



EL SÍNDIC DE GREUGES DAVANT ELS REPTES DE LA LLEI D'IGUALTAT EFECTIVA DE DONES I HOMES

DESEMBRE 2016

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

EL SÍNDIC DE
GREUGES DAVANT
ELS REPTES DE LA
LLEI D'IGUALTAT
EFECTIVA EN DONES I
HOMES
DESEMBRE 2016

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: Desembre de 2016

El Síndic de Greuges davant els reptes de la llei d'igualtat efectiva de dones i homes. Desembre 2016

Maquetació: Síndic de Greuges

Disseny original: America Sanchez

Foto portada: © Pixabay

ÍNDEX

1. INTRODUCCIÓ	5
1. OBJECTE D'ESTUDI	5
2. MÈTODE DE REALITZACIÓ DE L'ESTUDI.....	6
2. BREU ANÀLISI DEL CONTINGUT I DESPLEGAMENT DE LA LLEI 17/2015 DEL PARLAMENT DE CATALUNYA. .	9
3. LA SUPERVISIÓ DE LES LLEIS D'IGUALTAT A CATALUNYA	11
1. LA LLEI D'IGUALTAT ESPANYOLA	11
2. LLEIS AUTONÒMIQUES D'IGUALTAT	11
4. CATALUNYA	13
1. L'INSTITUT CATALÀ DE LES DONES	13
2. L'OBSERVATORI PER A LA IGUALTAT DE GÈNERE.....	13
3. EL CONSELL DE L'AUDIOVISUAL DE CATALUNYA	14
5. EL PAPER DEL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA: PROPOSTES D'ACTUACIÓ	17
1. BASE NORMATIVA PER A LES ATRIBUCIONS DEL SÍNDIC EN MATÈRIA D'IGUALTAT	17
2. ATRIBUCIONS DEL SÍNDIC DE GREUGES PER LA LLEI D'IGUALTAT	18
3. PROPOSTES CONCRETES DE DESPLEGAMENT DE LA LLEI	19

1. INTRODUCCIÓ

1. OBJECTE DE L'ESTUDI¹

L'objecte d'aquest estudi és determinar quin ha de ser l'abast de l'actuació del Síndic de Greuges en el marc de la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes. Aquesta llei atorga a la institució del Síndic la funció de garant principal del dret a la igualtat entre homes i dones, una de les manifestacions de la igualtat reconeguda en l'article 14 de la Constitució de 1978 i un desplegament del dret específicament reconegut en l'Estatut d'autonomia de 2006 (en endavant, EAC). A banda d'altres plasmacions de la no-discriminació de gènere en l'EAC de 2006, es poden destacar com a bases de la Llei de 2015 les següents:

- **Principi bàsic de l'ordenament català**

Art. 4.3. Els poders públics de Catalunya han de promoure els valors de la llibertat, la democràcia, la igualtat, el pluralisme, la pau, la justícia, la solidaritat, la cohesió social, l'equitat de gènere i el desenvolupament sostenible.

- **Principi general de no-discriminació:**

“**Article 15.** Drets de les persones

2. Totes les persones tenen dret a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'explotació, de maltractaments i de tota mena de discriminació, i tenen dret al lliure desenvolupament de llur personalitat i capacitat personal.”

- **Drets de les dones (art. 19 EAC):**

“**Article 19.** Drets de les dones

1. Totes les dones tenen dret al lliure desenvolupament de llur personalitat i capacitat personal, i a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'explotació, maltractaments i de tota mena de discriminació.

2. Les dones tenen dret a participar en condicions d'igualtat d'oportunitats amb els homes en tots els àmbits públics i privats.”

- **Incorporació de la transversalitat de gènere en l'activitat de les administracions públiques:**

“**Article 41.** Perspectiva de gènere

1. Els poders públics han de garantir el compliment del principi d'igualtat d'oportunitats entre dones i homes en l'accés a l'ocupació, en la formació, en la promoció professional, en les condicions de treball, inclosa la retribució, i en totes les altres situacions, i també han de garantir que les dones no siguin discriminades a causa d'embaràs o de maternitat.

2. Els poders públics han de garantir la transversalitat en la incorporació de la perspectiva de gènere i de les dones en totes les polítiques públiques per aconseguir la igualtat real i efectiva i la paritat entre dones i homes.

3. Les polítiques públiques han de garantir que s'afrontin de manera integral totes les formes de violència contra les dones i els actes de caràcter sexista i discriminatori; han de fomentar el reconeixement del paper de les dones en els àmbits cultural, històric, social i econòmic, i han de promoure la participació dels grups i les associacions de dones en l'elaboració i l'avaluació d'aquestes polítiques.

4. Els poders públics han de reconèixer 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.

5. Els poders públics, en l'àmbit de llurs competències, i en els supòsits que estableix la llei, han de vetllar perquè la lliure decisió de la dona sigui determinant en tots els casos que en puguin afectar la dignitat, la integritat i el benestar físic i mental, en particular pel que fa al propi cos i a la seva salut reproductiva i sexual.”

- **Competències de la Generalitat:**

“**Article 153.** Polítiques de gènere

Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de polítiques de gènere, que, respectant el que estableix l'Estat en

¹ Aquest estudi ha estat coordinat per la professora de la UB Argelia Queralt, per encàrrec del Síndic de Greuges.

exercici de la competència que li atribueix l'article 149.1.1 de la Constitució, inclou en tot cas:

a) La planificació, el disseny, l'execució, l'avaluació i el control de normes, plans i directrius generals en matèria de 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.

b) La promoció de l'associacionisme de dones que compleixen activitats relacionades amb la igualtat i la no-discriminació i de les iniciatives de participació.

c) La regulació de les mesures i els instruments per a la sensibilització sobre la violència de gènere i per a detectar-la i prevenir-la, i també la regulació de serveis i recursos propis destinats a aconseguir una protecció integral de les dones que han patit o pateixen aquest tipus de violència.”

En desplegament d'aquests manaments estatutaris, a banda d'altres normes catalanes, estatals i internacionals, la Llei d'igualtat entre homes i dones estableix un veritable sistema de garantia d'aquest dret, atès que reconeix la igualtat i la posa en relació amb un gran nombre de sectors de la realitat –cal no oblidar que la igualtat és un dret típicament relacional. A més, recull moltes de les seves plasmacions en altres textos, és a dir, explora la seva virtualitat de manera integral. Així mateix, incorpora un mecanisme de tutela, que té com a protagonista el Síndic de Greuges, i, finalment, un sistema d'infraccions i sancions que, per cert, no ha estat alterat per la recent STC 159/2016, de 22 de setembre (BOE 263, de 23 d'octubre).

Segurament, la Llei no innova gaire en matèria d'igualtat, però sí que serveix per donar un tractament transversal i integral a aquest dret, i permet, a més, una visualització global del seu abast i, si s'escau, de les violacions de la igualtat en la vida pública i privada. En aquest sentit, aquests tipus de lleis són un pas en el reconeixement de l'existència de discriminacions per raó de gènere, que són reals, greus i, fins i tot, estructurals. I per

solucionar un problema el primer que cal fer és assumir que existeix.

En aquest context, l'objecte d'aquest estudi és explorar quines són les possibilitats d'actuació del Síndic en el nou escenari normatiu del dret a la igualtat entre dones i homes a Catalunya, establir l'abast de les seves competències, i també l'oportunitat de teixir aliances amb altres òrgans públics i entitats privades que també participen en la defensa de la igualtat de gènere i la no-discriminació a Catalunya.

2. MÈTODE DE REALITZACIÓ DE L'ESTUDI

Aquest estudi havia de ser elaborat per una experta en dret amb perspectiva de gènere, però sense que això suposés que el resultat fos un estudi acadèmic de la nova Llei d'igualtat. Per aquest motiu, les pàgines que segueixen adopten un to directe i pràctic per plantejar les possibilitats d'actuació del Síndic de Greuges de Catalunya en la tutela del dret a la igualtat de les dones respecte dels homes.

En aquesta línia, el treball fa un petit estudi del sistema de protecció dels drets de les dones més avançat que hi ha a l'Estat espanyol, que és el sistema derivat de la Llei d'igualtat del País Basc. Aquest sistema incorpora un mecanisme de tutela específic per garantir els drets que conté la Llei, com es veurà més endavant.

En el procés d'elaboració d'aquest estudi s'han mantingut entrevistes amb l'Institut Català de les Dones² i amb el Consell de l'Audiovisual de Catalunya.³ Aquests dos organismes, encara que de manera diferent, són dos dels grans protagonistes dels drets que preveu la Llei d'igualtat catalana.

Seguint el mètode de treball establert des de bon començament, que preveia una **fase de procés participatiu**, es va convocar tot un seguit d'entitats que treballen en diferents sectors de defensa de la igualtat de les dones perquè, a partir d'un esborrany d'aquest treball, poguessin fer les aportacions de millora que consideressin

² Entrevista amb la presidenta de l'ICD, Sra. Teresa Maria Pitarch i Albós, el 20 de juliol de 2016.

³ Entrevista amb la consellera del CAC, Sra. Yvonne Griley i Martínez, el 7 de juliol de 2016.

oportunes. Totes les persones i les entitats convidades a aquesta sessió⁴ treballen diàriament amb diferents problemàtiques relatives a la situació de la dona en la nostra societat i, per tant, coneixen de primera mà quines són les mancances i quines poden ser les solucions.

De les **aportacions de les entitats** cal destacar-ne les següents:

a) Respecte de la Llei d'igualtat:

- Es posa de manifest, com també es fa en aquest treball, la gran heterogeneïtat en el contingut de la Llei, la qual cosa dificulta fer-ne una aproximació sistemàtica i coherent amb les mesures de control i de tutela.
- Per aquest motiu, es considera necessari fer una primera actuació de depuració dels drets i les obligacions que conté la Llei per poder fer una primera determinació de prioritats.

b) Respecte de la posició del Síndic de Greuges en matèria d'igualtat de gènere fins al moment:

- Es troben a faltar actuacions directament dirigides a fomentar la igualtat de gènere entre homes i dones i a presentar el Síndic com una institució de garantia dels drets a la igualtat de gènere.
- Actualment les entitats no perceben el Síndic de Greuges com una institució a la qual les dones puguin adreçar-se per defensar els seus drets.

c) Respecte de la tasca del Síndic com a institució garant dels drets derivats de la Llei d'igualtat:

- En el marc institucional actual, es reivindica la creació d'una síndica dels drets de les dones que s'encarregui de

vetllar de manera transversal pels drets establerts en la Llei. Es considera que la creació d'una figura com aquesta tindria una triple funció de pedagogia, visibilització i reforçament institucional dels drets de les dones, que és molt necessari.

- Cal fer un esforç en la formació amb perspectiva de gènere de totes les persones i unitats que treballen en la tramitació i l'estudi de les queixes al si del Síndic de Greuges de Catalunya.

- Cal elaborar un full de ruta de les actuacions del Síndic en l'àmbit de la tutela dels drets de les dones. Els drets i les obligacions que conté la Llei són molts i diversos, per la qual cosa caldrà establir àmbits i sectors d'actuació prioritaris.

- Es recomana fer un esforç per transmetre a la ciutadania en general, a les dones i a les entitats de defensa dels drets de les dones (especialment aquelles en risc o situació d'exclusió social) que el Síndic de Greuges és una via alternativa a la justícia per a la defensa dels seus drets.

- Es demana l'elaboració d'un protocol de seguiment de les queixes presentades al Síndic de Greuges, sobretot d'aquelles que s'hagin de derivar cap a altres institucions de tutela, per garantir que cap queixa iniciada es perdi en el camí de la seva tramitació.

d) Respecte de la tasca del Síndic de Greuges com a institució de control i d'avaluació del compliment de les obligacions derivades de la Llei d'igualtat:

- Es considera molt convenient fer un primer exercici d'avaluació de compliment de les obligacions de la Llei d'igualtat per les administracions públiques catalanes.

- També cal elaborar informes de seguiment i d'avaluació del grau de compliment de les obligacions per les administracions públiques i reflectir-ho en l'informe anual davant el Parlament.

⁴ Les entitats, a qui es reitera l'agraïment per la seva participació en la sessió de treball, són: l'Associació de Dones Juristes, SOS Racisme, Àmbit Prevenció, l'Institut Interuniversitari d'Estudis de Dones i Gènere i les Unitats d'Igualtat de la UB, UAB i UPF. També hi van participar dues diputades i un diputat de la Comissió d'Igualtat del Parlament de Catalunya, l'Institut Català de les Dones i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Altres associacions que no van poder assistir a la cita (Fundació Surt, Antígona) van fer les seves observacions per escrit.

2. BREU ANÀLISI DEL CONTINGUT I DESPLEGAMENT DE LA LLEI 17/2015 DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

La Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes, es basa en els preceptes estatutaris i legals en matèria de gènere i drets de les dones amb l'objectiu de concretar-los, donar-los visibilitat pròpia i protegir-los de manera autònoma. La Llei d'igualtat és una norma específica catalana, però a la vegada complementària de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes.⁵ La norma catalana és transversal, ja que intenta arribar a molts sectors i activitats socials, i donar una protecció integral del dret a la igualtat, tot abordant les diferents situacions de discriminació d'una manera global.

La Llei 17/2015 es va fer seguint com a model la Llei 11/2014, de 10 d'octubre, per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per a eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia. Igualment, es va utilitzar com a model Llei basca d'igualtat, que s'analitzarà més endavant.

La Llei catalana atorga un gran protagonisme a l'Institut Català de les Dones (ICD), que serà el responsable de procurar que la igualtat sigui respectada i implementada en totes les administracions de la Generalitat de Catalunya. En aquesta línia, destaca l'encàrrec que l'ICD elabori el Pla estratègic de polítiques de dones, que, com definia el mateix Institut en el Pla 2012-2015, "té el repte de dissenyar estratègies de transversalitat que garanteixin que totes les polítiques incorporin la perspectiva de gènere i de les dones". En aquest sentit, la coordinació de totes les persones que intervenen en els processos de gestió de l'Administració pública catalana representa un canvi de model, i per aquesta raó el Pla ha d'esdevenir el full de ruta per treballar dins d'un marc conceptual compartit.

Ara bé, malgrat les bones intencions de la Llei, i, sens dubte, de la seva necessitat en la societat catalana, cal dir que la Llei 17/2015 pateix algunes deficiències fruit del

seu propi procediment d'elaboració i aprovació. Malgrat els intents previs, aquest text de la Llei d'igualtat es va haver de debatre de forma poc pausada per poder ser aprovada abans de la finalització de la X Legislatura, amb els inconvenients de contingut i tècnica legislativa que això comporta. Així, en general, les compareixences durant la seva tramitació van ser breus i ràpides; també s'hi troba a faltar compareixences necessàries (per exemple, el mateix Síndic, que havia de ser una de les institucions directament afectades per l'aprovació d'aquesta llei); i, com a últim exemple, no es preveuen mecanismes de coordinació i relació entre els diferents instruments de garantia previstos o ja existents.

Per recapitular, podem assenyalar que la Llei 17/2015 incorpora com a novetats importants:

- Regulació integral del dret a la igualtat entre dones i homes a Catalunya.
- Creació d'un sistema de garantia amb un mecanisme concret de tutela, el Síndic de Greuges.
- Creació de l'Observatori de la Igualtat de Gènere, amb una finalitat essencial de generació i recopilació de dades sobre la situació de les dones, tal com es descriu més endavant en aquest informe.
- Incorporació d'un sistema d'infraccions i sancions, seguint el model basc.

Per finalitzar aquest bloc, només una petita nota respecte de la ja esmentada STC 159/2016, de 22 de setembre (BOE 263, de 23 d'octubre). Aquesta decisió del Tribunal Constitucional ha declarat inconstitucional només una part de la Llei, la relativa a la igualtat en l'àmbit de les relacions laborals. Si bé aquesta és una qüestió molt rellevant que s'havia desenvolupat amb encert a Catalunya, precisament a partir de l'aprovació de la Llei d'igualtat estatal de 2007, la decisió constitucional no afecta les actuacions del Síndic de Greuges com a garant dels drets a la igualtat entre dones i homes que preveu la Llei.

⁵ Vid. Exposició de motius de la Llei 17/2015

3. LA SUPERVISIÓ DE LES LLEIS D'IGUALTAT A ESPANYA

1. LA LLEI D'IGUALTAT ESPANYOLA

La Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, incorporava per primera vegada en l'ordenament jurídic estatal una regulació transversal de la igualtat entre homes i dones amb continguts que afectaven tant l'àmbit públic com el privat i que pretenia lluitar contra la desigualtat estructural en tenir en compte, per exemple, el principi de corresponsabilitat en les funcions tradicionalment atribuïdes a les dones.

Ara bé, i centrant-nos en l'objecte d'aquest estudi, la Llei d'igualtat no incorpora cap mecanisme específic de tutela de les discriminacions que puguin patir les dones, més enllà dels ja previstos per l'ordenament jurídic, incloent-hi, per tant, els òrgans judicials i, també, el Defensor del Poble.

2. LLEIS AUTONÒMIQUES D'IGUALTAT⁶

Es prenen aquí com a referents dues comunitats autònomes: Andalusia i el País Basc. La primera, com a exemple del que és l'abast habitual d'aquests tipus de normatives; la segona, perquè és la regulació que a Espanya ha anat més lluny en aquesta matèria.

■ Andalusia

La Llei 12/2007, de 26 de novembre, per a la promoció de la igualtat de gènere, té com a principal finalitat "garantizar la vinculación de los poderes públicos en todos los ámbitos, en el cumplimiento de la transversalidad como instrumento imprescindible para el ejercicio de las competencias autonómicas en clave de género". En línia amb aquesta finalitat, la Llei no preveia un mecanisme de garantia específic.

Més recentment es va presentar un avantprojecte de reforma de la Llei de 2007 que pretén atorgar a l'Institut Andalusí de la Dona (IAD) competències de garantia semblants a les que preveu la Llei basca d'igualtat. Com es veurà tot seguit, això suposa reconèixer competències a l'IAD sobre el sector privat, incloent-hi també un sistema d'infraccions i de sancions.

Aquest avantprojecte va ser sotmès a informació pública a finals de 2015, sense que se'n coneguïn més novetats a dia d'avui.

■ País Basc

La Llei 4/2005, de 18 de febrer, per a la igualtat de dones i homes, ha estat des que es va aprovar el referent en aquesta matèria. És una llei anterior a la Llei estatal de 2007 i, a més, conté un títol dedicat a la tutela dels drets i les obligacions de la Llei; és a dir, instaura pròpiament un sistema de defensa del dret a la igualtat entre dones i homes. Concretament, el 2005 la Llei va crear la Defensoria per a la Igualtat entre Dones i Homes, que s'adscribia a l'Institut de la Dona del País Basc (Emakunde), però del qual era independent en el seu funcionament.

La Defensoria havia de resoldre queixes d'ofici o a instància de part respecte de violacions de la llei **en el sector privat**, ja que les queixes relatives al sector públic són de competència de l'Ararteko.

L'any 2012 la Defensoria va ser eliminada⁷ i el mateix Emakunde va assumir totes les seves funcions des d'aleshores:⁸ la Llei basca 3/2012 va reformar la Llei de 2005 amb aquesta finalitat. Així, actualment, és l'Emakunde qui exerceix la defensa del principi d'igualtat i no-discriminació per raó de sexe en el sector privat.

Les funcions de l'Emakunde en aplicació de la Llei d'igualtat són, segons l'article 64, les següents:

"a) Practicar investigaciones, tanto de oficio como a instancia de parte, para el

⁶ <http://www.inmujer.gob.es/servRecursos/organismos/ambitoEstatal/home.htm>.

⁷ Es va produir la dimissió de la defensora i durant més d'una any va assumir les funcions l'Emakunde.

⁸ Es va reformar la Llei de 2005 perquè les funcions fossin materialment assumides per la directora de l'Emakunde després de la dimissió de la directora de la Defensoria.

esclarecimiento de posibles situaciones de discriminación directa o indirecta por razón de sexo relativas al sector privado.

b) Facilitar vías de negociación y dirigir recomendaciones a personas físicas y jurídicas con el fin de corregir situaciones o prácticas discriminatorias por razón de sexo que se produzcan en el sector privado, y hacer un seguimiento del cumplimiento de las mencionadas recomendaciones.

c) Prestar asesoramiento a las ciudadanas y ciudadanos ante posibles situaciones de discriminación por razón de sexo que se produzcan en el sector privado.

d) Servir de cauce para facilitar la resolución de los casos de acoso sexista.

e) Difundir las actividades que realiza y sus investigaciones, así como elaborar informes y dictámenes de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

f) Colaborar con la autoridad laboral en orden al seguimiento del cumplimiento de la normativa laboral antidiscriminatoria en materia de igualdad de mujeres y hombres.”

És important destacar que la Llei basca té un capítol dedicat a explicar detalladament el procediment pel qual s'han de tramitar les queixes contra discriminacions per raó de gènere que es produeixen en el sector privat, fent referència a la legitimació, els límits, els terminis i la resolució. En canvi, el desplegament normatiu del procediment no s'ha fet en la Llei catalana d'igualtat.

A més, com s'assenyalava, la Llei basca, en el títol V, recull el sistema d'infraccions i de sancions per vulneracions de les obligacions que conté la Llei. Entre aquestes es preveu:

“Se considera infracción leve dificultar o negarse parcialmente a la acción investigadora de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.

3. Se considera infracción grave:

a) Obstruir o negarse absolutamente a la acción investigadora de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer en materia de discriminación.”

Cal retenir ara el fet que no col·laborar amb l'Emakunde pot comportar una sanció.

Com a desplegament de la Llei, el 2013 es va crear la Comissió Assessora per a un Ús no sexista de la Publicitat i la Comunicació, Begira. Cal recordar que el País Basc no disposa d'un consell audiovisual com sí que té Catalunya. Les funcions de la Begira són:

“Estudiar y hacer seguimiento de la publicidad y la comunicación.

Sensibilizar, formar y asesorar en materia de publicidad y comunicación no sexista.

Establecer criterios y alternativas sobre el sexismo en la publicidad y en la comunicación.

Recibir y estudiar quejas ciudadanas e institucionales y, en su caso, derivarlas a los órganos competentes.

Proponer la incoación de procedimientos sancionadores, de conformidad con lo establecido en la Ley 4/2005.”

Com s'observa, són unes funcions molt semblants a les que té reconegudes el Consell de l'Audiovisual de Catalunya en matèria de no-discriminació per raó de gènere. El 2014 moltes de les queixes que va rebre l'Emakunde van ser per publicitat sexista.

L'espai web de l'Emakunde és de consulta molt recomanable: <http://www.Emakunde.euskadi.eus/servicio/-/defensa/>

Respecte de la supervisió i el control del dret a la igualtat de gènere **en el sector públic**, l'òrgan encarregat és l'Ararteko, que disposa de les seves competències habituals per desenvolupar aquesta tasca. Cal destacar que des de l'aprovació de la Llei d'igualtat, l'Ararteko duu a terme un seguiment de la seva aplicació i del seu desplegament; avaluació que queda plasmada en l'informe que aquesta institució presenta cada any davant el Parlament basc.

En el context basc es produeix la situació següent: les facultats reconegudes per la Llei d'igualtat a l'Emakunde en el sector privat, respecte de l'Ararteko en el sector públic, situen la primera institució en una situació d'executivitat més alta, atès que en cas d'incompliment pot arribar a sancionar. Una situació semblant es produeix, com es veurà, amb la Llei catalana.

4. CATALUNYA

Com s'ha dit més amunt, la Llei catalana d'igualtat de 2015 incorpora un sistema de garantia per assegurar la igualtat d'homes i dones que comprèn la determinació dels àmbits d'actuació de la Llei i les manifestacions del dret a la igualtat que empara les institucions encarregades de salvaguardar aquest dret (ICD, Síndic i Observatori), i, finalment, un sistema d'infraccions i de sancions seguint el model basc. Ara bé, les sancions i infraccions només les poden exercir les institucions amb potestat sancionadora, és dir, l'ICD i el CAC, però no el Síndic.

Com s'observa, la Llei catalana instaura un sistema en què concorre l'activitat de diferents institucions amb diferents funcions.

1. L'INSTITUT CATALÀ DE LES DONES

L'Institut Català de les Dones es configura com una "entitat autònoma administrativa" inserida en l'estructura del Govern de Catalunya i queda adscrita al Departament de Presidència (Decret 28/2016). És dir, es tracta d'un òrgan que forma part de l'executiu de la Generalitat.

Les activitats que pot dur a terme l'Institut són moltes i variades. De manera sintètica, es pot dir que les seves actuacions són de naturalesa promocional, d'assessorament, de seguiment i d'avaluació. En alguns casos també de proposta de millora, però no es tracta d'un organisme amb actuació pròpiament fiscalitzadora en què les persones puguin presentar les seves queixes. En tot cas, quan una dona s'adreça a l'ICD, aquest exerceix funcions d'informació i orientació. Això sí, l'ICD controla l'actuació de l'Administració de la Generalitat, respecte de la qual pot exercir la seva potestat sancionadora.

Respecte de l'objecte d'aquest estudi, cal destacar les funcions següents de l'ICD:

- Elabora les propostes d'actuació interdepartamental a través del Pla

d'actuació interdepartamental i en fa el seguiment.

- Elabora informes i fa un seguiment del Pla d'actuació del Govern.
- Coordina les accions i els projectes dels diferents departaments de la Generalitat, en exercici de les competències que estableix l'article 9.27 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.
- S'encarrega de les relacions institucionals i del seguiment dels actes de control parlamentari en les matèries relacionades amb la igualtat d'oportunitats dona-home.
- Elabora informes i documents de suport a les tasques de la seva direcció i la seva presidència.

Com s'ha esmentat abans, a diferència del Síndic de Greuges, l'ICD té potestat d'imposar sancions a l'Administració. Ara bé, l'ICD no té competències sobre les administracions locals. Per poder cobrir aquesta mancança, l'ICD té convenis amb el món local a través de la Federació Catalana de Municipis i de l'Associació Catalana de Municipis.

2. L'OBSERVATORI DE LA IGUALTAT DE GÈNERE

La Llei catalana incorpora el manament de crear un observatori de la igualtat de gènere. En l'article 58 la Llei estableix que:

"1. Es crea l'Observatori de la Igualtat de Gènere **adscrit a l'Institut Català de les Dones**, com a òrgan assessor del Govern i garant del compliment d'aquesta llei quant al **treball de dades i estadística i la recerca** sobre les desigualtats entre dones i homes.

2. L'Observatori de la Igualtat de Gènere pot proposar al Govern estratègies per a corregir situacions de desigualtat de les dones a Catalunya.

3. Els estudis de l'Observatori de la Igualtat de Gènere han de prioritzar les àrees de la violència de gènere, la situació laboral i la imatge pública de les dones.

4. Les funcions, la composició, el funcionament i les diferents àrees d'intervenció de l'Observatori de la Igualtat de Gènere s'han d'establir **per reglament**, en el procediment d'elaboració del qual han de participar les entitats de defensa dels drets de les dones.”

La Direcció de l'Institut Català de les Dones té la voluntat de donar a aquest observatori dues funcions prioritàries: a) el desenvolupament d'un codi ètic, al qual els ens locals es podran adherir a través de conveni; b) l'elaboració d'indicadors de gestió de la igualtat.

El passat setembre de 2016 es va fer l'anunci de la creació de l'Observatori de la Igualtat de Gènere, dependent de l'ICD, amb les funcions d'assessorar el Govern i de desenvolupar una tasca de tractament de dades, d'estadístiques i de recerques científiques sobre les desigualtats entre dones i homes amb la finalitat de millorar les decisions, la planificació i l'avaluació de les polítiques públiques des de la perspectiva de gènere. Com s'observa, aquest no és, pròpiament, un òrgan de tutela dels drets de les dones.

3. EL CONSELL DE L'AUDIOVISUAL DE CATALUNYA

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya no rep cap manament directe de la Llei d'igualtat catalana, però sí que el rep de l'EAC 2006 i de la seva pròpia llei. Així, l'Estatut, entre les “altres institucions de la Generalitat”, crea el CAC en els següents termes:

“**Article 82.** El Consell de l'Audiovisual de Catalunya

és l'autoritat reguladora independent en l'àmbit de la comunicació audiovisual pública i privada. El Consell actua amb plena independència del Govern de la Generalitat en l'exercici de les seves funcions. Una llei del Parlament ha d'establir els criteris d'elecció dels seus membres i els seus àmbits específics d'actuació.”

La seva llei reguladora reconeix les competències següents:

• Art. 1. 2 Llei CAC:

“El Consell, en el marc de les competències de la Generalitat, vetlla pel respecte dels drets i les llibertats que, en l'àmbit dels mitjans de comunicació audiovisual de radiodifusió sonora, televisió i qualsevol altre sistema de transmissió de so o imatge, són reconeguts en la Constitució i en l'Estatut d'autonomia, i, especialment, garanteix el compliment de la normativa reguladora de la programació i la publicitat, i de les condicions de les concessions, i també el compliment de l'eficàcia i l'observança de la normativa europea i dels tractats internacionals relatius a aquesta matèria. El Consell vetlla, així mateix, pel pluralisme polític, religiós, social, lingüístic i cultural en el conjunt del sistema audiovisual a Catalunya, vetlla per la neutralitat i l'honestat informativa, i preserva el compliment de les normes relatives a l'ús de la llengua catalana i l'impuls de l'aranès.”

• Art. 10. m):

“Adoptar, en el marc de les atribucions reconegudes per aquesta Llei, les mesures necessàries per a restablir els efectes de la difusió o la introducció en la programació o la publicitat de missatges o continguts que atemptin contra la dignitat humana i el principi d'igualtat, i molt particularment quan aquests missatges o continguts hagin estat difosos en horaris d'audiència de públic infantil o juvenil.”

Amb aquest marc, el CAC garanteix el dret a la igualtat entre dones i homes i a no patir discriminacions en el sector de l'audiovisual tant públic com privat. A més de la seva activitat d'elaboració d'informes (alguns preceptius i d'altres potestats), i de correulació, autoregulació i arbitratge, el CAC disposa de capacitat per rebre queixes dels particulars i pot aplicar les seves potestats d'inspecció i de sanció, ja que pot requerir informació i demanar la compareixença dels prestadors i distribuïdors de serveis de comunicació audiovisual. Aquesta potestat sancionadora, l'hi atribueix la seva llei reguladora i no la Llei d'igualtat.

El CAC, malgrat que no és previst expressament com a òrgan de tutela per la

Llei d'igualtat de 2015, és de facto un actor molt important en aquest àmbit. De fet, el CAC té una experiència important en el terreny de la comunicació sexista. Disposa de serveis especialitzats que coneixen bé

l'entorn audiovisual, tant des d'un vessant tècnic com jurídic. A aquestes capacitats, s'hi suma el seu bagatge i coneixement jurídic en matèria d'igualtat de gènere.

5. EL PAPER DEL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA: PROPOSTES D'ACTUACIÓ

1. BASE NORMATIVA PER A LES ATRIBUCIONS DEL SÍNDIC EN MATÈRIA D'IGUALTAT

El Síndic de Greuges, com a garant dels drets de les persones davant les actuacions de les administracions públiques catalanes, ja tutelava els drets a la igualtat de les dones. La Llei catalana de 2015 suposa una manera de visualitzar l'especificitat dels drets a la igualtat i a la no-discriminació entre dones i homes i, en aquest sentit, posa el focus sobre una matèria concreta respecte de la qual s'atorguen al Síndic algunes noves atribucions. Així, la Llei catalana d'igualtat de dones i homes de 2015 reconeix al Síndic l'àmbit d'actuació següent:

“Art. 57 Síndic de Greuges

1. El Síndic de Greuges, d'acord amb les atribucions que li assignen l'Estatut d'autonomia i la Llei 24/2009, del 23 de desembre, és l'òrgan encarregat de la defensa dels drets i les llibertats en matèria de no-discriminació per raó de gènere que puguin haver estat vulnerats per l'actuació d'institucions o persones, tant públiques com privades, i, especialment, exerceix les funcions següents:

- a) Practicar investigacions, tant d'ofici com a instància de part, per a aclarir possibles situacions de discriminació directa o indirecta per raó de sexe.
- b) Facilitar vies de negociació i fer recomanacions a persones físiques i jurídiques amb la finalitat de corregir situacions o pràctiques discriminatòries per raó de sexe, i fer un seguiment del compliment d'aquestes recomanacions.
- c) Fer l'assessorament i l'assistència a la ciutadania davant de possibles situacions de discriminació per raó de sexe.
- e) Vetllar pel compliment i l'aplicació efectiva d'aquesta llei i assumir la tutela del dret fonamental a la igualtat efectiva de dones i homes.

f) Analitzar i avaluar el grau de compliment d'aquesta llei.

g) Estudiar la legislació i la jurisprudència antidiscriminatòries i elaborar propostes de nova legislació o de reforma legislativa.

2. El Govern ha de proposar un conveni de col·laboració a l'autoritat judicial, al Ministeri Fiscal i al Síndic de Greuges, en el termini de sis mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta llei.”

En síntesi, el Síndic de Greuges, en l'àmbit de la protecció de la igualtat entre dones i homes, pot desenvolupar:

- Activitats d'inspecció sobre l'actuació de persones públiques i privades que puguin ser discriminatòries.
- Actuacions com a àrbitre i de recomanació.
- Una plataforma de millora i de determinació de bones pràctiques.
- Actuacions d'assessorament i assistència en casos de discriminació.
- Avaluacions de les polítiques i actuacions públiques i privades en matèria de no-discriminació entre homes i dones.
- Propostes de *lege ferenda*.

Malgrat el reconeixement d'aquestes atribucions, la **Llei d'igualtat no atorga al Síndic cap potestat sancionadora**, cosa que encaixa amb la pròpia naturalesa i configuració d'aquest tipus d'institucions, i **tampoc no especifica quines han de ser les seves potestats respecte dels particulars investigats**. Tanmateix, el que sí que podria haver fet la Llei, i no fa, és indicar el camí que ha de seguir el Síndic de Greuges per poder posar en marxa el procés sancionador previst per la Llei i dirigir les persones demandants davant l'autoritat adient, normalment, l'ICD o el CAC.

Reprement la comparativa amb el sistema basc de protecció dels drets a la igualtat de dones i homes, cal fer una sèrie de consideracions. En primer lloc, al País Basc són dues les institucions a les quals s'atorga la tutela davant la no-discriminació per raó de sexe: com s'ha explicat, es fa càrrec de la

tutela davant els particulars l'Emakunde, mentre que l'Ararteko manté la competència sobre el control de l'Administració pública, institució independent de l'executiu. A Catalunya, en canvi, la Llei sembla que atribueix la tutela dels drets a la igualtat al Síndic en exclusiva si es considera aquesta tutela com un control extern i autònom de l'estructura de l'Administració de la Generalitat. A més, com es recordarà, la Llei també atorga al Síndic la potestat per tramitar les queixes que li presentin els particulars contra l'activitat d'altres particulars. En aquest àmbit, segurament caldria fer un estudi dels procediments i de les garanties previstes en la Llei del CAC per relacionar-se amb els particulars.

En segon lloc, la Llei catalana, a diferència de la Llei basca, no explicita quin és el procediment que s'ha de seguir ni les seves característiques per dur a terme les activitats concretes d'inspecció i tutela que s'atorguen al Síndic de Greuges. Caldria, segurament, elaborar un protocol en aquesta línia.

La Llei catalana no preveu com a infracció del seu contingut no col·laborar amb el Síndic de Greuges. Ara bé, cal tenir en compte que en la Llei reguladora del Síndic de greuges dedica tot el títol VI a establir l'abast de l'obligació de col·laboració i les conseqüències de no fer-ho. Cal tenir en compte, però, que en aquest àmbit no queden compresos els particulars. Val a dir que aquesta possibilitat no és merament teòrica, atès que al llarg de 2016 el Síndic ha emprès tres actuacions vinculades a la Llei d'igualtat relatives al comportament de persones jurídiques privades.

2. ATRIBUCIONS AL SÍNDIC DE GREUGES PER LA LLEI D'IGUALTAT

Algunes de les facultats que la Llei d'igualtat reconeix ara de manera específica a la institució del Síndic són facultats de les quals ja disposa actualment en virtut de la Llei del Síndic de Greuges (art. 3 i 4). És cert, com es veurà a continuació, que algunes d'aquests facultats es veuen afectades per la previsió de la Llei d'igualtat sobre la possibilitat de rebre queixes relatives tant a persones públiques com privades.

En aquest sentit, la Llei d'igualtat no afegeix noves competències a l'activitat del Síndic pel que fa a la previsió de "vetllar pel compliment i l'aplicació efectiva d'aquesta llei i assumir la tutela del dret fonamental a la igualtat efectiva de dones i homes": es tracta de l'especificació de l'objecte de la seva funció en el si de la Llei d'igualtat. Igualment, es reitera la potestat per practicar investigacions per discriminació directa o indirecta per raó de sexe, facilitar vies de negociació i fer recomanacions a persones físiques i jurídiques per corregir situacions o pràctiques discriminatòries per raó de sexe, i fer un seguiment del compliment d'aquestes recomanacions. Ara bé, com es deia, fent una interpretació sistemàtica de la Llei d'igualtat, sembla que aquestes actuacions s'estendran també al sector privat.

Es poden entendre com a competències noves i específiques recollides en la Llei d'igualtat: analitzar i avaluar el grau de compliment d'aquesta llei, estudiar la legislació i la jurisprudència antidiscriminatòries i elaborar propostes de nova legislació o de reforma legislativa, i fer l'assessorament i l'assistència a la ciutadania davant de possibles situacions de discriminació per raó de sexe.

En aquestes últimes seria millor actuar en coordinació amb l'ICD: aquesta institució té assignades competències semblants i fa anys que treballa amb aquestes matèries.

Quant a les facultats d'avaluació, es podria crear una unitat de coordinació entre el Síndic i l'ICD que fes una avaluació periòdica de la Llei. Així, aprofitant les noves competències del Síndic, les activitats de l'ICD que fossin desplegament de la Llei podrien ser avaluades també pel mateix institut, sens perjudici del paper com a ens extern i autònom de control del Síndic de Greuges.

L'estudi de lleis i jurisprudència per fer propostes de *lege ferenda* també forma part de l'activitat ja habitual del Síndic, encara que en altres matèries. La igualtat entre homes i dones podria ser objecte d'estudis de legislació, jurisprudència i pràctiques administratives o de funcionament que podrien portar a la redacció de guies de millora i bones pràctiques, tant per a l'esfera

pública com per a la privada, en àmbits com drets laborals, drets sexuals, drets sanitaris, etc. En aquest àmbit, seria molt important la participació de les entitats de defensa i promoció dels drets de les dones que podrien oferir la seva perspectiva pràctica per ajudar a la redacció de materials realment efectius i útils per a les persones usuàries.

Evidentment, el seguiment de l'actualitat normativa en aquesta matèria i, sobretot, el suggeriment de millores en l'activitat de les administracions es podrien recollir en estudis monogràfics i, per descomptat, en l'Informe anual del Síndic davant el Parlament.

Quant a l'assessorament i l'assistència a la ciutadania davant de possibles situacions de discriminació per raó de sexe, en principi, aquesta activitat s'hauria de considerar "consulta", en els termes de la Llei del Síndic, i consistiria a redirigir les persones que arribin a la institució a les instàncies o entitats adequades en cada cas. Només en el supòsit que la persona ja hagi recorregut als òrgans públics pertinents sense obtenir-ne resposta (o resposta adequada), el Síndic tramitaria la queixa corresponent.

3. PROPOSTES CONCRETES DE DESPLEGAMENT DE LA LLEI

A continuació, es veurà com pot ser la relació de la col·laboració amb els instruments de tutela presentats més amunt.

Respecte de l'ICD, cal tenir molt present que aquest és un òrgan dependent del Govern. Com s'ha assenyalat, a compleix una tasca important, però és un òrgan administrativament que depèn de l'executiu.

En aquesta línia, cal remarcar que el Síndic és una institució estatutària de control de l'activitat de les administracions públiques i que, des del punt de vista jurídic, té capacitat de control també sobre l'ICD.

A partir d'aquí sembla positiu i adequat a les realitats funcionals de l'ICD i del Síndic que es formalitzi una via a través de la qual es puguin derivar a l'ICD les sol·licituds

d'assessorament en qüestions de gènere que arribin al Síndic. També es podria afegir la possibilitat d'incorporar un mecanisme de seguiment de les sol·licituds reenviades.

En canvi, l'ICD no ha de monopolitzar la recepció de queixes contra l'Administració per discriminació i no-observació del dret a la igualtat entre homes i dones. A diferència del que passa al País Basc, la Llei no estableix una doble via de protecció depenent de qui sigui el destinatari de la queixa, sinó que la Llei d'igualtat catalana només es refereix al Síndic com a garant, tant si es tracta de queixes contra particulars com de queixes contra les administracions. Una altra cosa és la necessària col·laboració i informació entre ambdues institucions, que caldrà formalitzar via conveni, sens perjudici que el mateix ICD, com a òrgan de l'Administració de la Generalitat, també pugui ser objecte de control per part del Síndic de Greuges.

Finalment, es pot valorar la possibilitat d'elaborar, juntament amb l'ICD, un document de pautes per tenir en compte en la contractació per part de les administracions públiques.

Respecte del CAC, les relacions són més clares, en tant que aquest també és un òrgan autònom del Govern i l'Administració. Per l'especialitat i l'especificitat de la seva actuació, i en el marc del conveni ja existent entre ambdues institucions, el Síndic remetrà al CAC les queixes, tant públiques com privades, que tinguin a veure eminentment amb el món audiovisual. Del seguiment que es faci d'aquestes trameses se'n pot desprendre, per part del Síndic, el tancament definitiu de l'expedient o, per contra, la seva reobertura si no queda satisfet amb la resposta del CAC.

Respecte de les actuacions autònomes del Síndic, més enllà de les que habitualment desenvolupa en aplicació de la seva pròpia llei reguladora, els objectius a curt i mitjà termini són:

- Donar formació en perspectiva de gènere a tot el personal de la institució encarregat de gestionar queixes i consultes. El personal del Síndic ha de poder detectar i tractar

adequadament les queixes generades, de facto, per qüestió de gènere. De vegades, el fet de ser dones pot ser la causa real, no sempre visible, de la vulneració d'altres drets. Per resoldre de manera integral el conflicte plantejat davant el Síndic, el seu personal ha d'estar capacitat per detectar aquestes situacions.

■ Adoptar un protocol en què s'estableixi el camí que han de seguir les queixes contra persones privades i les formes d'actuació en aquests casos. Cal tenir en compte que la posició dels particulars respecte de les administracions pot canviar substancialment les possibilitats i les formes d'actuació del Síndic en els seus procediments. Cal estudiar quines són les possibilitats d'actuació respecte dels particulars que no tenen atribuïdes potestats públiques.

■ Redactar, amb la participació de l'ICD, el CAC i les entitats socials de defensa dels drets de les dones, un catàleg de totes les obligacions que estableix la Llei per a les administracions públiques, i també totes les recomanacions, els suggeriments i *desiderata* previstos, i fer-ne el seguiment havent-ne fet una prioritització prèvia.

■ Participar en la primera avaluació de l'aplicació de la Llei que estableix la Disposició addicional 1a:

“El Govern, per mitjà de l'Institut Català de les Dones, en el termini de cinc anys a partir de l'entrada en vigor d'aquesta llei, ha de dur a terme una avaluació de l'impacte

social de la Llei, amb la participació de tots els sectors implicats i dels òrgans consultius que s'hi estableixen. L'informe s'ha de trametre al Parlament de Catalunya.”

De fet, són diversos els manaments que estableix la Llei d'igualtat en les disposicions addicionals, que, a més, van acompanyats de terminis concrets en què s'haurien de dur a terme (en l'àmbit laboral, educatiu, etc.). Respecte d'aquests manaments, el Síndic ha d'adoptar una clara posició de control extern de tutela.

Totes aquestes activitats han de quedar recollides en l'Informe anual del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya.

Per poder coordinar i donar resposta al ventall d'actuacions que pot dur a terme el Síndic per mandat de la Llei d'igualtat, s'estableix una **unitat per a la igualtat de gènere** en el si de la institució, amb personal especialment format en aquestes matèries. Aquesta unitat tindrà atribuïdes les competències següents:

- Vehicular les competències reconegudes per la Llei.
- Garantir la transversalitat de la perspectiva de gènere en l'actuació i la resta d'unitats del Síndic de Greuges.
- Coordinar el Síndic amb altres institucions, molt especialment amb l'ICD i amb el CAC.
- Mantenir i vehicular les relacions amb les entitats de defensa dels drets de les dones.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

