que aborda la violència de gènere com una forma extrema de discriminació estructural que requereix, per tant, mesures de prevenció, de formació, de transforma-

ció social, mesures assistencials i socials d'acompanyament i de reparació del dany a les dones; en definitiva, un seguit de mesures que s'inclouen dins de les polítiques d'igualtat de gènere, sobre les quals Catalunya disposa efectivament de competències.

Per acabar, cal recordar que el Tribunal Constitucional va tenir ocasió de pronunciar-se respecte de les peculiaritats i la interpretació de la competència sobre polítiques de gènere de la Generalitat a la STC 159/2016, de 22 de setembre, dictada arran del recurs d'inconstitucionalitat interposat per l'Estat justament contra la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes.²⁰ En la seva argumentació, el Tribunal Constitucional admet expressament que la delimitació entre la matèria política de gènere i altres matèries pot resultar complexa, donat el caràcter transversal i intersectorial de la política de gènere, i considera que la forma de resoldre el conflicte és decantar-se per la competència específica per sobre de la competència transversal, amb l'argumentació següent: “si existe un título específico que atribuye al Estado o a la Comunidad Autónoma competencia sobre una determinada materia la competencia sobre política de género pasa a un segundo plano pues, de lo contrario, quedaría desbordado el ámbito y sentido de este título competencial que no puede operar como título capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento” (FJ 2). Sobre la base d'aquest principi, doncs, es van declarar inconstitucionals tot un seguit d'articles (art. 36-39-40-44) que regulaven aspectes relatius a la legislació laboral, que és competència exclusiva de l'Estat conforme a l'art. 149.1.7 CE: “7.ª Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”. D'acord amb la mateixa línia argumental, i malgrat que s'havien impugnat alguns articles més de l'apartat de sancions, aquestes darreres es consideraran constitucionals sempre que no afectin les matèries competencials exclusives de l'Estat.

Aquestes són, doncs, les premisses estatutàries sobre les quals es recolza tant la Llei del dret de les dones a erradicar la violència masclista com, posteriorment, la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes, que és la que ens ocupa en aquest article. Abans, però, és interessant revisar l'encaix entre una i altra norma.

20. BOE núm. 263, de 31 d'octubre, p. 75864 a 75887.

4. L'encaix de la Llei igualtat i la Llei de violència de gènere

Dos anys després de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de 2006, s'aprova a Catalunya la Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista, que, en relació amb la legislació estatal, amplia el concepte de la violència contra les dones més enllà de les relacions de parella, que presenta la violència com una conseqüència de la societat androcèntrica, misògina i patriarcal en què vivim, i que inclou tot un seguit de mesures de transformació social, ja que, segons el preàmbul, l'adopció d'aquestes mesures és la premissa necessària per erradicar definitivament la violència de gènere. Una és conseqüència de l'altra, és a dir, la violència de gènere, com ja s'ha dit, és una manifestació extrema de la situació de discriminació de la dona.

Ara bé, tant en el cas de Catalunya com en el cas espanyol, la violència masclista s'ha encarat en una normativa separada, singular i prèvia en el temps a la norma sobre la igualtat. Així, la normativa estatal es conté a la Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere, que ofereix també una resposta integral i multidisciplinària;²¹ la llei d'igualtat espanyola, la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, sobre igualtat efectiva de dones i homes, triga encara un parell d'anys més a veure la llum.²² Pel que fa a la normativa de la resta de comunitats autònomes en aquests dos àmbits, s'observa que la situació és heterogènia: hi ha comunitats autònomes on la legislació d'igualtat és anterior a la de violència —és el cas d'Andalusia, Castella-la Manxa, Castella i Lleó o València—; d'altres, la majoria, on la legislació de violència masclista és anterior a la d'igualtat —aquí, a més de Catalunya, podem incloure-hi Aragó, Canàries, Cantàbria o Navarra—; d'altres encara, on només trobem legislació sobre la violència de gènere —el cas de Madrid i de La Rioja—; i, finalment, un darrer grup on en una mateixa

21. La primera resposta normativa estatal fou la Llei 27/2003, de 31 de juliol, reguladora de l'ordre de protecció de les víctimes de violència domèstica (BOE núm. 183, d'1 d'agost de 2003), que regulava només una mesura puntual de caràcter judicial, i no tenia l'abast integral de la Llei 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere (BOE núm. 313, de 29 de desembre de 2004). Per veure l'evolució de la normativa espanyola, tant la relativa a la igualtat com la relativa a la violència de gènere, vegeu Oliveras, "Igualdad de género y violencia de género en el ordenamiento jurídico español", 107-125.

22. BOE núm. 71, de 23 de març de 2007.

lleï es troba la regulació d'igualtat i la de violència contra les dones —és el cas d'Extremadura, el País Basc, Múrcia o Astúries.²³

En la mesura que la violència contra les dones és una de les manifestacions de la discriminació contra aquest col·lectiu, semblaria lògic acabar primer amb la desigualtat estructural per poder, així, garantir l'efectivitat de les mesures contra la violència masclista. Tanmateix, també sembla clar que, si el que apareix primer és un desplegament normatiu relatiu a la violència masclista, això respon no només al fet que la problemàtica de la violència de gènere té una entitat pròpia que reclama tractament legislatiu especialitzat i independent, sinó també a la necessitat d'abordar amb urgència una realitat dramàtica que deixa de ser un problema privat i es trasllada a l'àmbit públic i que, una vegada visibilitzada, no admetia més dilació.²⁴ Això també implica, però, com succeeix a la legislació catalana, que hi ha mesures que es reiteren en ambdues lleis, lligades a aspectes com ara la formació, la sensibilització, la coeducació...; un fet que justifica també l'opció d'aquells territoris que han dictat una única norma. En aquest sentit, per exemple, el vigent Pla estratègic de polítiques d'igualtat de gènere 2019-2022 de la Generalitat de Catalunya tracta a l'eix núm. 3 justament de la “Prevenició i erradicació de les violències masclistes (II programa d'intervenció integral contra la violència masclista)”; l'eix que preveu, amb diferència, el major nombre d'objectius i actuacions proposades, en triplicar ell sol el nombre de la suma de la resta d'eixos,²⁵ i assenyala que tota la resta d'eixos del pla adreçats a assolir la igualtat efectiva de dones i homes tenen caràcter preventiu respecte de la violència masclista.²⁶

23. Es pot consultar tota la normativa sobre les lleis estatals i autonòmiques que regulen el principi de no-discriminació a l'estudi presentat per González-Trevijano al Parlament Europeu, *Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado-España*.

24. El procés de visibilització i, per tant, de translació de l'àmbit privat (violència domèstica) a l'àmbit públic (violència de gènere) es pot resseguir en l'evolució de les polítiques i la legislació estatal; des de les primeres actuacions de l'Instituto de la Mujer i els primers plans d'acció, fins a les modificacions del Codi penal i, posteriorment, la legislació específica sobre violència de gènere. Oliveras, “Igualdad de género y violencia de género en el ordenamiento jurídico español”, 107-108, 113-117.

25. *Pla estratègic de polítiques d'igualtat de gènere del Govern de la Generalitat de Catalunya 2019-2022*, 17.

26. *Ibidem*, 42.

5. La Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes: el codi català d'igualtat

Una vegada situat el context normatiu de les polítiques d'igualtat a Catalunya, és el moment d'abordar la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes. Donada l'extensió de la norma i l'amplitud de les afectacions que planteja, com ja s'ha dit, aquesta anàlisi ofereix una visió general de la Llei d'igualtat, sense entrar en polítiques concretes. La norma es presenta a partir de la tramitació parlamentària i, posteriorment, se n'examinen més detingudament l'objecte, la finalitat i els grans principis, perfilats al preàmbul i regulats principalment en les disposicions generals del capítol I. D'entre aquests grans principis estructurals, reflexionarem sobre la introducció de la transversalitat de la perspectiva de gènere i sobre els treballs domèstics i de cura, per acabar finalment valorant l'efectivitat de les seves mesures per assolir les finalitats que es proposa.

5.1. L'intermitent procés d'elaboració de la Llei

Els antecedents de la Llei d'igualtat aprovada el juliol del 2015 es remunten força enrere en el temps. De fet, originàriament es tractava d'una iniciativa impulsada pel Govern de la Generalitat que anava lligada al projecte que va donar lloc a la Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista, una opció lògica per la continuïtat entre un i altre tema, com ja s'ha argumentat. La norma sobre la igualtat, que portava per títol "Projecte de Llei per a una nova ciutadania i per a la igualtat efectiva de dones i homes", la va començar a elaborar l'Institut Català de les Dones l'any 2007, amb l'objectiu de recollir i consolidar les mesures que ja es duïen a terme en els diversos plans d'igualtat aprovats, però també d'avançar cap a noves polítiques i actuacions. El text del projecte va comptar amb una gran participació, tant institucional com d'organitzacions diverses —entre elles, del Consell Nacional de Dones de Catalunya—, i aportacions dels ens locals, de l'àmbit associatiu i dels agents socials. L'Avantprojecte de llei va ser presentat pel Govern al Parlament el juliol del 2010, a la VIII legislatura, en què va ser admès a tràmit però no va arribar a ser pres en consideració perquè va finir la legislatura.²⁷ Un any

27. Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya (BOPC), núm. 804, de 4 d'octubre de 2010, p. 48.

després, el març del 2011, i en una nova legislatura, el mateix text va ser recuperat, però aquesta vegada per tres grups parlamentaris (PSC, ERC i ICV-EUiA), i presentat a la Mesa del Parlament de Catalunya.²⁸ La iniciativa legislativa va ser rebutjada per l'esmena a la totalitat de retorn presentada pel grup parlamentari de CiU el maig del 2011.²⁹

Ja a la legislatura següent, la X, diversos grups parlamentaris van reprendre la idea d'elaborar una llei d'igualtat, i van presentar-se tres proposicions de llei en aquest sentit, però aquesta vegada es va adoptar un plantejament diferent: el 16 de juliol de l'any 2013, dins la Comissió de Benestar, Família i Immigració del Parlament de Catalunya, es nomena una ponència conjunta de tots els grups parlamentaris per redactar una proposició de llei sobre igualtat de dones i homes.³⁰ Aquesta ponència presenta la seva proposta a la Mesa del Parlament el 18 de març de 2014,³¹ ara amb el títol gairebé definitiu de "Proposició de Llei d'igualtat efectiva entre dones i homes". La Mesa del Parlament va concedir fins a cinc pròrrogues per presentar-hi esmenes a la totalitat, sempre a sol·licitud del Grup Parlamentari Popular, que finalment va presentar una esmena de retorn de la proposició de llei a la Mesa el juny del 2014.³² El debat sobre aquesta esmena i el seu rebuig no van tenir lloc fins al març del 2015, quan ja s'havia anunciat la convocatòria de noves eleccions per a aquell setembre. Per evitar que, una vegada més, el codi d'igualtat català acabés bandejat, a primers d'aquell mateix mes de març es va acordar la tramitació de la proposta de llei pel procediment d'urgència, i en tots els tràmits subsegüents —és a dir, a partir ja de la proposta de les compareixences— els

28. BOPC núm. 37, de 15 de març de 2011, p. 17-34.

29. BOPC núm. 66, de 9 de maig de 2011, p. 19.

30. A la X legislatura (2012-2015), el Parlament està format pels grups parlamentaris següents: Grup Parlamentari de Convergència i Unió, Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, Grup Parlamentari Socialista, Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya verds - Esquerra Unida i Alternativa, Grup Parlamentari de Ciutadans i Grup Parlamentari Mixt. Van presentar la proposició de llei el Grup Parlamentari Socialista el 12 de febrer de 2013 (BOPC núm. 27, de 18 de febrer de 2013, p. 8-26), el Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa el 5 de març de 2013 (BOPC núm. 39, de 18 de març de 2013, p. 25-43), i el Grup Parlamentari de Convergència i Unió i el Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya el 24 d'abril de 2013 (BOPC núm. 68, de 29 d'abril de 2013, p. 32-53).

31. BOPC núm. 286, de 24 de març de 2014, p. 15-36, i correcció d'errades al BOPC núm. 417, de 27 d'octubre de 2014, p. 25.

32. BOPC núm. 337, de 16 de juny de 2014, p. 46.

terminis es van veure reduïts a la meitat,³³ cosa que va provocar crítiques tant per part d'alguns grups parlamentaris com de les i dels compareixents, perquè consideraven que la precipitació impedia una reflexió assossegada sobre el text i anava en detriment de la seva qualitat. Així doncs, des del març fins al juliol, moment d'aprovació de la Llei, es proposen noranta-una compareixences, que tenen lloc de forma presencial durant dos dies, el 25 i 26 de març, tot i que algunes d'elles decauen o expressen les opinions per escrit; es presenten un total de 558 esmenes per part de tots els grups parlamentaris de la cambra,³⁴ de les que informarà la Ponència el 25 de juny del 2015,³⁵ i, finalment, la Llei s'aprova al Ple del 8 de juliol de 2015 per 122 vots a favor. Per tant, per una àmplia majoria parlamentària, tot i el vot en contra o l'abstenció d'alguns diputats i diputades de PPC, de Ciutadans i d'Unió, que s'oposaven a la regulació de l'accés a l'avortament segons la normativa vigent, i també es mostraven en contra del que anomenaven les quotes de paritat.

En el moment de la votació i aprovació del Dictamen, la relatora de la Ponència afirma com a trets positius que fou una llei llargament reivindicada i llargament treballada, ja que s'inicia el 2007, transita per tres diferents legislatures i, finalment, s'aprova amb el consens majoritari del Parlament de Catalunya el 2015.³⁶ Tanmateix, convé matisar que el seu origen és divers: primerament, l'impulsa un òrgan institucional, l'ICD; a continuació, la reprèn la institució parlamentària, i, finalment, s'impulsa mitjançant una comissió parlamentària, la temàtica de la qual no és igualtat, sinó benestar, família i immigració. I també convé retenir que, tot i que l'*iter* legislatiu de la Llei fou aparentment llarg, la seva aprovació final es va tramitar d'urgència. És a dir, que efectivament el procés d'aprovació de la Llei fou llarg, però això no significa que gaudís d'una atenció continuada, sinó que fou interromput i

33. BOPC núm. 510, de 4 de març de 2015, p. 6.

34. D'aquestes esmenes, 207 són del Grup Parlamentari Socialista; 158, del Grup Parlamentari d'ICV-EUiA; 37, del Grup Parlamentari del PP —la majoria, de supressió—; 23, del Grup Parlamentari de Ciutadans; 43, del Grup Parlamentari d'ERC —moltes, de redacció i sobre el fons de la Llei—; 40, del Grup Parlamentari de CiU, i 50, del Grup Parlamentari Mixt. BOPC núm. 544, de 21 d'abril de 2015.

35. BOPC núm. 611, de 25 de juny de 2015.

36. Violant Cervera i Gòdia, del Grup Parlamentari de Convergència i Unió. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, Sèrie P - núm. 115, de 8 de juliol de 2015, p. 74. <https://www.parlament.cat/document/dspcp/149429.pdf#page=73>.

reprès en diverses ocasions, per una diversitat d'agents, i, finalment, aprovada amb un ritme accelerat.³⁷

El resultat, és a dir, la norma aprovada, és una llei extensa, que formalment s'estructura en 64 articles, ordenats en cinc capítols, i que tanca amb set disposicions addicionals, dues disposicions transitòries, una disposició derogatòria i cinc disposicions finals. El primer capítol, sobre el qual ens estendrem més, recull els aspectes generals de la Llei; inclou l'objecte i finalitats, les definicions, els principis d'actuació, i reconeix el paper de les associacions de defensa dels drets de les dones (art. 4). En els capítols següents, la Llei concreta les competències de la Generalitat i dels ens locals (cap. II); defineix els mecanismes necessaris per implementar la igualtat en el sector públic, entre els quals s'inclou l'impacte de gènere en les lleis de pressupostos (cap. III), i identifica els àmbits d'actuacions en els quals cal desenvolupar actuacions específiques (cap. IV). Aquests àmbits d'actuació es poden agrupar a l'entorn dels set sectors següents: (1) participació política i social de les dones; (2) educació, cultura i coneixement, amb especial èmfasi en la coeducació; (3) treball, empresa i ocupació, un apartat que es va veure força retallat per la STC 156/2016, com ja s'ha esmentat;³⁸ (4) polítiques socials; (5) medi ambient, urbanisme, habitatge i mobilitat; (5) justícia i seguretat, i (6) estadístiques i estudis. El capítol V, dedicat a les mesures per garantir el compliment de la Llei, també rep una atenció particular.

5.2. El preàmbul i els principis rectors de la Llei

D'entrada, tenint en compte el moment en el temps en què es va redactar la norma, i atesos els antecedents que s'han relatat, sorprèn que el preàmbul no contingui una fonamentació jurídica més extensa, més completa, com la que es troba, en canvi, a la Llei 5/2008, relativa a la violència masclista. Pel que fa als antecedents, el preàmbul només esmenta que la norma no parteix de zero, reconeix les reivindicacions del moviment feminista i dels moviments associatius pels drets de les dones, i passa seguidament a parlar de la normativa dictada per la Generalitat i dels seus reeiximents en aque-

37. Alonso afegeix com a causa del retard l'arribada al poder de governs conservadors, i cita explícitament la Llei d'igualtat catalana. Alonso, "Las políticas de género en España", 38.

38. BOE núm. 263, de 31 d'octubre, p. 75864 a 75887.

lles mesures en què, certament, Catalunya ha estat pionera; cap referència, doncs, a l'activitat parlamentària, al retard en relació amb la legislació anterior, ni a l'oportunitat política d'elaborar la llei en aquest moment i no en un altre pel que fa a les circumstàncies conjunturals de la societat catalana. Sorpren encara més, però, la nul·la referència a la Constitució espanyola del 1978, ja que el marc de referència constitucional del dret antidiscriminatori són els articles 14 i 9.2 de la Constitució, en el marc dels quals s'han de moure els preceptes relatius al gènere de l'Estatut d'autonomia del 2006 i les polítiques de gènere de la mateixa Llei 17/2015; sobretot, quan sovint es diu que les polítiques d'igualtat tenen un clar caràcter multinivell.³⁹ L'única concessió és la de declarar-se "complementària" de la LO 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes. Semblaria, per tant, que la norma sorgeix del no-res, en lloc de ser la continuació d'un procés cap a la igualtat en el qual Catalunya no avança sola. Aquesta omisió contrasta amb les exposicions de motius de la legislació d'igualtat d'altres comunitats autònomes de data semblant a la catalana, que fan un recull dels avenços en el dret a la igualtat tant en l'àmbit de l'Estat com, també, en l'àmbit internacional.⁴⁰ I és que a la Llei catalana d'igualtat tampoc hi ha cap al·lusió a la normativa internacional o a la dictada per la Unió Europea, que sovint han estat el detonant i forneixen la legislació nacional de la base teòrica, i que s'han consolidat com a referents des de fa dècades per a les actuacions en matèria de gènere. Ens referim, per exemple, al Conveni sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació contra les dones del 1979,⁴¹ als resultats

39. En el marc d'un estat del benestar altament descentralitzat com l'espanyol, on polítiques com les sanitàries o les educatives són en gran mesura competències assumides estatutàriament de les comunitats autònomes, les polítiques d'igualtat tenen un clar perfil multinivell. Alonso, "Las políticas de género en España", 60.

40. En aquesta línia, s'argumenta que el caràcter multinivell de les polítiques d'igualtat ha propiciat, com a conseqüència positiva, la creació de dinàmiques competitives que afavoreixen l'aprenentatge entre territoris, però, com a conseqüència negativa, polítiques divergents en diferents àmbits, entre els quals el de la lluita contra la violència de gènere. Alonso, i Verge, "El impacto de la distribución territorial del poder sobre las políticas de igualdad en España", 256. En tot cas, aquest aprenentatge no es veu reflectit, doncs, a l'exposició de motius de la Llei catalana d'igualtat.

41. Convenció sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació contra les dones (conegut com a CEDAW, per les sigles en anglès), un tractat internacional adoptat el 1979 també per l'Assemblea General de les Nacions Unides. Disponible a <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286> (consultat el 20.06.2022).

de la Conferència mundial de 1995 (Beijing)⁴² o al Conveni d'Istanbul,⁴³ o bé a tot el conjunt de normes de la UE, començant pels valors en què es basen els tractats constitutius i seguint amb les nombroses directives, recomanacions, resolucions i decisions que contenen disposicions relatives a la igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes, a les quals el preàmbul es refereix de forma vaga com “el marc normatiu comunitari” i els “objectius més avançats en matèria de transversalitat de gènere”. L'omissió contrasta també amb el fet que les polítiques d'igualtat a Espanya tenen un marcat perfil multinivell i, pel que fa a les comunitats autònomes, si bé inicialment les polítiques d'igualtat autonòmiques imitaven les de l'Estat, cada vegada més el model foren les polítiques i la normativa internacionals i, particularment, les de la Unió Europea.⁴⁴

Tornant a la Llei, reconeix al preàmbul que la nostra és una societat patriarcal, androcèntrica i sexista i que, per tant, necessita una transformació de les estructures socials, perquè la igualtat formal ja fa temps que s'ha instaurat jurídicament i, tanmateix, les desigualtats quotidianes persisteixen. Aquest reconeixement implícit és fonamental, es troba en l'origen i justifica la necessitat de la Llei, perquè és la situació de desigualtat estructural de les dones a la societat la que legitima el conjunt de mesures que conté la Llei, que serien innecessàries si la igualtat fos una realitat. En ser una desigualtat no pas jurídica, no establerta legalment, sinó de tipus social, cal actuar sobre totes les estructures socials que la generen, i això explica que la Llei incideixi en tots aquells àmbits en què el gènere estigui involucrat. És per això que l'article 1 de la Llei expressa que el seu objecte és “fer efectiu el dret a la igualtat i a la no-discriminació per raó de sexe en tots els àmbits, etapes i circumstàncies

42. Declaració de Beijing. Informe de la Quarta Conferència Mundial sobre la Dona (Beijing, del 4 al 15 de setembre de 1995), organitzada per l'ONU (A/CONF.177/20/Rev.1). Fruit d'aquesta Conferència és la Declaració i la Plataforma d'Acció de Beijing de 1995, adoptada de forma unànime per 189 països, que estableix un seguit d'objectius estratègics i de mesures per al progrés de les dones i per assolir la igualtat de gènere en dotze àmbits d'especial preocupació. Disponible a <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf> (data de consulta: 20.06.2022).

43. El Conveni núm. 210 del Consell d'Europa, sobre prevenció i lluita contra la violència contra les dones i la violència domèstica, conegut com a Conveni d'Istanbul, es va fer l'11 de maig de 2011; Espanya va ratificar el Conveni l'11 d'abril de 2014 (BOE núm. 137, de 6 de juny de 2014), i va entrar en vigor de forma general i també per a Espanya el 14 d'agost de 2014. Disponible a <https://rm.coe.int/1680462543> (Data de consulta: 20.06.2022).

44. Alonso, “Las políticas de igualdad en España”, 60.

de la vida”, i inclou després una llarga llista de les finalitats que es proposa aconseguir: la primera d’elles és el resum, el compendi o el resultat final de tota la resta de les llistades, quan es proposa “Eliminar les discriminacions, les desigualtats i la invisibilitat, generades pel caràcter patriarcal de la societat, que han patit històricament les dones”. Per tant, la Llei pretén abordar el problema en tota la seva complexitat i donar-hi una solució global i, per fer-ho, a més del reconeixement explícit de drets específics a les dones, parteix dels instruments propis del dret antidiscriminatori, que són les mesures d’acció positiva i l’estratègia de la transversalitat de perspectiva de gènere.

Abans, però, i seguint el criteri de moltes directives de la UE, així com de la Llei 3/2007, d’igualtat estatal, l’article 2 inclou el significat de fins a quinze conceptes bàsics que s’empren a la Llei, alguns dels quals provenen de la teoria política feminista i requereixen, en conjunt, una interpretació uniforme per a la seva correcta aplicació. L’article fa palesa una certa intenció pedagògica que també anirà traspuntant al llarg del text legislatiu; tanmateix, les raons que són subjacents a aquest llistat no resulten evidents a primera vista. D’entrada, algunes definicions, força irrellevants pel que fa a facilitar l’aplicació de la Llei, porten més a la confusió que a l’aclariment dels conceptes, com ara la dualitat entre *representació equilibrada* i *representació paritària*, o entre *equitat de gènere* i *igualtat de gènere*, tenint en compte, a més, que la noció d’equitat de gènere està prevista a l’EAC 2006, però no es recull enlloc més que en aquest article 2 de la norma. Tampoc s’entén el perquè de la inclusió o l’exclusió d’algunes definicions: es distingeixen l’*assetjament per raó de sexe* i l’*assetjament sexual*, però, en canvi, es troba a faltar una definició o almenys una remissió a la definició legal de *violència masclista*, prevista a l’article 3.a) de la Llei 5/2008, que s’utilitza en múltiples ocasions en l’articulat i de la qual són una manifestació les dues accions anteriors definides. En aquesta línia més pedagògica, potser també es trobaria a faltar una definició de societat o sistema *patriarcal*, com es va destacar a les compareixences realitzades durant l’*iter* parlamentari de la Llei, i que sí que s’utilitza a l’articulat, en el precepte dedicat a les finalitats de la Llei (art. 8). Finalment, descriu què cal entendre per *discriminació directa* i per *discriminació indirecta*, quan són conceptes perfectament clars, tant en la legislació com també en la seva aplicació i jurisprudència, de manera que la definició poc aporta a la interpretació de la Llei.⁴⁵

45. L’article 6 de la LO 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, defineix *discriminació directa* i *discriminació indirecta* en termes molt similars; pel que fa a la jurisprudència constitucional, ja a la STC 145/1991, d’1 de juliol, FJ2, el Tribunal va incorporar

També amb un cert tarannà didàctic i de forma força prolixa, l'article 3 prossegueix amb un també generós llistat dels principis rectors de la Llei, que donen una idea de l'amplitud de la transformació que es vol emprendre. Aquests principis són els que s'enumeren a continuació.

- 1) La transversalitat de la perspectiva de gènere i de les polítiques d'igualtat de gènere, amb l'objectiu de valorar les implicacions que per a dones i homes té qualsevol actuació programada, i que, entre d'altres, es concreta en l'obligació d'avaluar l'impacte de gènere en totes les intervencions públiques.
- 2) L'equilibri entre el treball de mercat i el treball domèstic i de cures i corresponsabilitat en el treball, ja que la norma entén que es troba a l'origen de la desigualtat la divisió sexual del treball i el diferent ús dels temps.
- 3) L'erradicació de la violència masclista, en l'òrbita de la qual es troba la promulgació de la Llei 5/2008, comentada anteriorment.
- 4) L'apoderament de les dones, per superar la infravaloració històrica que han patit.
- 5) La democràcia paritària i la participació paritària de les dones i els homes en els àmbits públics, que abasta no només la representació en tota mena d'òrgans, sinó també en l'elaboració i l'avaluació de les polítiques públiques.
- 6) La perspectiva de les dones, a partir de tota la seva diversitat; aquest principi suposa la incorporació a la norma del reconeixement de la discriminació múltiple o la interseccionalitat, entesa com la necessitat de tenir presents tots els components discriminatoris que conflueixen en una mateixa situació i que multipliquen els desavantatges i la discriminació.
- 7) La justícia social i la redistribució de la riquesa, en què es prioritza la lluita contra la feminització de la pobresa.

la noció *discriminació indirecta*, que fa derivar de la normativa comunitària (BOE núm. 174, de 22 de juliol de 1991, p. 27 a 32), i l'ha utilitzat en diverses ocasions abans que fos recollida positivament a la Llei.

- 8) I, finalment, l'ús no sexista ni estereotipat del llenguatge, tant en l'atenció personal com en tota la documentació escrita, gràfica i audiovisual.

D'aquesta llista tan àmplia, ens centrarem especialment en els dos primers i en les seves implicacions, perquè entenem que són els més rellevants i ofereixen prou elements per comprendre els encerts i les mancances de la Llei, però sense deixar de comentar aquells altres principis o articles que aniran sorgint al fil de l'exposició. Així mateix, la limitació també respon al fet que d'altres aspectes, tan rellevants com ara l'erradicació de la violència masclista, ja s'aborden en altres articles.

5.3. La transversalitat de la perspectiva de gènere i altres mecanismes per aplicar el dret a la igualtat en el sector públic

El primer principi d'actuació dels poders públics que proclama la Llei, el de major abast, i el que concreta la previsió de l'article 41.3 de l'Estatut d'autonomia del 2006 és el principi de transversalitat en la incorporació de la perspectiva de gènere, que han de garantir els poders públics, i que respon al caràcter estructural i, per tant, també transversal de la desigualtat de gènere.

La introducció de la transversalitat de la perspectiva de gènere es va iniciar a partir de l'any 1990,⁴⁶ i s'introdueix a Espanya a partir de la segona meitat d'aquesta dècada.⁴⁷ Parteix d'una doble constatació: reconeix que les estructures socials existents no són neutres, sinó que tenen biaixos de gènere i que les actuacions dirigides específicament a acabar amb la discriminació de les dones, com les mesures d'acció positiva, malgrat que són necessàries, són insuficients per si soles per produir una transformació social, ja que només

46. Aquesta estratègia es va incorporar en l'àmbit internacional a la IV Conferència Mundial de l'ONU sobre la Dona, celebrada el 1995 a Beijing; en l'àmbit de la Unió Europea, es va formalitzar al Tractat d'Amsterdam de 1997.

47. La perspectiva de gènere es va introduir a Espanya, primerament, en l'àmbit de les comunitats autònomes; en concret, en els plans pluriennals d'igualtat del País Basc (1995), "en una versió todavia rudimentaria del *mainstreaming*", i d'Astúries (1996), i posteriorment es va incorporar a la normativa estatal i es va estendre també a la resta de comunitats autònomes. Un recorregut sobre la introducció de la perspectiva de gènere a Espanya, en l'àmbit tant estatal com de les diferents comunitats autònomes, es pot trobar a Alonso, "Las políticas de igualdad en España", 61-62.

incideixen en aspectes puntuals o marginals, però mantenen l'esquema general de la distribució dels béns, serveis o recursos de les polítiques públiques. És a dir, posar el focus en les dones i, per tant, incloure-les en les estructures, les institucions i els processos existents no és suficient, sinó que cal repensar les relacions de poder entre homes i dones que han donat lloc a l'exclusió i subordinació de les dones, i, en conseqüència, remodelar aquestes estructures i processos per aconseguir, així, una implicació d'unes i d'altres.⁴⁸ Per tant, la integració de la perspectiva de gènere a les polítiques públiques no es limita a les dones ni les afecta només, sinó que inclou també els homes, en una transformació social de la qual també es deriven beneficis per a ells, però ni substitueix les accions dirigides específicament a les dones ni hi posa fi. Per això, es parla d'una estratègia dual del dret antidiscriminatori, ja que combina les accions positives amb aquesta perspectiva transversal de gènere. Aquest és, doncs, el principi fonamental que inspira la Llei i l'actuació dels poders públics, en tant que són els primers destinataris de la norma i els que han de dur a terme les polítiques de gènere. Val a dir, però, que ni de la lectura de la regulació del principi d'actuació (art. 3) ni de la definició de la perspectiva de gènere que completa aquest principi (art. 2), no se'n desprèn una concepció gaire intel·ligible del que significa la introducció de la perspectiva de gènere a la Llei. Potser no és l'articulat de la Llei el lloc adequat per incorporar una exposició teòrica sobre aquesta estratègia, però, en canvi, sí que es podria haver aprofitat el preàmbul per estendre's sobre el seu origen, el seu significat i la seva aplicació, especialment rellevants si tenim present que la locució "perspectiva de gènere" es repeteix fins a setanta vegades a la Llei, i tenint en compte que es considera una estratègia el concepte i l'aplicació de la qual no són pacífics. En aquest sentit, a grans trets es distingeixen almenys dues interpretacions en la perspectiva de gènere: una primera interpretació formal, que posa l'accent en la tècnica i els aspectes procedimentals, i com un nou mecanisme de gestió de les polítiques d'igualtat que s'afegeix als ja existents; una segona interpretació substancial se centra en una nova forma d'entendre la igualtat i la participació de les dones en l'Estat i en les polítiques públiques, fet que suposa una renovació en el contingut de la ciutadania.⁴⁹ Atenent a la regulació que preveu la Llei catalana d'igualtat, entenem que la

48. Bodelón explica les diferents fases del desenvolupament de la igualtat a Europa i a Espanya, i com la perspectiva de gènere és un intent de superar el model lliberal de les polítiques d'igualtat, "Las leyes de igualdad de género en España y Europa", 89-95.

49. Bodelón creu que el concepte de perspectiva de gènere que s'aplica a les lleis d'igualtat a Espanya és el formal o procedimental. *Ibidem*, 93-94.

interpretació de la perspectiva de gènere que adopta s'ajusta més a la formal o procedimental, en la mesura que la majoria de les mesures se circumscriuen a aquesta dimensió.

La incorporació de la perspectiva de gènere a les polítiques públiques es reitera, doncs, en una multitud de preceptes més, i es concreta en totes les competències, en totes les funcions, en tots els òrgans i en tots els àmbits que regula la Llei. Convé destacar especialment l'article 8, que estableix quins són els òrgans responsables de l'aplicació de la transversalitat de la perspectiva de gènere. En concret, l'apartat primer obliga que tots els departaments de la Generalitat i els organismes vinculats o que en depenen hagin d'establir l'òrgan responsable de l'aplicació de la transversalitat de la perspectiva de gènere en la planificació, la gestió i l'avaluació de les seves polítiques respectives; i, segons l'apartat 2, la responsabilitat última de coordinar la implementació d'aquest principi d'actuació recau en l'Institut Català de les Dones. En consonància amb aquesta funció de garant del compliment de la Llei d'igualtat, l'article 7 adscriu l'Institut Català de les Dones al Departament de la Presidència i la disposició final primera efectua una important modificació a la Llei que regula aquest Institut, és a dir, la Llei 11/1989, de 10 de juliol.

Amb aquesta previsió, la Llei sembla que vulgui donar resposta a algunes de les crítiques que des de la doctrina s'han fet a l'estratègia de la transversalitat de la perspectiva de gènere en les polítiques públiques, i una preocupació que també va manifestar-se en el tràmit de compareixences durant l'elaboració de la Llei: es diu que aquesta estratègia s'ha d'adoptar sempre com a fase posterior al ple desenvolupament de les polítiques específiques d'igualtat, dirigides a la promoció de les dones, i com a instrument per seguir avançant, i que requereix una classe política conscienciada i persones expertes ben formades i molt sensibles a les preocupacions de la igualtat de dones i homes per poder ser aplicada.⁵⁰ Altrament, es corre el risc que la transversalitat només sigui un mecanisme per desdibuixar les polítiques específiques d'igualtat o organismes específics per promoure-la,⁵¹ per diluir la responsabilitat de

50. Alonso qualifica el *mainstreaming* de gènere com una estratègia de difícil implementació, que necessita “el compromiso de todos aquellos actores que normalmente participan en el proceso de elaboración de las políticas”, a “Las políticas de igualdad en España”, 62.

51. En aquest sentit s'expressa Alonso, que analitza la perspectiva de gènere en el context de l'impacte de la crisi econòmica del 2008-2015 en les polítiques de d'igualtat, a “Las políticas de género en España”, 37 i 45.

la seva implementació en un excés d'agents i de burocràcia i, en definitiva, per acabar amb les polítiques d'igualtat de gènere.⁵² Aquí es comença a jugar, també, la previsió de l'article 9 de la Llei, que regula els i les professionals d'igualtat de gènere.⁵³

A més de mitjançant l'estratègia de la transversalitat de la perspectiva de gènere, les polítiques d'igualtat del sector públic es vehiculen per mitjà de diferents mecanismes previstos al capítol III de la Llei, en què recull l'obligació d'incloure diferents clàusules de gènere en matèria de contractació pública (art. 10), els requisits també vinculats al respecte del principi d'igualtat de gènere per obtenir ajuts i beques públiques (art. 11), el principi de representació paritària als òrgans col·legiats de les administracions públiques (art. 12) i tot un seguit de plans d'igualtat (art. 13 i seg.).

El dret a participar en condicions d'igualtat d'oportunitats que proclama l'article 19.2 EAC també es transforma en un dels principis d'actuació dels poders públics i, per tant, es concreta en diversos moments en la Llei. Es troba en l'àmbit de la participació política, com hem esmentat (art. 19); torna a aparèixer ara com a mecanisme per garantir la igualtat en el sector públic quant al nomenaments de tots els òrgans col·legiats (art. 12), i es va reiterant en tots aquells àmbits on la presència equilibrada es pot impulsar: en la composició dels tribunals o òrgans tècnics de selecció de la funció pública (art. 16.2); als òrgans directius dels col·legis i agrupacions professionals i empresarials, de les organitzacions sindicals, culturals i socials, i dels partits polítics (art. 20.3); en els premis que es donen en les diverses manifestacions culturals (art. 24.h); en la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (art. 25.3); en els grups de recerca de les universitats o instituts o centres de recerca (art. 28.3.e.1r.), i en les organitzacions agràries de l'àmbit rural (art. 50.2.f); també es preveia en l'article 40, pel que fa a negociació col·lectiva, però és un dels que la STC 159/2016 va declarar inconstitucional. Cal afegir-hi també la disposició transitòria primera de la Llei, en què s'estableixen els mecanismes per aplicar progressivament

52. Aquesta preocupació també es manifesta a l'Eix 6 del Pla estratègic de polítiques d'igualtat de gènere del Govern de la Generalitat 2019-2022, 83 i seg.

53. Sobre aquest aspecte incideix Alonso quan destaca la complexitat del *mainstreaming* de gènere, i entén que aplicar aquesta estratègia no només requereix la cooperació de totes les àrees i institucions, sinó també generar coneixement, proporcionar formació en la matèria i crear nous organismes especialitzats. Alonso, "Las políticas de igualdad en España", 63.

aquestes mesures. Així doncs, la Llei desplega el mandat estatutari, que proclama aquesta igualtat en la participació de les dones en l'àmbit públic tant com privat, també transversalment.

Per acabar amb el mecanisme per garantir el dret a la igualtat efectiva en el sector públic, l'article 13, amb el títol de "Plans d'igualtat i actuació transversal", recull fins a vuit tipus de plans diferents, el contingut mínim del quals es concreta en preceptes posteriors, i que encara es pot ampliar, ja que es deixa obert a la "resta de plans i programes en matèria d'igualtat que preveu la normativa". I la normativa, cal dir-ho, és especialment procliu a prescriure tot tipus de plans. Tots aquests plans són, al mateix temps, una concreció i una ocasió per aplicar la transversalitat de la perspectiva de gènere.

En primer lloc, trobem el pla estratègic de polítiques d'igualtat de gènere de l'Administració de la Generalitat, "adreçat a la ciutadania, que ha d'aprovar el Govern a l'inici de cada la legislatura"⁵⁴ (art. 14); aquest pla s'ha de desenvolupar i executar després en nous plans en els departaments de l'Administració de la Generalitat. També es preveuen plans d'igualtat de gènere a totes les administracions públiques, en què inclou també les administracions locals, i "les administracions corporatives, les organitzacions empresarials i sindicals, les entitats sense ànim de lucre, els consorcis i tota mena d'entitats que gestionin serveis públics" (art. 15.3), i que caldrà adaptar a les "peculiaritats del personal docent, sanitari, investigador i penitenciari, i també dels bombers, agents rurals i cossos i forces de seguretat". En concret, l'article 13.e) esmenta expressament el pla per a la igualtat de gènere en el sistema educatiu; es remet a la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació, i se'n desplega el contingut a l'article 21.3. Gensana esmenta també el pla d'acció de suport a les empreses, que ha d'elaborar el Govern de la Generalitat amb caràcter quadriennal per incorporar la igualtat en aquestes organitzacions, les polítiques d'igualtat en la funció pública, en relació amb l'accés a l'ocupació pública, temaris, formació bàsica i permanent del personal, entre altres àmbits (art. 16). I, finalment, els protocols de prevenció de l'assetjament que han d'aprovar les institucions de la Generalitat, l'Administració de la Generalitat i els organismes que en depenen.⁵⁵ Tanca aquest capítol III l'obligació de l'Administració de la Generalitat d'elaborar pressupostos amb perspectiva de gènere i la realització d'auditories

54. Gensana, "La Llei 17/2015", 140.

55. *Ibidem*, 140-41.

de gènere; aquest és un dels aspectes en què el mateix Pla estratègic de polítiques d'igualtat de gènere 2019-2022 reconeix que cal avançar més.⁵⁶

Atesa la proliferació i varietat de plans d'igualtat que s'han enumerat i de mecanismes que diuen concretar l'estratègia de la perspectiva de gènere, no resulta impertinent preguntar-se si, finalment, el risc de caure en una excessiva burocràcia no s'ha convertit en una realitat, i ha fet desviar l'atenció d'altres aspectes més determinants pel que fa al compliment de la igualtat efectiva. Així mateix, convé tenir present que tots aquest plans s'han d'executar i avaluar i, en aquest sentit, s'assenyala la dificultat de valorar l'èxit d'aquesta estratègia pel que fa a les polítiques d'igualtat.⁵⁷

5.4. La rellevància i la responsabilitat del treball domèstic i de cura

El segon principi d'actuació dels poders públics, previst a l'article 3 de la Llei, es dedica a l'equilibri entre el mercat de treball, per una banda, i el treball domèstic i de cura de les persones, per una altra, i suposa el desenvolupament, per tant, de l'article 41 de l'Estatut, intitulat "Perspectiva de gènere", que en l'apartat 4 explícitament obliga els poders públics a "reconèixer socialment i tenir en compte el valor econòmic del treball de cura i atenció en l'àmbit domèstic i familiar en la fixació de llurs polítiques econòmiques i socials". Pel que fa a la Llei, el segon principi rector esmentat comença establint el principi d'igualtat d'oportunitats en el món laboral, amb referència expressa a la no-discriminació per raó d'embaràs o maternitat; seguidament, estableix la necessitat de reconèixer l'equilibri entre el treball de mercat i el treball domèstic, de la cura de persones i de la corresponsabilitat entre homes i dones d'aquests dos àmbits de treball. Aquest principi d'actuació dels poders públics recull, doncs, en un únic paràgraf dues de les finalitats previstes a l'article 1.2 de la Llei, relatives al valor dels treballs de cura (apartat b) i a la seva distribució responsable entre homes i dones (apartat c).

56. *Pla estratègic de polítiques d'igualtat de gènere del Govern de la Generalitat de Catalunya 2019-2022*, 88.

57. Espinosa-Fajardo, i Bustelo, "¿Cómo evaluamos el éxito de las políticas de igualdad de género?", 151-172.

La incorporació de les dones al mercat de treball va ser un dels factors que va provocar la visibilització del treball domèstic i de cura femení. Així mateix, l'allargament de l'esperança de vida i l'envelliment de la població comporta l'increment de les necessitats de cura, que no se circumscriuen només a la criança de filles i fills; en aquest sentit, la cura de les persones grans dependents és un dels gran reptes a Europa. A tot això, cal afegir-hi també canvis produïts en els models familiars i en els rols i les identitats de gènere, així com l'escassa responsabilitat social i masculina en la cura de la població.⁵⁸ Aquests factors fan que es parli de la crisi dels treballs de cura, que generen la necessitat de reequilibrar la provisió de cures entre els tres factors família-mercat-estat i, per tant, de repensar les polítiques de benestar.⁵⁹ Ens trobem de nou, doncs, amb un principi d'arrels profundes, que afecta de forma transversal diversos àmbits, i que, per tant, es projecta en diferents aspectes de la Llei.

La importància del reconeixement i de la regulació de les tasques domèstiques i de cura no es pot menystenir, en la mesura que s'arriba a considerar la llar el reducte on la desigualtat de gènere es manté i es reproduïx, i que dona lloc a la resta de desigualtats.⁶⁰ La divisió sexual del treball neix del rol que tradicionalment s'ha assignat a les dones, que, partint del fet biològic de la maternitat, les vincula de forma preferent a la família, a les tasques domèstiques i de la llar, i a la cura de les persones dependents.⁶¹ D'aquí sorgeix la distinció entre

58. Carrasco, "La economía feminista", 67.

59. El treball domèstic i les tasques de cura suposen "puesta al día de las discusiones, propuestas y elaboraciones sobre el trabajo, la identidad y el lugar que ocupan las mujeres en la modernidad tardía". La preocupació acadèmica per les tasques domèstiques i de cura s'inicia sobre els anys 80 del segle passat, tot i que amb divergències pel que fa a la seva definició i objecte d'estudi. Per a un repàs dels reptes que planteja, i la bibliografia al respecte, Carrasquer, "El redescubrimiento del trabajo de cuidados", 94.

60. Sobre la base de l'estudi sobre l'ús del temps i, en concret, el temps dedicat a l'àmbit domèstic i familiar al País Basc amb dades de l'Institut Basc d'Estadística (Eustat) el 2008, Legarreta afirma que la bretxa entre homes i dones és més pronunciada en el treball domèstic i de cures que en la resta d'activitats, i conclou, per tant, que "las desigualdades de género más acusadas tienen lugar en el ámbito doméstico-familiar, por lo que poner el foco de atención en esta esfera no resulta trivial, sino que implica detenerse en uno de los núcleos duros de las desigualdades". Legarreta, "Notas sobre crisis de cuidados", 4. Aquestes dades són extrapolables al conjunt de la població, d'acord amb l'OIT, quan diu "A escala mundial, sin excepción, las mujeres realizan las tres cuartas partes del trabajo de cuidados no remunerados", OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, 4; i també en l'àmbit de la població catalana, d'acord amb les dades de l'Idescat, *Enquesta de l'ús del temps*.

61. "Las mujeres son las principales cuidadoras en las sociedades del bienestar, donde la división sexual del trabajo persiste sin apenas cambios", Carrasquer, "El redescubrimiento

el que es coneix com a *treball de producció* i *treball de reproducció*, cosa que en les definicions de la Llei d'igualtat s'identifica respectivament com a *treball de mercat*, per una banda, i *treball domèstic i de cura de persones*, per l'altra (art. 2), i que respon també a la contraposició entre àmbit públic —el considerat propi dels homes— i àmbit privat —el considerat propi de les dones. Aquests dos espais apareixen com a incompatibles, ja que els protagonistes eren diferents: els homes, al treball de mercat; les dones, a la llar, i, en conseqüència, els horaris coincidien, mentre que la ubicació també diferia —es contraposaven els centres de treball, de serveis o de govern a les zones residencials.⁶²

Aquesta dedicació preferent de les dones a les tasques de cura i a l'atenció dels familiars i dependents té una repercussió cabdal des del punt de vista econòmic. En la teoria econòmica clàssica, les tasques domèstiques i de cura són un problema privat, sense compensació econòmica i són invisibles, malgrat ser imprescindibles per a la subsistència de la població i per al manteniment del mercat de treball.⁶³ D'acord amb aquesta lògica, en tant que problema específicament privat i femení, si les dones es volen incorporar al mercat de treball, és la seva responsabilitat individual resoldre prèviament l'organització familiar i, com que no poden alliberar-se de les tasques domèstiques i

del trabajo de cuidados”, 101. Pérez Orozco es refereix a aquesta distinció en afirmar que la responsabilitat de la sostenibilitat de la vida està feminitzada, en sentit simbòlic, subjectiu i material, a més d'estar privatitzada i invisibilitzada; Pérez Orozco, “La sostenibilidad de la vida en el centro”, 17-18, i a *Subversión feminista de la economía*, 216 i seg. Tot i que reconeix que va canviant, aquesta és encara la situació que descriu l'informe de l'OIT: “La desigualdad de género en el hogar y en el empleo se deriva de representaciones basadas en el género de las funciones productiva y reproductiva, que persisten en las diferentes culturas y contextos socioeconómicos. Aunque existen variaciones regionales, el modelo familiar en el que el hombre es el proveedor sigue estando, en general, profundamente arraigado en la estructura de las sociedades, y la función de cuidadora de la mujer en la familia continúa siendo central”. OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, 5.

62. Valpuesta, “Comentarios a la Ley para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres”, 19. En aquest sentit, per tant, l'urbanisme i l'ordenació del territori és un dels sectors que les polítiques de gènere també han de considerar, com posa de manifest la regulació de l'article 53 de la Llei 17/2015; així, per exemple, l'apartat 2, lletra i), estableix que les administracions públiques de Catalunya han de fer una “planificació de la mobilitat que doni prioritat als temps dels desplaçaments, i que tingui en compte l'accessibilitat en els itineraris quotidians relacionats amb l'organització de la vida personal, associativa, familiar, domèstica i laboral”.

63. Carrasco, “La economía feminista”, 60, que utilitza l'expressió de Silvia Federici en el sentit que el sistema capitalista fa un “espoli” del treball dut a terme a la llar. En el mateix sentit, Pérez Orozco, “La sostenibilidad de la vida en el centro”, 20.

familiars, han d'assumir una doble jornada laboral.⁶⁴ Això ha suposat i suposa un obstacle important per a la seva incorporació, formació i promoció en el treball, fet que s'ha explicat a partir de les metàfores del “sostre de vidre” i del “terra enganxós”. En aquesta assumpció obligatòria i pretesament natural dels treballs de cura per part de les dones es troba també l'arrel de la bretxa salarial, de la feminització de la pobresa, però també de la minva de drets socials, que venen associats a l'ocupació.⁶⁵ També el Pla estratègic de polítiques d'igualtat de gènere 2019-2022 reconeix que en “Una societat en la qual la participació en el mercat de treball remunerat és el mitjà principal per adquirir drets i deures, la situació de desavantatge de moltes dones en aquest sector, o el fet que les seves activitats no estiguin reconegudes com a treball, constitueix un obstacle important per al reconeixement dels seus drets i el desenvolupament de les seves potencialitats”.⁶⁶ El reconeixement social i econòmic de les tasques de reproducció i de cura i, sobretot, la determinació de qui se'n fa responsable són, doncs, un problema essencial i no resolt que, pel que fa a la Llei d'igualtat que ens ocupa, afecta tant l'organització del treball, de l'ocupació i de l'empresa i dels seus horaris, com la vida familiar, la protecció de la maternitat, l'organització dels usos del temps,⁶⁷ les polítiques de benestar social i, fins i tot, la política urbanística, entre d'altres, com es reflecteix en diversos moments en l'articulat. Com a solució a aquest problema, la conciliació de la vida laboral i la vida personal i familiar continua

64. Es parla de *doble jornada*, també de *doble presència*, o bé d'*increment de la càrrega total del treball*. Carrasquer, “El redescubrimiento del trabajo de cuidados”, 93. Una de les respostes que s'ha donat a aquesta crisi per part de les classes mitjanes i altes és el que es coneix com les *cadenes globals de cura*, és a dir, una “pseudosolució” que consisteix a contractar dones de països més pobres per assumir les tasques de cura, fet que genera, per tant, més diferències i desigualtats entre les dones. Carrasco, “La economía feminista”, 67-68.

65. En el model d'estat social sorgit de la postguerra, els drets socials deriven de la participació en el mercat laboral, és a dir, de l'ocupació, i l'ocupació s'associa als homes, mentre que les cures es deixen en mans de les dones, que resten excloses, per tant, d'aquests drets. Marugán, “La ciudadanía como eje de un nuevo pacto constituyente”, 130-131.

66. *Pla estratègic de polítiques d'igualtat de gènere del Govern de la Generalitat de Catalunya 2019-2022*, 35.

67. L'organització del temps és un tema complex de caràcter clarament transversal, ja que afecta tots els àmbits de la vida econòmica i social, i estructural; en aquest sentit, Carrasco planteja almenys tres àmbits que caldria visibilitzar, organitzar i prioritzar; el temps relacionat amb la producció (extradomèstica), que es un temps de rellotge, quantitatiu, que es tradueix en diners; els temps ecològics, que cal respectar sense sobreexplotar els recursos naturals, i els temps de cura, que són temps de relacions afectives i de cura, impossibles de cronometrar i en els quals la velocitat va en detriment de la qualitat. Carrasco, “La economía feminista”, 74-75.

estant present a la Llei, com es veu en els diversos plans que l'han de tenir en compte o l'han de promoure: els plans d'igualtat del sector públic (art. 15), els plans d'igualtat de les empreses (art. 36), en el context dels programes de suport al teletreball (art. 46), però també en l'àmbit de la política urbanística (art. 53.2.b), per esmentar-ne alguns exemples. Tanmateix, la conciliació cedeix el pas ara a les dues prioritats següents: a donar valor als treballs de cura, i a la corresponsabilitat d'homes i dones tant dels treballs de cura com dels de mercat.⁶⁸

Així doncs, la tendència de la Llei és fer partícips els homes dels drets previstos per fer efectiva la conciliació, “que tradicionalment han exercit les dones”, com literalment admet el mateix apartat 1.2.b). També en les accions sobre els usos dels temps (art. 46) s'insisteix que cal impulsar “l'equilibri en la valoració i la distribució del temps dedicat al treball de mercat i al treball domèstic i de cura de persones”, i que cal fer polítiques de sensibilització per donar valor a aquestes tasques. En les polítiques de benestar social i família (art. 47.c), l'Administració ha de desenvolupar polítiques “on es doni un valor positiu al paper que tradicionalment han tingut les dones en l'àmbit familiar com a cuidadores i proveïdores de benestar, i també fer que els homes s'impliquin com a corresponsables en els treballs d'aquest àmbit”; ha d'impulsar programes de formació en aquest sentit (art. 47.c.3r), i ha d'incrementar “les responsabilitats i la dedicació dels homes de totes les edats a les tasques domèstiques i de cura de persones”(art. 47.c.6è), un increment que segurament pren com a punt de partida les estadístiques d'usos dels temps, que assenyalen que les dones dediquen gairebé dues hores més de mitjana al dia a aquestes tasques de la llar que els homes.⁶⁹

D'aquests fragments de la Llei, se'n desprèn la idea que l'atenció i la cura de la família ha de deixar de ser un assumpte femení, però que continua essent encara una responsabilitat privada, que ha d'assumir la família.⁷⁰ Tanmateix,

68. En aquesta línia, N. Papí i M. J. Frau conclouen que la conciliació va més enllà de les mesures circumscrites a l'àmbit laboral; la conciliació, es diu, exigeix “un cambio en los roles de género adscritos, pues la igualdad laboral real no se podrá conseguir si no se equilibran las fuerzas en el ámbito familiar”, a “La conciliación del empleo y del hogar”, 163.

69. Idescat, *Enquesta de l'ús del temps*.

70. Es diu que el règim de benestar de l'Estat espanyol, i també el de Catalunya, es caracteritza per l'intens “familiarisme” i “assistencialisme”, pel paper central de la família i uns serveis socials poc desenvolupats, que es perceben com a substituïts de la família i no com un dret

cal tenir present que, quan la cura de les persones dependents es delega en les famílies, tot i que es parli de famílies sovint es pensa en les dones.⁷¹ Així mateix, és discutible que les famílies, com afirma l'article 1, j), siguin *per se* “un instrument eficaç per a corregir desigualtats”, ja que poden ser també un instrument per tal de perpetuar-les. També és dubtós que des dels poders públics es pugui transformar o influir decisivament en les relacions de poder i els rols de gènere que persisteixen a l'interior de les famílies;⁷² tal com observa l'informe de l'OIT, la contribució dels homes a les tasques de cura no remunerades ha anat augmentant, però a un ritme tan lent que posa en qüestió l'efectivitat de les polítiques públiques en aquest sentit.⁷³ En qualsevol cas, és clar que la Llei reconeix la família, que a vegades és al·ludida amb la perífrasi de *vida familiar*, com a organització i unitat socioeconòmica bàsica i, si bé és cert que s'admet la diversitat de la institució familiar (art. 47.c.1r) i també s'esmenten les famílies monoparentals (art. 47.c.4rt), el discurs sobre les polítiques de gènere es basa en una noció de família que no es defineix, sinó que es pressuposa.

Per tant, la Llei no encara directament el nucli de la qüestió, que no és només com es reparteixen les tasques en l'espai privat, en l'entorn familiar, sinó si aquesta és una responsabilitat social i política que en un estat del benestar han d'assumir les institucions públiques, igual que assumeixen la sanitat o l'educació. En aquesta línia es pot llegir l'informe de l'OIT, quan exposa: “No pueden realizarse progresos sustantivos en la consecución de la igualdad de género en la fuerza de trabajo si no se afronta en primer lugar la desigualdad

universal. Sarraceno, “Social inequalities in facing old-age dependency”, 35, en relació amb la gent gran; Brullet, *Les polítiques de suport a les famílies amb fills i filles a Catalunya*, 5, en relació amb filles i fills a Catalunya; Moreno, “Prestigiando el trabajo de cuidados en los servicios de ayuda a domicilio”, 31.

71. La feminització del treball domèstic i de cura es naturalitza, de tal manera que es compleix la correspondència que apuntava el 1995 Soledad Murillo, “doméstico es igual a mujer”, citat per Legarreta, “Notas sobre la crisis de cuidados”, 7.

72. A això es refereix Gensana quan diu que “cal fer polítiques orientades a modificar l'imaginari dels models familiars per augmentar la implicació dels homes en l'esfera domèstica”. Gensana, “La Llei 17/2015”, 139.

73. D'acord amb l'informe, “entre 1997 y 2012, la brecha de genero en el tiempo dedicado a la prestación de cuidados no remunerada apenas disminuyó en 7 minutos (al pasar de 1 hora y 49 minutos a 1 hora y 42 minutos) en los 23 países que cuentan con series cronológicas de datos. A este ritmo, cerrar la brecha de género observada en la prestación de cuidados no remunerada en estos países llevará 210 años (es decir, no hasta 2228)”, OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, 5.

en la prestación de cuidados no remunerada a través del reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo de cuidados no remunerado entre las mujeres y los hombres, así como entre las familias y el Estado”.⁷⁴

Tal com s'insinua a l'apartat c) de l'article 46, quan parla de “la socialització del treball de cura de persones”, hi ha una altra manera d'abordar el problema, que consisteix a considerar que l'atenció i la cura de la família, de les persones, ha de deixar de ser un assumpte privat, ja sigui femení o ja sigui familiar, per passar a ser una responsabilitat assumida pel conjunt de la societat, atès que és la que es beneficia del resultat d'aquest treball invisible. Si aquesta fos l'aposta de la Llei, no caldria insistir tant en les polítiques de conciliació laboral, que persegueixen una finalitat diferent,⁷⁵ i de sensibilització dels homes i, en canvi, s'haurien de reforçar les polítiques socials de sanitat, de serveis a la dependència, d'educació, de xarxes públiques de llars d'infants, etc. Com explica Campos, perquè les dones puguin escollir de veritat si volen o no cuidar, hi ha d'haver una alternativa real en forma de serveis públics disponibles.⁷⁶

Pel que fa a la segona vessant dels treballs de cura derivada d'aquest principi rector, la Llei insisteix diverses vegades en la necessitat d'atribuir-hi valor, però és una reiteració que no sembla tenir més recorregut ni conseqüències pràctiques que el fet de constatar, de fer visible aquest valor, un valor que rep un tractament només des de la lògica del mercat. Així, malgrat que la Llei demani un equilibri entre el treball de mercat i el treball de domèstic i de cura, la mateixa definició del treball de cura ja deixa entreveure que es troba condicionat al treball de mercat, que és el paradigma de referència. Llegim a l'article 2 c) que el treball de reproducció es justifica perquè “és a la base del

74. Hi afegim que “Las políticas de cuidado son políticas públicas que asignan recursos para reconocer, reducir y redistribuir la prestación de cuidados no remunerada en forma de dinero, servicios y tiempo. Abarcan la prestación directa de servicios de cuidado, tanto infantil como de personas mayores, (...)”. OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, 10.

75. Com diu Marugán: “Las políticas de conciliación, por ejemplo, se enmarcaron dentro de la política de empleo europea cuyo objetivo era la empleabilidad de todas las personas —como si todas las personas estuvieran en igualdad de condiciones para salir al mercado y no hubiera personas dependientes a las que cuidar—; ocultando el verdadero motor de la vida”, a “La ciudadanía como eje de un nuevo pacto constituyente”, 131.

76. Campos ho afirma en la seva anàlisi de la Llei basca d'igualtat, i escriu que l'atenció a les persones dependents ha de ser un dret d'aquestes persones, “no un remedio subsidiario para cuando su familia no puede atenderles”, a “La igualdad de mujeres y hombres”, 32.

treball de mercat pel fet de fer possible que les persones es mantinguin en les millors condicions de salut i formació per a poder ésser productives en el mercat de treball o per a poder-ho ésser en el futur”, i, després d’assenyalar les tasques que inclou aquest treball, conclou de forma oberta incloent-hi “totes les accions que persegueixen el benestar del nucli familiar”. Tal com es planteja, sembla que les tasques de reproducció o de sosteniment de la vida no tinguin valor per elles mateixes, és a dir, com a drets de les persones a ser cuidades i a obtenir benestar, sinó que estan vinculades a fer possible el mercat productiu, i sempre dins del context del nucli familiar. En contraposició, la definició de *treball de mercat* és clara i concisa: “el conjunt d’activitats remunerades que produeixen béns i serveis en el mercat laboral” (art. 2.b). Així mateix, quan la Llei dedica l’article 31 a fer efectiu aquest principi i aquesta finalitat, en la lògica de mercat comentada, preveu que la Generalitat ha d’estimar periòdicament quin és el valor econòmic del treball domèstic i de cura, amb la finalitat d’informar la societat catalana i tenir en compte aquestes dades a l’hora de dissenyar les polítiques econòmiques i socials. L’eix 2 del Pla estratègic de polítiques d’igualtat de gènere 2019-2022 de la Generalitat de Catalunya reflecteix aquesta situació. Per una banda, sembla que hagi una visió més àmplia de la corresponsabilitat, que supera els límits de la família, quan es diu que “La corresponsabilitat té a veure amb el compromís de totes les persones que conviuen i formen part de la societat per cuidar i fer-se càrrec en igual mesura i valor d’allò reproductiu i productiu, d’allò domèstic i públic, de la cura i la mantenició”.⁷⁷ Per una altra banda, en aplicació de l’article 31 citat, es fa una estimació del valor econòmic del treball no remunerat de les llars de Catalunya de 49.957 milions d’euros a preus corrents de 2015, i s’afirma que les dones aporten el 67% del treball domèstic, enfront del 33% dels homes,⁷⁸ sense treure d’aquesta dada cap conseqüència immediata, més enllà de constatar que es manté aquesta desigualtat i de visibilitzar-la.⁷⁹ La resposta a aquesta situació es manté en la línia de la Llei d’igualtat, amb polítiques di-

77. *Pla estratègic de polítiques d’igualtat de gènere del Govern de la Generalitat de Catalunya 2019-2022*, 38.

78. Es basa en un estudi fet el 2017, sobre dades del 2011, en què es fa una determinació del sou del 2015. D’acord amb aquest estudi, el sou brut hora és de 7 €/hora per a activitats domèstiques i de 18,4 €/hora per a activitats remunerades. L’eix 2, dedicat a la promoció de l’equitat en el treball i la corresponsabilitat en els usos dels temps del Pla estratègic 2018-2022 es troba de la pàgina 35 a la 40. Accessible a https://dones.gencat.cat/web/content/o3_ambits/Observatori/o5_dades/Us-del-temps/20170215_PPT_Estudi-Treball-domestic.pdf.

79 Un altre element a tenir en compte és el preu que s’assigna a les activitats de cura; és a dir, per exemple, en donar valor a preparar un àpat, es pot considerar el preu d’un menú del dia o

rigides a la sensibilització, a la conciliació, a la flexibilització horària, als plans d'igualtat en les empreses, però no al desplegament de polítiques socials ni al reconeixement de drets a uns serveis de cura accessibles i professionalitzats.

5.5. Sobre les garanties del compliment i sobre l'efectivitat de la Llei d'igualtat

La Llei dedica el capítol V i últim, dels articles 57 a 64, a les mesures per garantir el compliment de la Llei. Inclou aquí tres seccions: la primera, dedicada a la figura del Síndic de Greuges (art. 57);⁸⁰ la segona, a l'Observatori de la Igualtat de Gènere, òrgan creat per la Llei amb la finalitat de fer estudis de recerca, de recollir dades i estadístiques, per complir amb la seva funció d'assessorar el Govern (art. 58), i la tercera secció, la més extensa, dedicada al règim sancionador, en què es fa una llista de les infraccions de la Llei, de tipus administratiu (art. 59), de les possibles sancions (art. 60), i d'altres qüestions afins. Pel que fa a les sancions, consisteixen en tres modalitats: multes, la prohibició de rebre ajuts o subvencions, o la prohibició de contractar amb els poders públics de la Generalitat; la quantia de la multa o la durada de la prohibició dependrà de la gravetat de la infracció.

Tanmateix, el propòsit d'aquest apartat no és tractar les garanties expressament previstes a la Llei; és a dir, no es comentaran les infraccions, sancions o prescripcions previstes, sinó que es tracta de fer una reflexió més general sobre l'efectivitat de les obligacions que estableix la Llei, partint del que disposa l'article 1, referent al seu objecte i finalitats, i de valorar si les mesures que legislativament s'articulen compleixen les expectatives que genera i són suficients per implementar l'objectiu d'aconseguir la igualtat plena.

D'entrada, caldria plantejar-se com es pot valorar l'èxit d'una llei d'igualtat. En termes generals, podríem coincidir que l'èxit consisteix en el fet que la

el preu del menú d'un restaurant prestigios. En tots els casos, el preu que s'assigna a aquestes activitats és el més econòmic del mercat.

80. Previst a l'article 78 EAC 2006, i regulat a la Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges (DOGC núm. 5536, de 30.12.2009). Segons aquestes normes, té la funció de protegir i defensar els drets i les llibertats constitucionals i estatutaris en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i de l'Administració local de Catalunya, en sentit ampli, i dels organismes que en depenen.

norma doni resposta als problemes que s'han identificat en relació amb la discriminació de les dones; que estableixi unes mesures i uns procediments que incideixin en aquests problemes de forma adequada, i que els resultats suposin canvis en relació amb la situació de partida.⁸¹ En aquest sentit, hi ha qui proposa com a criteri d'èxit que les lleis d'igualtat incorporin un seguit d'indicadors, entre els quals s'assenyala l'existència d'un pressupost per a la igualtat, l'obligatorietat d'aprovar plans d'igualtat o la tipificació d'infraccions, entre d'altres.⁸² El problema és que la previsió d'aquests indicadors a la llei són una condició necessària per assolir el resultat, però això no significa que s'implementin o que la norma tingui una efectivitat real. És a dir, una cosa és garantir que la norma s'apliqui i una altra garantir que aconsegueixi la finalitat que es proposa.

El que es vol destacar és que el caràcter de codi bàsic d'igualtat de la Llei 17/2015 implica adoptar una forma de regulació o tècnica legislativa que s'identifica com a “dret dèbil” o *soft law*, que s'adapta a realitats complexes i canviants, i que ofereix solucions normatives que no es poden aconseguir sense implicar voluntàriament tots els actors socials i econòmics, en un context de crisi de legitimitat de l'Estat, que reconeix la dificultat de regular la vida socioeconòmica.⁸³ En aquest sentit, com diu Rubio, el valor positiu d'aquesta tècnica és que permet generar noves formes de cooperació, participació i integració en contextos i relacions en què coincideixen diversos subjectes, interessos i nivells de regulació.⁸⁴ L'ús d'aquesta tècnica legislativa significa que, al costat de normes que estableixen obligacions directes, com clarament n'és un exemple la creació de l'Observatori de la Igualtat de Gènere (art. 58), ens trobem normes que són un mandat d'optimització, que estableixen criteris de conducta per als seus destinataris, normes interpretatives o que no preveuen sancions en cas d'incompliment, però que, tanmateix, tenen efectes

81. Seguint la proposta d'Espinosa-Fajardo i Bustelo, que reflexionen sobre la dificultat d'avaluar l'èxit de les polítiques públiques amb perspectiva de gènere, a “¿Cómo evaluamos el éxito de las políticas de igualdad de género?”, 154.

82. A partir d'una llista d'indicadors als quals s'atorga una determinada puntuació, i partint només d'una anàlisi comparativa legislativa, Albert i Soto-Arteaga presenten un rànquing entre les normes d'igualtat vigents a l'Estat espanyol, tant autonòmiques com estatals, i situen Catalunya amb la màxima puntuació, per sobre de la legislació estatal, a “Las leyes de igualdad de género en España”, 86.

83. Rubio, “Los efectos jurídicos del *soft law* en materia de igualdad efectiva”, 51-54.

84. *Ibidem*, 51.

jurídics. Partint d'aquesta premissa, passem a analitzar i a valorar, doncs, les obligacions que estableix la Llei.

En aquest sentit, el primer que destaca de la lectura de l'objecte de la Llei i a les seves finalitats és que crea unes expectatives molt ambicioses, quan pretén “fer efectiu el dret a la igualtat i a la no-discriminació per raó de sexe en tots els àmbits, etapes i circumstàncies de la vida”, unes expectatives que es manifesten en general en tot el primer apartat de la Llei, el relatiu a les disposicions generals. Tanmateix, no es pot passar per alt que la primera part d'aquesta frase, d'aquest article, amb la qual s'obre la part dispositiva de la Llei, diu que l'objecte de la Llei és “Establir i regular els mecanismes i els recursos” per aconseguir fer efectiu el dret a la igualtat. Per tant, és possible destriar en aquest article una doble obligació: una obligació de mitjans, que seria posar recursos i mecanismes per aconseguir una determinada finalitat, i una obligació de resultat, que seria la finalitat d'aconseguir la plena igualtat dels dos sexes. Aquesta ambivalència ja es troba en el mateix preàmbul de la Llei, quan afirma que la Llei “vol reforçar les mesures i els mecanismes concrets per a aconseguir que els poders públics de Catalunya duguin a terme polítiques i actuacions destinades a eradicar” la desigualtat entre dones i homes.

Cal insistir que la Llei va dirigida essencialment als poders públics, a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i per tant, és la mateixa Administració la que hi està obligada. Ho diu el fragment del preàmbul de la Llei reproduït i ho estableix la vasta majoria dels articles de la Llei, quan parla de “les polítiques i actuacions dels poders públics” (art. 18), o quan obliga les institucions o l'Administració o els departaments de la Generalitat o les seves variables o concrecions, com ara l'“Administració educativa” (art. 21), o els mitjans de comunicació social dependents de la Generalitat de Catalunya (art. 25); pel que fa als ens locals, les obligacions se'ls atribueixen en l'àmbit de les seves competències. Resulta interessant constatar que, en els pocs casos en què la Llei atribuïa obligacions clares i directes a entitats privades —per exemple, a les empreses (art. 36)⁸⁵ o als sindicats (art. 39 o 40)—,⁸⁶ els preceptes que les

85. L'article 36 regulava obligacions relatives als plans d'igualtat; entre elles, l'apartat 3 establí que “Els plans d'igualtat han d'incloure actuacions de racionalització d'horaris que facilitin la conciliació de les responsabilitats professionals amb la vida personal i familiar dels treballadors”.

86. L'article 39 feia referència al responsable sindical d'igualtat i n'establí les funcions i obligacions; l'article 40 regulava la representació paritària dels dos sexes en la negociació col·lectiva mitjançant mesures d'acció positiva.

contenien van ser declarats inconstitucionals (STC 159/2016) per manca de competències estatutàries.

Pel que fa a les actuacions que la Llei obliga les administracions públiques a dur a terme, es produeix una situació semblant a l'esmentada a l'article 1: cal fixar-se sobretot en quin és el mandat en concret que utilitza el precepte en relació amb la consecució de la igualtat, i es constata que s'utilitzen una llista de verbs que tenen poca càrrega jurídica en el sentit esmentat: es parla molt de "potenciar", "impulsar", "fomentar", "dinamitzar", "incentivar", "promoure", "sensibilitzar", "facilitar", "procurar", "acompanyar (els ens locals, les empreses, els organismes)" i, en canvi, s'empren poc els verbs "garantir" o "assegurar" o "prohibir" (aquest darrer, per exemple, a l'article 23, relatiu a determinades joguines), que denoten una obligació més clara, tot i que cal tenir en compte després en què consisteix concretament el mandat per valorar-ne l'efectivitat. La dicció literal dels articles, la utilització d'aquests verbs jurídicament "febles" pel que fa a la garantia del principi d'igualtat, fan difícil de valorar-ne l'efectivitat real. És a dir, és possible comprovar si han estat les polítiques de sensibilització les responsables de l'increment de la dedicació dels homes a les tasques domèstiques (art. 47), i en quina mesura? Si bé es poden fer enquestes, estadístiques i informes sobre aquest increment, caldrà també determinar el vincle causal entre els mitjans esmerçats i els resultats aconseguits, en un àmbit en què, com hem vist abans, la desigualtat es troba fortament arrelada i naturalitzada. Es tracta, doncs, d'un dels àmbits on es fa necessària la cooperació dels subjectes a qui la norma es dirigeix per assolir-ne el compliment.

A més, aquest afany de comprendre-ho tot ("tots els àmbits, etapes i circumstàncies de la vida") fa que, en alguns casos, els preceptes pequin d'un excés de detall —que fan la norma feixuga i, paradoxalment, incompleta, ja que és fàcil oblidar algun supòsit— o que la Llei vulgui ser tan omnicomprendiva que inclou normes la connexió de les quals amb la perspectiva de gènere no sigui *prima facie* evident, com ara la reducció de l'ús del vehicle privat —que es regula en el context d'una política urbanística que ha de donar resposta a la conciliació de la vida personal, familiar i laboral, disminuint els temps de desplaçament (art. 53.2.d).

Ens trobem, doncs, amb una llei que aspira a "fer efectiu el dret a la igualtat i a la no-discriminació per raó de sexe en tots els àmbits, etapes i circumstàncies de la vida", però que, quan intenta legislar en tots aquests "àmbits, etapes i

circumstàncies de la vida”, es troba amb importants limitacions competencials. Una llei que, per tant, imposa obligacions a l'Administració pública, però que és poc incisiva en l'àmbit privat, quan, de fet, el mateix preàmbul de la Llei reconeix que els problemes de discriminació es donen i sovint s'originen en la pràctica quotidiana i en les estructures socials, sobre les quals és difícil intervenir. I una llei que, fins i tot en l'àmbit de l'Administració, estableix unes obligacions poc estrictes, de difícil fiscalització per la forma en què estan formulats els mandats, però que, a més, no s'han acabat de desenvolupar i, en aquest cas, no per raons de manca de títols competencials. Es pot esmentar aquí la manca d'una llei electoral catalana⁸⁷ i recordar que, més enllà de les previsions de la Llei orgànica del règim electoral general en el sentit d'obligar que la composició de les llistes electorals de les candidatures a les assemblees legislatives de les comunitats autònomes hagin de tenir una composició equilibrada —és a dir, que cadascun dels sexes suposi com a mínim el 40% (art. 44 bis de la LOREG)—,⁸⁸ la representació femenina es pot incentivar exigint un percentatge del 50% de cada sexe o bé amb les llistes cremallera, tal com fa la llei electoral andalusa i ha acceptat el Tribunal Constitucional.⁸⁹ Seguint en l'àmbit de la representació política, també es pot mencionar la Diagnosi del Pla d'igualtat del Parlament de Catalunya, elaborada el setembre 2019, en què molts dels indicadors s'assenyalen com a millorables.⁹⁰ Es pot esmentar també la poca implicació en l'àmbit de l'educació, que, com hem dit, és una de les competències de les quals disposa la Generalitat de Catalunya des del primer estatut del 1979, i l'escàs desenvolupament del principi de coeducació, totalment insuficient per complir amb la finalitat d'eliminar els estereotips de gènere (art. 1.2.e.2n.), una finalitat a què també han de contribuir els mitjans

87. Convé recordar que Catalunya és l'única comunitat autònoma que no té una llei electoral pròpia, de manera que es regeix per la disposició transitòria quarta de l'Estatut d'autonomia del 1979, que es manté vigent i que regula el procediment per a les eleccions al Parlament de Catalunya, i per la llei estatal, la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (LOREG) (BOE núm. 147, de 20 de juny de 1985).

88. D'acord amb la reforma efectuada per la Llei 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes.

89. La STC 40/2011, de 31 de març, va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel grup parlamentari popular del Congrés contra l'article 23 de la Llei 1/1986, de 2 de gener, electoral d'Andalusia, que havia estat modificat per la Llei 5/2005, de 8 d'abril.

90. Diagnosi del Pla d'igualtat del Parlament de Catalunya (setembre 2019), elaborat per l'Institut per a l'Estudi i la Transformació de la Vida Quotidiana (iQ), que es pot consultar a <https://www.parlament.cat/document/actualitat/38460679.pdf>. Aquest estudi va ser el punt de partida del Pla d'igualtat de gènere del Parlament de Catalunya 2020-2023, que es pot consultar a <https://www.parlament.cat/document/actualitat/38479624.pdf>.

de comunicació social (art. 25). Cal mencionar particularment la falta d'aplicació de la perspectiva de gènere a la Llei de pressupostos de la Generalitat (art. 17), una llei transcendental perquè condiona totes les polítiques públiques, i aquesta, sí, de forma transversal.⁹¹ I de les altres normes que, malgrat que hi ha un mandat clar, no es compleixen, n'esmentarem només dues més: en primer lloc, en el context de l'article 52, relatiu al tràfic, l'explotació sexual i la prostitució —que fou un tema que va generar molt debat en la tramitació de la Llei—, el seu apartat 3 regula expressament la necessitat del control dels anuncis de contactes en els mitjans de comunicació i, tanmateix, és possible i fàcil trobar encara aquest tipus de publicitat; i, en segon lloc i per acabar, hom es pregunta què es pot esperar d'una llei que incorpora un principi rector que ella mateixa no compleix, el de fer un ús no sexista ni estereotipat del llenguatge (art. 4, vuitè).

Finalment, només resta assenyalar que, en comparació amb la llista ingent d'"obligacions" que estableix la Llei, la llista de les infraccions administratives que es preveuen en el règim sancionar és realment reduïda, i és que, de fet, moltes de les actuacions que regula la Llei no porten aparellada cap sanció en aquest capítol V. Aquesta afirmació no s'ha d'entendre com una desqualificació de la Llei 17/2015 per ser una norma ideològica que només conté un llistat d'objectius en matèria d'igualtat, però sí una crida d'atenció a la necessitat d'implementar-la, cosa que, en bona mesura, dependrà de la voluntat política del Govern del moment.

6. Reflexions finals

La necessitat de promoure la igualtat entre dones i homes no semblava que fos una prioritat quan Catalunya va accedir a l'autonomia, o almenys no es va veure gaire reflectida en l'Estatut del 1979. No obstant això, la Generalitat va endegar tot un seguit de polítiques d'igualtat de gènere que foren capdavanteres i que, posteriorment, van trobar cobertura i van ser consolidades tant a l'EAC 2006 —a partir de la incorporació dels drets de les dones, de la transversalitat de la perspectiva de gènere com a gran novetat, i com a competència exclusiva— com en el seu desplegament, primer, en la Llei 5/2008,

91. Així ho reconeix explícitament el *Pla estratègic de polítiques d'igualtat de gènere del Govern de la Generalitat de Catalunya 2019-2022*, 88.

pel que fa a la lluita contra la violència masclista, i, després, en la Llei 17/2015, d'igualtat.

Tanmateix, hem constatat que l'elaboració de la Llei d'igualtat es va arrossegar durant dues legislatures, fet que indefectiblement fa sospitar que hi havia temes que rebien més prioritat. Aquesta tardança contrasta amb la diligència emprada en l'aprovació de la Llei 5/2008, sobre el dret a les dones a erradicar la violència masclista, una norma que, en la mesura que reconeix que la violència contra les dones és el resultat de la discriminació estructural i que, per tant, les mesures de prevenció i sensibilització de la violència passen per eliminar la discriminació i promoure la igualtat, va servir també com a referent per dur a terme polítiques d'igualtat de gènere.

Així doncs, la Llei 17/2015 fou una llei tardana, de manera que recull mecanismes i solucions procedents d'altres normatives prèvies en el temps, ja sigui de la Unió Europea, ja sigui de la legislació estatal o ja sigui de la de les normes d'altres comunitats autònomes. Aquestes aportacions, però, no es reconeixen en el preàmbul, en què es troba a faltar una fonamentació i justificació de la norma més sòlida i detallada. Aquestes mancances es poden explicar potser per la celeritat amb què finalment es va haver d'aprovar la Llei, de manera que la qualitat tècnica del text final se'n ressent. Cal dir que, malgrat aquesta precipitació, va ser una llei aprovada amb un ampli consens de les forces parlamentàries, però això no necessàriament contribueix a donar-li més coherència o qualitat legislativa, en el sentit que, per acontentar totes les ideologies presents a la cambra, va ser necessari fer concessions, llimar els aspectes més incisius i incloure temes concrets per tal d'aconseguir que tothom s'hi sentís còmode.

En qualsevol cas, el resultat és que, des del punt de vista de la tècnica legislativa, la Llei presenta deficiències. Així, és desigual en el sentit que passa dels grans principis a una regulació excessivament reglamentista i, a vegades, feixuga i enrevesada, com ara en la previsió i enumeració dels múltiples plans d'igualtat. En el seu afany d'exhaustivitat, intenta incloure tots els conceptes i àmbits relatius a la igualtat, de manera que genera una manca de concreció o de coherència i dificultats interpretatives, com ara, per exemple, en les definicions. Aquest efecte s'intensifica perquè la Llei té també una voluntat didàctica i, en aquest sentit, alguns dels seus preceptes són excessivament prolixes, cosa que permet oferir una bona diagnosi dels problemes de desigualtat de gènere a la societat, però no respostes jurídiques concretes. Per una

banda, es marca objectius polítics ambiciosos d'un abast amplíssim, que són el reflex de les aspiracions d'un codi d'igualtat que ha de transformar la societat, però, per una altra banda, les obligacions que imposa a les administracions públiques tenen massa sovint un caràcter d'impuls, de promoció, d'incentiu o d'acompanyament, més que de garantia, que rebaixen les expectatives que genera una primera lectura de la Llei.

La incorporació de la transversalitat de la perspectiva de gènere en totes les polítiques públiques és dels aspectes de la Llei en què es veuen reflectides les crítiques esmentades. Un principi d'aquest abast demanaria una major rellevància en el preàmbul, i una major concreció en la seva definició i desplegament, oimés quan la seva interpretació i aplicació no són pacífiques. En aquest sentit, hem conclòs que, d'acord amb la regulació de la Llei, la transformació social que aquest principi ha de propiciar es queda, de moment, en tècniques i aspectes procedimentals en l'àmbit de l'Administració, on tenen un desplegament amplíssim, més que no pas en aspectes substancials.

Així mateix, també quant a la necessitat de reconèixer la vàlua dels treballs domèstics i de cura, la Llei mostra les mancances, ja que, d'una qüestió que —a parer nostre— té un gran potencial transformador de les estructures socials, a la pràctica se'n deriven molt poques conseqüències jurídiques immediates, una de les quals consisteix a traduir aquesta vàlua en valor econòmic de mercat. Al respecte, s'ha argumentat que aquest repte pot abordar-se a partir d'altres enfocaments, com ara assumint que es tracta d'una responsabilitat col·lectiva, en la qual els poders públics i, en concret, la Generalitat poden contribuir enfortint les polítiques de benestar. Així mateix, cal tenir present que la Llei considera que aquest treball domèstic i de cura ha d'estar en equilibri amb el treball de mercat, és a dir, amb el treball, i que justament en aquest darrer àmbit la Llei va ser retallada per la STC 159/2016.

El fet que la llei sigui tardana no vol dir, per descomptat, que sigui menys necessària. La importància de disposar d'una llei d'igualtat no es pot subestimar, ja que significa l'aposta d'una societat en favor de la igualtat de gènere. Pel que fa a la Llei 17/2015, significa que les polítiques d'igualtat de gènere que s'estaven duent a terme es recullen en una norma de rang legal i, per tant, queden més protegides de les voluntats polítiques conjunturals. Malauradament, l'experiència de la crisi econòmica ha demostrat que fins i tot polítiques

de gènere que es consideraven sòlidament consolidades han patit regressions impensables.⁹²

Com hem vist, el seu caràcter de codi transversal, de llei bàsica, propicia que les seves normes tinguin unes característiques peculiars: conté principis estructurals amb valor interpretatiu; conté moltes obligacions procedimentals, dirigides sobretot als poders públics; obligacions que necessiten desenvolupament posterior per poder ser exigides, i d'altres obligacions que requereixen la voluntat dels subjectes afectats per complir-se; conté mesures de llarg recorregut i de difícil control a curt termini, com les que intenten incidir en la formació del pensament i la construcció de la ciutadania amb paràmetres d'igualtat —per exemple, pel que fa a coeducació—, i conté normes de difícil compliment, perquè incideix en estructures socials de molt difícil transformació, com ara els estereotips o la responsabilitat de les tasques de cura. Per tant, la clau de volta de la Llei d'igualtat 17/2015 i del desenvolupament de les polítiques d'igualtat a Catalunya s'acaba reconduint a si existeix una voluntat política real i un autèntic impuls de la societat que hi doni suport. En aquest sentit, cal tenir present que la Llei d'igualtat és una norma molt necessària per desenvolupar les polítiques d'igualtat, però no és suficient. No és suficient, perquè les lleis no tenen un valor taumatúrgic ni una llei basta ella sola per canviar la societat: es necessiten altres lleis que l'acompanyin, de desplegament directe de la llei, relatives a les polítiques de gènere en els sectors que la llei identifica, i lleis en polítiques socials, i sobretot requereix recursos econòmics, ja que l'efectivitat i el desplegament són incompatibles amb retallades en el sector públic. En última instància, és evident que l'assoliment final de la igualtat, la transformació profunda de la ciutadania i de les estructures socials, no s'aconsegueix només per via legal i mitjançant sancions, sinó per la via de la formació, de l'educació, de la sensibilització en perspectiva de gènere, i en aquests àmbits encara hi ha una tasca molt important per fer, i que està pendent des de fa molt de temps. Com diu Gensana, el camí cap a la igualtat efectiva és un procés, que demana la implicació de tothom.⁹³

92. Entre la llista de les regressions, s'han eliminat o han perdut rang organismes específics d'igualtat, s'han retallat les partides pressupostàries dedicades a aquest tema, els plans d'igualtat s'han ajornat o no s'han aprovat, s'han adoptat mesures per superar la crisi sense cap tipus de perspectiva de gènere, i s'ha posat en qüestió l'estat del benestar, amb tendència a un procés de "refamiliarització", segons Alonso, "Las políticas de género en España", 34-42.

93. Gensana, "La Llei 17/2015", 142.

Bibliografia

- Albert Márquez, José J., i Adela Soto-Arteaga. “Las leyes de igualdad de género en España”. *Ciencia, Técnica y Mainstreaming Social* 2 (2018): 83-98. DOI: <https://doi.org/10.4995/citecma.2018.7934>.
- Alonso Álvarez, Alba; “Las políticas de género en España: retroceso y resistencias en tiempos de austeridad”. *Ex aequo* 52 (2015): 33-48.
- . “Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional”. *Administración & Desarrollo* 38, n. 52 (2010): 57-69.
- Alonso Álvarez, Alba, i Tània Verge Mestre. “El impacto de la distribución territorial del poder sobre las políticas de igualdad en España”. *Revista Española de Ciencia Política* 39 (2015): 239-261.
- Bodelón, Encarna. “Las leyes de igualdad de género en España y Europa: ¿hacia una nueva ciudadanía?”. *Anuario de Filosofía del Derecho* 26 (2010): 85-106.
- Brullet Tenas, Cristina. *Les polítiques de suport a les famílies amb fills i filles a Catalunya*. Barcelona: UNICEF, 2012.
- Campos Rubio, Arantxa. “La igualdad de mujeres y hombres: 30 años de Parlamento Vasco. La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres”. *Anuario de Derecho Parlamentario* 23 (2010): 19-45.
- Carrasco Bengoa, Cristina. “La economía feminista. Un recorrido a través del concepto de reproducción”. *Ekonomiaz* 91 (2017): 52-77.
- Carrasquer Oto, Pilar. “El redescubrimiento del trabajo de cuidados: algunas reflexiones desde la sociología”. *Cuadernos de Relaciones Laborales* 31, n. 1 (2013): 91-113.
- Espinosa-Fajardo, Julia, i María Bustelo. “¿Cómo evaluamos el éxito de las políticas de igualdad de género? Criterios y herramientas metodológicas”. *Revista Española de Ciencia Política* 49 (2019): 151-172.
- Gensana Riera, M. Àngels. “La Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes”. *Activitat parlamentària* 29 (2016): 138-142. <https://raco.cat/index.php/ActivitatParlamentaria/article/view/312679>.
- González-Trevijano Sánchez, Pedro. *Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado-España*. Brusel·les: Unió Europea, 2020. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2020\)659297](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)659297).
- Idescat. *Enquesta de l'ús del temps*, 2011. <https://www.idescat.cat/pub/?id=eut&n=949>.
- Institut per a l'Estudi i la Transformació de la Vida Quotidiana (iQ). *Diagnosi del Pla d'Igualtat del Parlament de Catalunya*, 2019. <https://www.parlament.cat/document/actualitat/38460679.pdf>.
- Legarreta Iza, Matxalen. “Notas sobre la crisis de cuidados: distribución social, moralización del tiempo y reciprocidad del tiempo donado en el ámbito doméstico-familiar”. *Arbor, Ciencia, Pensamiento y Cultura* 193, n. 784 (2017). DOI: <http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2017.784n2004>.
- Marugán Pintos, Begoña. “La ciudadanía como eje de un nuevo pacto constituyente”. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. extra 5 (2017): 122-136.

- Mcbride, Dorothy, i Amy G. Mazur. *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research*. Bibliovault OAI Repository, University of Chicago Press, 2010.
- Moreno Colom, Sara. "Prestigiando el trabajo de cuidados en los servicios de ayuda a domicilio". *Migraciones* 53 (2021): 27-57. <https://doi.org/10.14422/mig.i53y2021.002>.
- OIT. *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Resumen ejecutivo, 2019. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf.
- Oliveras Jané, Neus. "Igualdad de género y violencia de género en el ordenamiento jurídico español". A Ana Giménez Costa, dir., *Las respuestas del Derecho ante la violencia de genero desde un enfoque multidisciplinar*, 95-133. Navarra: Aranzadi, 2019.
- Papí Gálvez, Natalia, i María José Frau Llinares. "La conciliación del empleo y del hogar: respuesta y reflejo de una organización del trabajo construida desde la institución del género". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 110 (2005): 149-174.
- Pérez Orozco, Amaia. "La sostenibilidad de la vida en el centro... ¿y eso qué significa?". A Laura Mora Cabello de Alba, i Juan Escribano Gutiérrez, ed., *La ecología del trabajo: el trabajo que sostiene la vida*, 71-100. Albacete. Editorial Bomarzo, 2015.
- . *Subversión feminista de la economía. Sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2014.
- Pla estratègic de polítiques d'igualtat de gènere del Govern de la Generalitat de Catalunya 2019-2022*. Acord GOV/96/2019, de 9 de juliol. https://dones.gencat.cat/web/content/02_institut/10-pla_interdepartamental/Pla_Estrategic_2019_2022.pdf.
- Rubio Castro, Ana. "Los efectos jurídicos del *soft law* en materia de igualdad efectiva. La experiencia española". *Anuario de Filosofía del Derecho* XXX (2014): 37-68.
- Sarraceno, Chiara. "Social inequalities in facing old-age dependency: a bi-generational perspective". *Journal of European Social Policy* 20 (2010): 32-44. DOI: 10.1177/0958928709352540.
- Stetson, Dorothy, i Amy Mazur. *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks: Sage, 1995.
- Valiente Fernández, Celia. *El feminismo de Estado en España: el Instituto de la Mujer (1983-2003)*. València: Institut Universitari d'Estudis de la Dona, Universitat de València, 2006. <http://hdl.handle.net/10016/4235>.
- Valpuesta Fernández, Rosario. "Comentarios a la Ley para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres". *Actualidad. Centro de Estudios Andaluces* 19 (2007).