



EL SÍNDIC DE  
GREUGES ANTE  
LOS RETOS DE LA  
LEY DE IGUALDAD  
EFECTIVA DE  
MUJERES Y HOMBRES  
DICIEMBRE 2016

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES



EL SÍNDIC DE  
GREUGES ANTE LOS  
RETOS DE LA LEY DE  
IGUALDAD EFECTIVA  
DE MUJERES Y HOMES  
DICIEMBRE 2016

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Diciembre de 2016

El Síndic de Greuges ante los retos de la ley de igualdad efectiva de mujeres y hombres. Diciembre 2016

Maquetación: Síndic de Greuges

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © Pixabay

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
1. OBJETO DE ESTUDIO .....	5
2. MÉTODO DE REALIZACIÓN DEL ESTUDIO.....	6
<b>2. BREVE ANÁLISIS DEL CONTENIDO Y DESARROLLO DE LA LEY 17/2015 DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA.</b> . .	<b>9</b>
<b>3. LA SUPERVISIÓN DE LAS LEYES DE IGUALDAD EN CATALUÑA.</b> .....	<b>11</b>
1. LA LEY DE IGUALDAD ESPAÑOLA .....	11
2. LEYES AUTONÓMICAS DE IGUALDAD.....	11
<b>4. CATALUÑA</b> .....	<b>13</b>
1. EL INSTITUTO CATALÁN DE LA MUJER.....	13
2. EL OBSERVATORIO PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO.....	13
3. EL CONSEJO DEL AUDIOVISUAL DE CATALUÑA.....	14
<b>5. EL PAPEL DEL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUÑA: PROPUESTAS DE ACTUACIÓN.</b> .....	<b>17</b>
1. BASE NORMATIVA PARA LAS ATRIBUCIONES DEL SÍNDIC EN MATERIA DE IGUALDAD .....	17
2. ATRIBUCIONES DEL SÍNDIC DE GREUGES PARA LA LEY DE IGUALDAD.....	18
3. PROPUESTAS CONCRETAS DE DESARROLLO DE LA LEY .....	19



## 1. INTRODUCCIÓN

### 1. OBJETO DEL ESTUDIO<sup>1</sup>

El objeto de este estudio es determinar cuál debe ser el alcance de la actuación del Síndic de Greuges en el marco de la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. Esta ley otorga a la institución del Síndic la función de garante principal del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, una de las manifestaciones de la igualdad reconocida en el artículo 14 de la Constitución de 1978 y un desarrollo del derecho específicamente reconocido en el Estatuto de Autonomía de 2006 (en adelante, EAC). Además de otras plasmaciones de la no discriminación de género en el EAC de 2006, pueden destacarse como bases de la Ley de 2015 las siguientes:

- **Principio básico del ordenamiento catalán**

**Art. 4.3.** Los poderes públicos de Cataluña deben promover los valores de la libertad, la democracia, la igualdad, el pluralismo, la paz, la justicia, la solidaridad, la cohesión social, la equidad de género y el desarrollo sostenible.

- **Principio general de no discriminación:**

“**Artículo 15.** Derechos de las personas

2. Todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal.”

- **Derechos de las mujeres (art. 19 EAC):**

“**Artículo 19.** Derechos de las mujeres

1. Todas las mujeres tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, y a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, malos tratos y todo tipo de discriminación.

2. Las mujeres tienen derecho a participar en condiciones de igualdad de oportunidades con los hombres en todos los ámbitos públicos y privados.”

- **Incorporación de la transversalidad de género en la actividad de las administraciones públicas:**

“**Artículo 41.** Perspectiva de género

1. Los poderes públicos deben garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a la ocupación, la formación, la promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, y en todas las demás situaciones, así como garantizar que las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad.

2. Los poderes públicos deben garantizar la transversalidad en la incorporación de la perspectiva de género y de las mujeres en todas las políticas públicas para conseguir la igualdad real y efectiva y la paridad entre mujeres y hombres.

3. Las políticas públicas deben garantizar que se haga frente de modo integral a todas las formas de violencia contra las mujeres y a los actos de carácter sexista y discriminatorio; deben fomentar el reconocimiento del papel de las mujeres en los ámbitos cultural, histórico, social y económico, y deben promover la participación de los grupos y las asociaciones de mujeres en la elaboración y evaluación de dichas políticas.

4. Los poderes públicos deben reconocer y tener en cuenta el valor económico del trabajo de cuidado y atención en el ámbito doméstico y familiar en la fijación de sus políticas económicas y sociales.

5. Los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias y en los supuestos previstos en la ley, deben velar para que la libre decisión de la mujer sea determinante en todos los casos que puedan afectar a su dignidad, integridad y bienestar físico y mental, en particular en lo que concierne al propio cuerpo y a su salud reproductiva y sexual.”

- **Competencias de la Generalitat:**

“**Artículo 153.** Políticas de género

Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de políticas de género, que, respetando lo establecido por el Estado

<sup>1</sup> Este estudio ha sido coordinado por Argelia Queralt, por encargo del Síndic de Greuges, por encargo del Síndic de Greuges.

en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.1 de la Constitución, incluye en todo caso:

a) La planificación, diseño, ejecución, evaluación y control de normas, planes y directrices generales en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para conseguir erradicar la discriminación por razón de sexo que tengan que ejecutarse con carácter unitario para todo el territorio de Cataluña.

b) La promoción del asociacionismo de mujeres que realizan actividades relacionadas con la igualdad y la no discriminación y de las iniciativas de participación.

c) La regulación de las medidas y los instrumentos para la sensibilización sobre la violencia de género y para su detección y prevención, así como la regulación de servicios y recursos propios destinados a conseguir una protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren este tipo de violencia.”

En desarrollo de estos mandatos estatutarios, además de otras normas catalanas, estatales e internacionales, la Ley de igualdad entre hombres y mujeres establece un verdadero sistema de garantía de este derecho, dado que reconoce la igualdad y la pone en relación con un gran número de sectores de la realidad, ya que no hay que olvidar que la igualdad es un derecho típicamente relacional. Además, recoge muchas de sus plasmaciones en otros textos, es decir, explora su virtualidad de forma integral. Así mismo, incorpora un mecanismo de tutela, que tiene como protagonista al Síndic de Greuges, y, por último, un sistema de infracciones y sanciones que, por cierto, no ha sido alterado por la reciente STC 159/2016, de 22 de septiembre (BOE 263, de 23 de octubre).

Seguramente, la Ley no innova mucho en materia de igualdad, pero sí sirve para dar un tratamiento transversal e integral a este derecho, y permite, además, una visualización global de su alcance y, en su caso, de las violaciones de la igualdad en la vida pública y privada. En este sentido, este tipo de leyes son un paso en el reconocimiento de la existencia de discriminaciones por razón de género, que son reales, graves e incluso, estructurales. Y

para solucionar un problema lo primero que hay que hacer es asumir que existe.

En este contexto, el objeto de este estudio es explorar cuáles son las posibilidades de actuación del Síndic en el nuevo escenario normativo del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en Cataluña, establecer el alcance de sus competencias, así como la oportunidad de tejer alianzas con otros órganos públicos y entidades privadas que también participan en la defensa de la igualdad de género y la no discriminación en Cataluña.

## 2. MÉTODO DE REALIZACIÓN DEL ESTUDIO

Este estudio debía ser elaborado por una experta en derecho con perspectiva de género, pero sin que ello supusiera que el resultado fuera un estudio académico de la nueva Ley de igualdad. Por este motivo, las páginas que siguen adoptan un tono directo y práctico para plantear las posibilidades de actuación del Síndic de Greuges de Cataluña en la tutela del derecho a la igualdad de las mujeres respecto a los hombres.

En esta línea, el trabajo es un pequeño estudio del sistema de protección de los derechos de las mujeres más avanzado que existe en el Estado, que es el sistema derivado de la Ley de igualdad del País Vasco. Este sistema incorpora un mecanismo de tutela específico para garantizar los derechos que contiene la Ley, como se verá más adelante.

En el proceso de elaboración de este estudio se han mantenido entrevistas con el Instituto Catalán de las Mujeres<sup>2</sup> y con el Consejo del Audiovisual de Cataluña.<sup>3</sup> Estos dos organismos, aunque de forma diferente, son dos de los grandes protagonistas de los derechos que prevé la Ley de igualdad catalana.

Siguiendo el método de trabajo establecido desde buen comienzo, que preveía una **fase de proceso participativo**, se convocó a una serie de entidades que trabajan en diferentes sectores de defensa de la igualdad de las mujeres para que, a partir de un borrador de este trabajo, pudieran realizar las aportaciones de mejora que consideraran oportunas. Todas

<sup>2</sup> Entrevista con la presidenta del ICD, Sra. Teresa Maria Pitarch Albós, el 20 de julio de 2016.

<sup>3</sup> Entrevista con la consejera del CAC, Sra. Yvonne Griley Martínez, el 7 de julio de 2016.



las personas y entidades invitadas a esta sesión<sup>4</sup> trabajan diariamente con diferentes problemáticas relativas a la situación de la mujer en nuestra sociedad y, por tanto, conocen de primera mano cuáles son las carencias y cuáles pueden ser las soluciones.

De las **aportaciones de las entidades** cabe destacar las siguientes:

**a) Respecto a la Ley de igualdad:**

- Se pone de manifiesto, como también se hace en este trabajo, la gran heterogeneidad en el contenido de la Ley, lo que dificulta realizar una aproximación sistemática y coherente con las medidas de control y de tutela.
- Por este motivo, se considera necesario realizar una primera actuación de depuración de los derechos y las obligaciones que contiene la Ley para poder realizar una primera determinación de prioridades.

**b) Respecto a la posición del Síndic de Greuges en materia de igualdad de género hasta el momento:**

- Se echan de menos actuaciones directamente dirigidas a fomentar la igualdad de género entre hombres y mujeres y a presentar al Síndic como una institución de garantía de los derechos a la igualdad de género.
- Actualmente, las entidades no perciben al Síndic de Greuges como una institución a la que las mujeres puedan dirigirse para defender sus derechos.

**c) Respecto a la función del Síndic como institución garante de los derechos derivados de la Ley de igualdad:**

- En el marco institucional actual, se reivindica la creación de una defensora de los derechos de las mujeres que se encargue de velar de forma transversal por los derechos establecidos en la Ley. Se considera que la creación de una figura como esta tendría una

triple función de pedagogía, visibilización y reforzamiento institucional de los derechos de las mujeres, lo que es muy necesario.

- Hay que realizar un esfuerzo en la formación con perspectiva de género de todas las personas y unidades que trabajan en la tramitación y el estudio de las quejas en el seno del Síndic de Greuges de Cataluña.

- Es necesario diseñar una hoja de ruta de las actuaciones del Síndic en el ámbito de la tutela de los derechos de las mujeres. Los derechos y las obligaciones que contiene la Ley son muchos y diversos, por lo que será necesario establecer ámbitos y sectores de actuación prioritaria.

- Se recomienda realizar un esfuerzo para transmitir a la ciudadanía en general, a las mujeres y a las entidades de defensa de los derechos de las mujeres (especialmente aquellas en riesgo o situación de exclusión social) que el Síndic de Greuges es una vía alternativa a la justicia para la defensa de sus derechos.

- Se solicita la elaboración de un protocolo de seguimiento de las quejas presentadas al Síndic de Greuges, sobre todo de aquellas que deban derivarse hacia otras instituciones de tutela, para garantizar que ninguna queja iniciada se pierda en el camino de su tramitación.

**d) Respecto a la función del Síndic de Greuges como institución de control y de evaluación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley de igualdad:**

- Se considera muy conveniente realizar un primer ejercicio de evaluación de cumplimiento de las obligaciones de la Ley de igualdad por las administraciones públicas catalanas.
- También es necesario elaborar informes de seguimiento y de evaluación del grado de cumplimiento de las obligaciones por las administraciones públicas y reflejarlo en el informe anual ante el Parlamento.

<sup>4</sup> Las entidades, a las que se reitera el agradecimiento por su participación en la sesión de trabajo, son: la Asociación de Mujeres Juristas, SOS Racismo, Ámbito Prevención, el Instituto Interuniversitario de Estudios de Mujeres y Género y las Unidades de Igualdad de la UB, UAB y UPF. También participaron dos diputadas y un diputado de la Comisión de Igualdad del Parlamento de Cataluña, el Instituto Catalán de las Mujeres y el Consejo del Audiovisual de Cataluña. Otras asociaciones que no pudieron asistir a la cita (Fundación Sale, Antígona) aportaron sus observaciones por escrito.



## 2. BREVE ANÁLISIS DEL CONTENIDO Y DESARROLLO DE LA LEY 17/2015 DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

La Ley 17/2015, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, se basa en los preceptos estatutarios y legales en materia de género y derechos de las mujeres con el objetivo de concretarlos, darles visibilidad propia y protegerlos de forma autónoma. La Ley de igualdad es una norma específica catalana, pero a su vez complementaria de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.<sup>5</sup> La norma catalana es transversal, puesto que intenta alcanzar muchos sectores y actividades sociales y dar una protección integral del derecho a la igualdad, abordando las diferentes situaciones de discriminación de una forma global.

La Ley 17/2015 se realizó siguiendo como modelo la Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia. Igualmente, se utilizó como modelo Ley vasca de igualdad, que se analizará más adelante.

La Ley catalana otorga un gran protagonismo al Instituto Catalán de las Mujeres (ICD), que será el responsable de procurar que la igualdad sea respetada e implementada en todas las administraciones de la Generalitat de Cataluña. En esta línea, destaca el encargo que el ICD elabore el Plan estratégico de políticas de mujeres, que, como definía el propio Instituto en el Plan 2012-2015, “tiene el reto de diseñar estrategias de transversalidad que garanticen que todas las políticas incorporen la perspectiva de género y de las mujeres”. En este sentido, la coordinación de todas las personas que intervienen en los procesos de gestión de la Administración pública catalana representa un cambio de modelo, y por esta razón el Plan debe convertirse en la hoja de ruta para trabajar dentro de un marco conceptual compartido.

Ahora bien, a pesar de las buenas intenciones de la Ley, y, sin duda, de su necesidad en la sociedad catalana, cabe señalar que la Ley 17/2015 sufre de algunas deficiencias fruto de

su propio procedimiento de elaboración y aprobación. A pesar de los intentos previos, este texto de la Ley de igualdad debió debatirse de forma poco pausada para poder ser aprobada antes de la finalización de la X Legislatura, con los inconvenientes de contenido y técnica legislativa que esto conlleva. Así, en general, las comparecencias durante su tramitación fueron breves y rápidas; también se echa de menos comparecencias necesarias (por ejemplo, el propio Síndic, que debía ser una de las instituciones directamente afectadas por la aprobación de esta ley); y, como último ejemplo, no se prevén mecanismos de coordinación y relación entre los diferentes instrumentos de garantía prevista o ya existentes.

Para recapitular, puede señalarse que la Ley 17/2015 incorpora como novedades importantes:

- Regulación integral del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en Cataluña.
- Creación de un sistema de garantía con un mecanismo concreto de tutela, el Síndic de Greuges .
- Creación del Observatorio de la Igualdad de Género, con una finalidad esencial de generación y recopilación de datos sobre la situación de las mujeres, tal y como se describe más adelante en este informe.
- Incorporación de un sistema de infracciones y sanciones, siguiendo el modelo vasco.

Para finalizar este bloque, tan sólo una pequeña nota respecto de la ya mencionada STC 159/2016, de 22 de septiembre (BOE 263, de 23 de octubre). Esta decisión del Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional tan sólo una parte de la Ley, la relativa a la igualdad en el ámbito de las relaciones laborales. Si bien esta es una cuestión muy relevante que se había desarrollado con acierto en Cataluña, precisamente a partir de la aprobación de la Ley de igualdad estatal de 2007, la decisión constitucional no afecta a las actuaciones del Síndic de Greuges como garante de los derechos a la igualdad entre mujeres y hombres que prevé la Ley.

<sup>5</sup> Vid. Exposición de motivos de la Ley 17/2015



### 3. LA SUPERVISIÓN DE LAS LEYES DE IGUALDAD EN ESPAÑA

#### 1. LA LEY DE IGUALDAD ESPAÑOLA

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, incorporaba por primera vez en el ordenamiento jurídico estatal una regulación transversal de la igualdad entre hombres y mujeres con contenidos que afectaban tanto al ámbito público como al privado y pretendía luchar contra la desigualdad estructural al tener en cuenta, por ejemplo, el principio de corresponsabilidad en las funciones tradicionalmente atribuidas a las mujeres.

Ahora bien, y centrándonos en el objeto de este estudio, la Ley de igualdad no incorpora ningún mecanismo específico de tutela de las discriminaciones que puedan sufrir las mujeres, más allá de los ya previstos por el ordenamiento jurídico, incluyendo, por tanto, los órganos judiciales y, también, el Defensor del Pueblo.

#### 2. LEYES AUTONÓMICAS DE IGUALDAD<sup>6</sup>

Se toman aquí como referentes dos comunidades autónomas: Andalucía y el País Vasco. La primera, como ejemplo de lo que es el alcance habitual de este tipo de normativas; la segunda, porque es la regulación que en España ha ido más lejos en esta materia.

##### ■ Andalucía

La Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género, tiene como principal finalidad “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 línea con esta finalidad, la Ley no preveía un mecanismo de garantía específica.

Más recientemente se presentó un anteproyecto de reforma de la Ley de 2007, que pretende

otorgar al Instituto Andaluz de la Mujer (IAD) competencias de garantía parecidas a las que prevé la Ley vasca de igualdad. Como se verá de inmediato, esto supone reconocer competencias al IAD sobre el sector privado, incluyendo también un sistema de infracciones y de sanciones.

Este anteproyecto fue sometido a información pública a finales de 2015, sin que se conozcan más novedades a día de hoy.

##### ■ País Vasco

La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, ha sido desde que se aprobó el referente en esta materia. Es una ley anterior a la Ley estatal de 2007 y, además, contiene un título dedicado a la tutela de los derechos y las obligaciones de la Ley; es decir, instaura propiamente un sistema de defensa del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres. Concretamente, en 2005 la Ley creó la Defensoría para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que se adscribía al Instituto de la Mujer del País Vasco (Emakunde), pero del que era independiente en su funcionamiento.

La Defensoría debía resolver quejas de oficio o a instancia de parte respecto a violaciones de la ley **en el sector privado**, puesto que las quejas relativas al sector público son competencia del Ararteko.

En el año 2012 la Defensoría fue eliminada<sup>7</sup> y el propio Emakunde asumió todas sus funciones desde entonces:<sup>8</sup> la Ley vasca 3/2012 reformó la Ley de 2005 con esta finalidad. Así, actualmente, es el Emakunde el que ejerce la defensa del principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo en el sector privado.

Las funciones del Emakunde en aplicación de la Ley de igualdad son, según el artículo 64, las siguientes:

“a) Practicar investigaciones, tanto de oficio como a instancia de parte, para el esclarecimiento de posibles situaciones de discriminación directa o indirecta por razón de sexo relativas al sector privado.

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

<sup>7</sup> Se produjo la dimisión de la defensora y durante más de un año asumió las funciones el Emakunde.

<sup>8</sup> Se reformó la Ley de 2005 para que las funciones fueran materialmente asumidas por la directora del Emakunde después de la dimisión de la directora de la Defensoría.

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.”

Es importante destacar que la Ley vasca tiene un capítulo dedicado a explicar detalladamente el procedimiento por el que deben tramitarse las quejas contra discriminaciones por razón de género que se producen en el sector privado, haciendo referencia a la legitimación, los límites, los plazos y la resolución. En cambio, el desarrollo normativo del procedimiento no se ha hecho en la Ley catalana de igualdad.

Además, como se señalaba, la Ley vasca, en su título V, recoge el sistema de infracciones y de sanciones por vulneraciones de las obligaciones que contiene la Ley. Entre estas se prevé:

“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.”

Hay que retener el hecho de que no colaborar con el Emakunde puede conllevar una sanción.

Como desarrollo de la Ley, en 2013 se creó la Comisión Asesora para un Uso no sexista de la

Publicidad y la Comunicación, Begira. Cabe recordar que el País Vasco no dispone de un consejo audiovisual como sí tiene Cataluña. Las funciones de la Begira son:

“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.”

Como se observa, son unas funciones muy parecidas a las que tiene reconocidas el Consejo del Audiovisual de Cataluña en materia de no discriminación por razón de género. En 2014 muchas de las quejas que recibió el Emakunde fueron por publicidad sexista.

El espacio web del Emakunde es de consulta muy recomendable: <http://www.Emakunde.euskadi.eus/servicio/-/defensa/>

Respecto a la supervisión y el control del derecho a la igualdad de género **en el sector público**, el órgano encargado es el Ararteko, que dispone de sus competencias habituales para desempeñar esta función. Cabe destacar que desde la aprobación de la Ley de igualdad, el Ararteko lleva a cabo un seguimiento de su aplicación y de su desarrollo; evaluación que queda plasmada en el informe que esta institución presenta todos los años ante el Parlamento vasco.

En el contexto vasco se produce la situación siguiente: las facultades reconocidas por la Ley de igualdad al Emakunde en el sector privado, respecto del Ararteko en el sector público, sitúan a la primera institución en una situación de mayor ejecutividad, dado que en caso de incumplimiento puede llegar a sancionar. Una situación semejante se produce, como se verá, con la Ley catalana.

## 4. CATALUÑA

Como se ha señalado anteriormente, la Ley catalana de igualdad de 2015 incorpora un sistema de garantía para asegurar la igualdad de hombres y mujeres que comprende la determinación de los ámbitos de actuación de la Ley y las manifestaciones del derecho a la igualdad que ampara las instituciones encargadas de salvaguardar este derecho (ICD, Síndic y Observatorio), y, por último, un sistema de infracciones y de sanciones siguiendo el modelo vasco. Ahora bien, las sanciones e infracciones sólo pueden ejercerlas las instituciones con potestad sancionadora, es decir, el ICD y el CAC, pero no el Síndic.

Como se observa, la Ley catalana instaura un sistema en el que concurre la actividad de diferentes instituciones con diferentes funciones.

### 1. EL INSTITUTO CATALÁN DE LAS MUJERES

El Instituto Catalán de las Mujeres se configura como una “entidad autónoma administrativa” inserida en la estructura del Gobierno de Cataluña y queda adscrita al Departamento de Presidencia (Decreto 28/2016). Es decir, se trata de un órgano que forma parte del ejecutivo de la Generalitat.

Las actividades que puede llevar a cabo el Instituto son muchas y variadas. De forma sintética, puede señalarse que sus actuaciones son de naturaleza promocional, de asesoramiento, de seguimiento y de evaluación. En algunos casos también de propuesta de mejora, pero no se trata de un organismo con actuación propiamente fiscalizadora a las personas puedan presentar sus quejas. En todo caso, cuando una mujer se dirige al ICD, éste ejerce funciones de información y orientación. Esto sí, el ICD controla la actuación de la Administración de la Generalitat, respecto de la cual puede ejercer su potestad sancionadora.

Respecto al objeto de este estudio, cabe destacar las funciones siguientes del ICD:

- Elabora las propuestas de actuación interdepartamental a través del Plan de actuación interdepartamental y realiza su seguimiento.

- Elabora informes y realiza un seguimiento del Plan de actuación del Gobierno.

- Coordina las acciones y los proyectos de los diferentes departamentos de la Generalitat, en ejercicio de las competencias que establece el artículo 9.27 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

- Se encarga de las relaciones institucionales y del seguimiento de los actos de control parlamentario en las materias relacionadas con la igualdad de oportunidades mujer-hombre.

- Elabora informes y documentos de apoyo a las funciones de su dirección y su presidencia.

Como se ha mencionado anteriormente, a diferencia del Síndic de Greuges, el ICD tiene potestad de imponer sanciones a la Administración. Ahora bien, el ICD no tiene competencias sobre las administraciones locales. Para poder cubrir esta carencia, el ICD tiene convenios con el mundo local a través de la Federación Catalana de Municipios y de la Asociación Catalana de Municipios.

### 2. EL OBSERVATORIO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

La Ley catalana incorpora el mandato de crear un observatorio de la igualdad de género. En el artículo 58 la Ley establece que:

“1. Se crea el Observatorio de la Igualdad de Género adscrito al Instituto Catalán de las Mujeres, como órgano asesor del Gobierno y garante del cumplimiento de la presente ley en cuanto al trabajo de datos y estadística y la investigación sobre las desigualdades entre mujeres y hombres.

2. El Observatorio de la Igualdad de Género puede proponer al Gobierno estrategias para la corrección de situaciones de desigualdad de las mujeres en Cataluña.

3. Los estudios del Observatorio de la Igualdad de Género deben priorizar las áreas de la violencia de género, situación laboral e imagen pública de las mujeres.

4. Las funciones, composición, funcionamiento y distintas áreas de intervención del Observatorio de la Igualdad de Género han de establecerse por reglamento, en cuyo procedimiento de elaboración deben participar las entidades de defensa de los derechos de las mujeres.”

La Dirección del Instituto Catalán de las Mujeres tiene la voluntad de dar a este observatorio dos funciones prioritarias: a) el desarrollo de un código ético, al que los entes locales podrán adherirse a través de convenio; b) la elaboración de indicadores de gestión de la igualdad.

El pasado septiembre de 2016 se anunció la creación del Observatorio de la Igualdad de Género, dependiente del ICD, con las funciones de asesorar al Gobierno y de desempeñar una función de tratamiento de datos, de estadísticas y de investigaciones científicas sobre las desigualdades entre mujeres y hombres con el fin de mejorar las decisiones, la planificación y la evaluación de las políticas públicas desde la perspectiva de género. Como se observa, éste no es, propiamente, un órgano de tutela de los derechos de las mujeres.

### 3. EL CONSEJO DEL AUDIOVISUAL DE CATALUÑA

El Consejo del Audiovisual de Cataluña no recibe ningún mandato directo de la Ley de igualdad catalana, pero sí lo recibe del EAC 2006 y de su propia ley. Así, el Estatuto, entre las otras instituciones de la Generalitat, crea el CAC en los siguientes términos:

“**Artículo 82.** El Consejo del Audiovisual de Cataluña

es la autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada. El Consejo actúa con plena independencia del Gobierno de la Generalitat en el ejercicio de sus funciones. Una ley del Parlamento debe establecer los criterios de elección de sus miembros y sus ámbitos específicos de actuación.

Su Ley reguladora reconoce las competencias siguientes:

#### • Art. 1. 2 Ley CAC:

“El Consejo, en el marco de las competencias de la Generalidad, vela por el respeto de los derechos y libertades que, en el ámbito de los medios de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora, televisión y cualquier otro sistema de transmisión de sonido o imagen, son reconocidos en la Constitución y el Estatuto de Autonomía, y, especialmente, garantiza el cumplimiento de la normativa reguladora de la programación y la publicidad, y de las condiciones de las concesiones, así como el cumplimiento de la eficacia y observancia de la normativa europea y de los tratados internacionales relativos a la materia. El Consejo vela, asimismo, por el pluralismo político, religioso, social, lingüístico y cultural en el conjunto del sistema audiovisual en Cataluña, vela por la neutralidad y honestidad informativas, y preserva el cumplimiento de las normas relativas al uso de la lengua catalana y el impulso del aranés.”

#### • Art. 10. m):

“Adoptar, en el marco de las atribuciones reconocidas en la presente Ley, las medidas necesarias para restablecer los efectos de la difusión o la introducción en la programación o la publicidad de mensajes o contenidos que atenten contra la dignidad humana y el principio de igualdad, y muy particularmente cuando estos mensajes o contenidos hayan sido difundidos en horarios de audiencia de público infantil o juvenil.”

Con este marco, el CAC garantiza el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y a no sufrir discriminaciones en el sector del audiovisual tanto público como privado. Además de su actividad de elaboración de informes (algunos preceptivos y de otros potestativos), y de correulación, autorregulación y arbitraje, el CAC dispone de capacidad para recibir quejas de los particulares y puede aplicar sus potestades de inspección y de sanción, puesto que puede requerir información y solicitar la comparecencia de los prestamistas y distribuidores de servicios de comunicación audiovisual. Esta potestad sancionadora se la atribuye su ley reguladora y no la Ley de igualdad.



El CAC, a pesar de que no está previsto expresamente como órgano de tutela por la Ley de igualdad de 2015, es de facto un actor muy importante en este ámbito. De hecho, el CAC tiene una experiencia importante en el terreno de la comunicación

sexista. Dispone de servicios especializados que conocen bien el entorno audiovisual, tanto desde una vertiente técnica como jurídica. A estas capacidades, se suma su bagaje y conocimiento jurídico en materia de igualdad de género.



## 5. EL PAPEL DEL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUÑA: PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

### 1. BASE NORMATIVA PARA LAS ATRIBUCIONES DEL SÍNDIC EN MATERIA DE IGUALDAD

El Síndic de Greuges, como garante de los derechos de las personas ante las actuaciones de las administraciones públicas catalanas, ya tutelaba los derechos a la igualdad de las mujeres. La Ley catalana de 2015 supone una forma de visualizar la especificidad de los derechos a la igualdad y a la no discriminación entre mujeres y hombres y, en este sentido, pone el foco sobre una materia concreta respecto de la cual se otorgan al Síndic algunas nuevas atribuciones. Así, la Ley catalana de igualdad de mujeres y hombres de 2015 reconoce al Síndic el ámbito de actuación siguiente:

“Art. 57 Síndic de Greuges

1. El Síndic de Greuges, de acuerdo con las atribuciones que le asignan el Estatuto de autonomía y la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, es el órgano encargado de la defensa de los derechos y libertades en materia de no discriminación por razón de género que puedan haber sido vulnerados por la actuación de instituciones o personas, tanto públicas como privadas, y, especialmente, ejerce las siguientes funciones:

- a) Practicar investigaciones, tanto de oficio como a instancia de parte, para aclarar posibles situaciones de discriminación directa o indirecta por razón de sexo.
- b) Facilitar vías de negociación y formular recomendaciones a personas físicas y jurídicas con el fin de corregir situaciones o prácticas discriminatorias por razón de sexo, realizando el seguimiento del cumplimiento de dichas recomendaciones.
- c) Realizar el asesoramiento y la asistencia a la ciudadanía ante posibles situaciones de discriminación por razón de sexo.
- d) Velar por el cumplimiento y la aplicación efectiva de la presente ley y asumir la tutela

del derecho fundamental a la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

e) Analizar y evaluar el grado de cumplimiento de la presente ley.

f) Estudiar la legislación y la jurisprudencia antidiscriminatorias y elaborar propuestas de nueva legislación o de reforma legislativa.

2. El Gobierno debe proponer un convenio de colaboración a la autoridad judicial, al Ministerio Fiscal y al Síndic de Greuges, en el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley.”

En síntesis, el Síndic de Greuges, en el ámbito de la protección de la igualdad entre mujeres y hombres, puede desarrollar:

- Actividades de inspección sobre la actuación de personas públicas y privadas que puedan ser discriminatorias.
- Actuaciones como árbitro y de recomendación.
- Una plataforma de mejora y de determinación de buenas prácticas.
- Actuaciones de asesoramiento y asistencia en casos de discriminación.
- Evaluaciones de las políticas y actuaciones públicas y privadas en materia de no discriminación entre hombres y mujeres.
- Propuestas de *lege ferenda*.

A pesar del reconocimiento de estas atribuciones, la Ley de igualdad no otorga al Síndic potestad sancionadora alguna, lo que encaja con la propia naturaleza y configuración de este tipo de instituciones, y tampoco especifica cuáles deben ser sus potestades respecto de los particulares investigados. Sin embargo, lo que sí podría haber hecho la Ley, y no hace, es indicar el camino que debe seguir el Síndic de Greuges para poder poner en marcha el proceso sancionador previsto por la Ley y dirigir a las personas demandantes ante la autoridad adecuada, normalmente, el ICD o el CAC.

Reanudando la comparativa con el sistema vasco de protección de los derechos a la igualdad de mujeres y hombres, hay que

realizar una serie de consideraciones. En primer lugar, en el País Vasco son dos las instituciones a las que se otorga la tutela ante la no discriminación por razón de sexo: como se ha explicado, se hace cargo de la tutela ante los particulares el Emakunde, mientras que el Ararteko mantiene la competencia sobre el control de la Administración pública, institución independiente del ejecutivo. En Cataluña, en cambio, la Ley parece que atribuye la tutela de los derechos a la igualdad al Síndic en exclusiva si se considera esta tutela como un control externo y autónomo de la estructura de la Administración de la Generalitat. Además, como se recordará, la Ley también otorga al Síndic la potestad para tramitar las quejas que le presenten los particulares contra la actividad de otros particulares. En este ámbito, seguramente sería necesario elaborar un estudio de los procedimientos y de las garantías previstas en la Ley del CAC para relacionarse con los particulares.

En segundo lugar, la Ley catalana, a diferencia de la Ley vasca, no explicita cuál es el procedimiento que debe seguirse ni sus características para llevar a cabo las actividades concretas de inspección y tutela que se otorgan al Síndic de Greuges. Sería necesario, seguramente, elaborar un protocolo en esta línea.

La Ley catalana no prevé como infracción de su contenido no colaborar con el Síndic de Greuges. Ahora bien, hay que tener en cuenta que en la Ley reguladora del Síndic de Greuges dedica todo el título VI a establecer el alcance de la obligación de colaboración y las consecuencias de no hacerlo. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en este ámbito no quedan comprendidos los particulares. Cabe señalar que esta posibilidad no es meramente teórica, dado que a lo largo de 2016 el Síndic ha emprendido tres actuaciones vinculadas a la Ley de igualdad relativas al comportamiento de personas jurídicas privadas.

## 2. ATRIBUCIONES AL SÍNDIC DE GREUGES POR LA LEY DE IGUALDAD

Algunas de las facultades que la Ley de igualdad reconoce ahora de forma específica a la institución del Síndic son facultades de las que ya dispone actualmente en virtud de la Ley del Síndic de Greuges (art. 3 y 4). Es

cierto, como se verá a continuación, que algunas de estas facultades se ven afectadas por la previsión de la Ley de igualdad sobre la posibilidad de recibir quejas relativas tanto a personas públicas como privadas.

En este sentido, la Ley de igualdad no añade nuevas competencias a la actividad del Síndic en cuanto a la previsión de “velar por el cumplimiento y la aplicación efectiva de esta ley y asumir la tutela del derecho fundamental a la igualdad efectiva de mujeres y hombres”: se trata de la especificación del objeto de su función en el seno de la Ley de igualdad. Igualmente, se reitera la potestad para practicar investigaciones por discriminación directa o indirecta por razón de sexo, facilitar vías de negociación y formular recomendaciones a personas físicas y jurídicas para corregir situaciones o prácticas discriminatorias por razón de sexo, y realizar un seguimiento del cumplimiento de estas recomendaciones. Ahora bien, como se decía, haciendo una interpretación sistemática de la Ley de igualdad, parece que estas actuaciones se extenderán también al sector privado.

Pueden entenderse como competencias nuevas y específicas recogidas en la Ley de igualdad: analizar y evaluar el grado de cumplimiento de esta ley, estudiar la legislación y la jurisprudencia antidiscriminatoria y elaborar propuestas de nueva legislación o de reforma legislativa, y llevar a cabo el asesoramiento y la asistencia a la ciudadanía frente a posibles situaciones de discriminación por razón de sexo.

En estas últimas sería mejor actuar en coordinación con el ICD: esta institución tiene asignadas competencias parecidas y hace años que trabaja con estas materias.

En cuanto a las facultades de evaluación, podría crearse una unidad de coordinación entre el Síndic y el ICD que hiciera una evaluación periódica de la Ley. Así, aprovechando las nuevas competencias del Síndic, las actividades del ICD que fueran desarrollo de la Ley podrían ser evaluadas también por el propio instituto, sin perjuicio del papel como ente externo y autónomo de control del Síndic de Greuges .

El estudio de leyes y jurisprudencia para elaborar propuestas de *lege ferenda* también forma parte de la actividad ya habitual del

Síndic, aunque en otras materias. La igualdad entre hombres y mujeres podría ser objeto de estudios de legislación, jurisprudencia y prácticas administrativas o de funcionamiento que podrían llevar a la redacción de guías de mejora y buenas prácticas, tanto para la esfera pública como para la privada, en ámbitos como derechos laborales, derechos sexuales, derechos sanitarios, etc. En este ámbito, sería muy importante la participación de las entidades de defensa y promoción de los derechos de las mujeres que podrían ofrecer su perspectiva práctica para ayudar a la redacción de materiales realmente efectivos y útiles para las personas usuarias.

Evidentemente, el seguimiento de la actualidad normativa en esta materia y, sobre todo, la sugerencia de mejoras en la actividad de las administraciones podrían recogerse en estudios monográficos y, por supuesto, en el Informe anual del Síndic ante el Parlamento.

En cuanto al asesoramiento y la asistencia a la ciudadanía frente a posibles situaciones de discriminación por razón de sexo, en principio, esta actividad debería considerarse “consulta”, en los términos de la Ley del Síndic, y consistiría a redirigir a las personas que lleguen a la institución a las instancias o entidades adecuadas en cada caso. Tan sólo en el supuesto de que la persona ya haya recurrido a los órganos públicos pertinentes sin obtener respuesta (o respuesta adecuada), el Síndic tramitaría la queja correspondiente.

### 3. PROPUESTAS CONCRETAS DE DESARROLLO DE LA LEY

A continuación, se verá cómo puede ser la relación de colaboración con los instrumentos de tutela presentados anteriormente.

**Respecto del ICD**, hay que tener muy presente que este es un órgano dependiente del Gobierno. Como se ha señalado, desempeña una labor importante, pero es un órgano administrativamente que depende del ejecutivo.

En esta línea, hay que remarcar que el Síndic es una institución estatutaria de control de la actividad de las administraciones públicas y que, desde el punto de vista jurídico, tiene capacidad de control también sobre el ICD.

A partir de aquí parece positivo y adecuado a las realidades funcionales del ICD y del Síndic que se formalice una vía a través de la cual puedan derivarse al ICD las solicitudes de asesoramiento en cuestiones de género que lleguen al Síndic. También podría añadirse la posibilidad de incorporar un mecanismo de seguimiento de las solicitudes reenviadas.

En cambio, el ICD no debe monopolizar la recepción de quejas contra la Administración por discriminación y no observación del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres. A diferencia de lo que pasa en el País Vasco, la Ley no establece una doble vía de protección dependiendo de quién sea el destinatario de la queja, sino que la Ley de igualdad catalana sólo se refiere al Síndic como garante, tanto si se trata de quejas contra particulares como de quejas contra las administraciones. Otra cosa es la necesaria colaboración e información entre ambas instituciones, que será necesario formalizar vía convenio, sin perjuicio de que el propio ICD, como órgano de la Administración de la Generalitat, también pueda ser objeto de control por parte del Síndic de Greuges .

Por último, puede valorarse la posibilidad de elaborar, junto con el ICD, un documento de pautas para tener en cuenta en la contratación por parte de las administraciones públicas.

**Respecto del CAC**, las relaciones son más claras, en tanto que éste también es un órgano autónomo del Gobierno y la Administración. Por la especialidad y la especificidad de su actuación, y en el marco del convenio ya existente entre ambas instituciones, el Síndic remitirá al CAC las quejas, tanto públicas como privadas, que tengan que ver eminentemente con el mundo audiovisual. Del seguimiento que se realiza de éstas puede desprenderse, por parte del Síndic, el cierre definitivo del expediente o, por contra, su reapertura si no queda satisfecho con la respuesta del CAC.

**Respecto a las actuaciones autónomas del Síndic**, más allá de las que habitualmente desarrolla en aplicación de su propia ley reguladora, los objetivos a corto y medio plazo son:

- Dar formación en perspectiva de género a todo el personal de la institución encargado de gestionar quejas y consultas.

El personal del Síndic debe poder detectar y tratar adecuadamente las quejas presentadas por cuestión de género. En ocasiones, el hecho de ser mujeres puede ser la causa real, no siempre visible, de la vulneración de otros derechos. Para resolver de forma integral el conflicto planteado delante el Síndic, su personal debe estar capacitado para detectar estas situaciones.

■ Adoptar un protocolo en el que se establezca el camino que deben seguir las quejas contra personas privadas y las formas de actuación en estos casos. Hay que tener en cuenta que la posición de los particulares respecto a las administraciones puede cambiar sustancialmente las posibilidades y las formas de actuación del Síndic en sus procedimientos. Hay que estudiar cuáles son las posibilidades de actuación respecto de los particulares que no tienen atribuidas potestades públicas.

■ Redactar, con la participación del ICD, el CAC y las entidades sociales de defensa de los derechos de las mujeres, un catálogo de todas las obligaciones que establece la Ley para las administraciones públicas, así como todas las recomendaciones, las sugerencias y desiderata previstas, y realizar el seguimiento previa priorización.

■ Participar en la primera evaluación de la aplicación de la Ley que establece la Disposición adicional 1ª:

“El Gobierno, a través del Instituto Catalán de las Mujeres, en el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor de la presente ley, debe llevar a cabo una evaluación del impacto social de la Ley, con la participación

de todos los sectores implicados y de los órganos consultivos que en ella se establecen. El informe debe remitirse al Parlamento de Cataluña.”

De hecho, son varios los mandatos que establece la Ley de igualdad en las disposiciones adicionales, que, además, van acompañados de plazos concretos en los que deberían llevarse a cabo (en el ámbito laboral, educativo, etc.). Respecto de estos mandatos, el Síndic debe adoptar una clara posición de control externo de tutela.

Todas estas actividades deben quedar recogidas en el Informe anual del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña.

Para poder coordinar y dar respuesta al abanico de actuaciones que puede llevar a cabo el Síndic por mandato de la Ley de igualdad, se establece una unidad para la igualdad de género en el seno de la institución, con personal especialmente formado en estas materias. Esta unidad tendrá atribuidas las competencias siguientes:

- Vehicular las competencias reconocidas por la Ley.
- Garantizar la transversalidad de la perspectiva de género en la actuación y el resto de unidades del Síndic de Greuges .
- Coordinar al Síndic con otras instituciones, en especial con el ICD y con el CAC.
- Mantener y vehicular las relaciones con las entidades de defensa de los derechos de las mujeres.



**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

