Revista d'Estudis Autonòmics i Federals

Journal of Self-Government

36

36 | Desembre **2022** December

Generalitat de Catalunya
Institut d'Estudis de l'Autogovern

Revista d'Estudis Autonòmics i Federals – Journal of Self-Government
Núm. 36 | Desembre 2022
Revista semestral / Biannual journal

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern
Baixada de Sant Miquel, 8
08002 Barcelona
https://iea.gencat.cat
Tel. 933 429 800

Per presentar manuscrits a la REAF–JSG consulteu al web de l'IEA:
Guia per a autors i presentació d'originals
Guía para autores y presentación de originales
Guide for authors and submission of manuscripts

La REAF–JSG no s'identifica necessàriament amb el contingut dels articles ni se'n responsabilitza.

Disseny gràfic: Marquès Art Gràfic, SL i Addenda
Maquetació: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

Codi ètic (consulteu el web de la revista)

Edició impresa
ISSN 1886-2632
Dipòsit legal: B 15288-2005

Edició electrònica
ISSN 2014-8658

La REAF–JSG està indexada a Scopus, Academic Search Premier, Fuente Académica Plus, Directory of Open Access Journals, DIALNET. Avaluada a CARHUS Plus+ 2018 (Dret: B; Sociologia i Política: C), DOAJ i LATINDEX (Catálogo); ICDS 9.7.

Revista d'Estudis Autonòmics i Federals

Journal of Self-Government

36 | Desembre 2022 December

Generalitat de Catalunya
Institut d'Estudis de l'Autogovern

Revista d'Estudis Autonòmics i Federals

Journal of Self-Government

Director

Jordi Jaria-Manzano
Institut d'Estudis de l'Autogovern

Secretari

Marc Sanjaume-Calvet
Universitat Oberta de Catalunya

Comitè de Redacció

Lucía Casado Casado
Universitat Rovira i Virgili

Daniel Cetrà
Universitat de Barcelona

Tracy Beck Fenwick
Australian National University

María Jesús García Morales
Universitat Autònoma de Barcelona

Jule Goikoetxea
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Mireia Grau Creus
Institut d'Estudis de l'Autogovern

Gerard Martín Alonso
Institut d'Estudis de l'Autogovern

Nicola McEwen
University of Edinburgh

Albert Noguera
Universitat de València

Alexandre Peñalver i Cabré
Universitat de Barcelona

Joan Ridao Martín
Institut d'Estudis de l'Autogovern

Aida Torres Pérez
Universitat Pompeu Fabra

Gemma Ubasart i González
Universitat de Girona

Comitè Científic

Eliseo Aja Fernández (†)
Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

Enoch Albertí Rovira
Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona i conseller del Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat de Catalunya

Miguel Ángel Aparicio Pérez (†)
Catedràtic emèrit de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

Xavier Arbós Marín
Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

Enric Argullol Murgadas
Catedràtic emèrit de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra

Mercè Barceló Serramalera
Catedràtica de Dret Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona

Antoni Bayona Rocamora
Lletrat del Parlament de Catalunya

Francesc de Carreras Serra
Catedràtic emèrit de Dret Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona

Marc Carrillo
Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra

Manuel Cienfuegos Mateo
Professor titular de Dret Internacional Públic i Relacions Internacionals de la Universitat Pompeu Fabra

Carlos Closa Montero
Professor d'investigació de l'Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)

Pedro Cruz Villalón
Catedràtic emèrit de Dret Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid

Emmanuel Dalle Mulle
Investigador postdoctoral al Graduate Institute of International and Development Studies

Víctor Ferreres Comella
Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra

Joaquim Ferret Jacas (†)
Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona

Tomàs Font Llovet
Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona

Enric Fossas Espadaler
Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona

Alain-G. Gagnon
Catedràtic de Ciència Política de la Université du Québec à Montréal

Alfredo Galán Galán
Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona

Manuel Gerpe Landín
Catedràtic emèrit de Dret Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona

Markus González Beilfuss
Professor titular de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

Tania Groppi
Catedràtica d'Institucions de Dret Públic de la Universitat de Siena

Montserrat Guibernau
Catedràtica de Ciència Política a la Queen Mary University

Angustias Hombrado
Professora ajudant de Ciència Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

John Kincaid
Professor Robert B. i Helen S. Meyner de Govern i Servei Públic del Lafayette College

Guillem López Casasnovas
Catedràtic d'Economia Aplicada de la Universitat Pompeu Fabra

Ramón Máiz Suárez
Catedràtic de Ciència Política de la Universidad de Santiago de Compostela

Isidre Molas Batllori
Catedràtic emèrit de Dret Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona

Jordi Muñoz
Investigador Ramón y Cajal a la Universitat de Barcelona

Ferran Requejo Coll
Catedràtic de Ciència Política de la Universitat Pompeu Fabra

Cesáreo Rodríguez-Aguilera de Prat
Catedràtic de Ciència Política de la Universitat de Barcelona

Eduard Roig Molés
Professor titular d'escola universitària de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona i conseller del Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat de Catalunya

Cheryl A. Saunders
Professora emèrita de la University of Melbourne

Joaquín Tornos Mas
Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona

Josep M. Vallès Casadevall
Catedràtic de Ciència Política de la Universitat Autònoma de Barcelona

Jaume Vernet Llobet
Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Rovira i Virgili i president de la Comissió Jurídica Assessora

Jacques Ziller
Catedràtic de Dret de la Unió Europea de la Università di Pavia

Coordinació editorial

Jesús Solé-Farràs
Responsable de Comunicació, Publicacions i Documentació de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern

Sumari

Presentació: Polítiques de gènere a Catalunya. La incorporació del feminisme en el desplegament de l'autogovern 9
Introduction: Gender Policies in Catalonia. The Incorporation of Feminism in the Deployment of Self-government 13

Secció monogràfica – Polítiques de gènere a Catalunya: La incorporació del feminisme en el desplegament de l'autogovern
Coordinadores: **Neus Oliveras Jané, Laura Román Martín**

Les polítiques de gènere de la Generalitat de Catalunya i la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes 19
Neus Oliveras Jané

La Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista: reflexions a propòsit de la seva reforma per la Llei 17/2020 65
Laura Román Martín

La representació de les dones a les institucions polítiques. 105
Sílvia Claveria

Les polítiques d'igualtat de gènere en el treball a Catalunya: una mirada competencial. 141
Nuria Pumar Beltrán

Polítiques per la igualtat a Catalunya: l'àmbit educatiu. Una gota d'aigua lila enmig de l'oceà 173
Núria Solsona Pairó, Marina Subirats Martori

Les polítiques d'igualtat en matèria esportiva a Catalunya 209
Anna Rovira (coord.), Núria Puig, Susanna Soler, Anna Vilanova, Pedrona Serra

Dona i presó: balanç de les polítiques de gènere en l'àmbit de l'execució penal a Catalunya. 241
Núria Torres Rosell

Les polítiques d'igualtat per raó de gènere en la ciència a Catalunya: entre la regulació jurídica i l'acció política 281
Inma Pastor Gosálbez

Les polítiques de gènere en àmbit local 313
Mònica Gelambí Torrell

Secció general

Inimpugnabilidad de leyes territoriales por gobiernos de la misma comunidad autónoma: jurisprudencia constitucional... y un precepto "desaparecido" (artículo 32.3 LOTC) 353
Francisco Javier Donaire Villa

Entre dos Uniones, el camino de Escocia hacia el *IndyRef2* 395
Javier Antón Merino

Cherán, Ayutla, Oxchuc: la judicialización del derecho al autogobierno en los municipios indígenas de México 425
Ivette Ayvar Acosta, Pierre Gaussens

Col·laboracions en aquest número 465

Presentació: Polítiques de gènere a Catalunya. La incorporació del feminisme en el desplegament de l'autogovern

La destrucció dels espais tradicionals de sociabilitat femenina que implica la Modernitat —particularment, en relació amb la reproducció— i els interrogants que suscita la inclusió de la dona individual en la categoria de subjecte abstracte, titular de drets, que constitueix el nucli de la modernització política —per definició, sense accepció de gènere, però construït sobre el patró de l'home europeu propietari—, obren l'espai social i el cultural adequats per a l'aparició d'un pensament polític feminista, és a dir, centrat en la situació de les dones i produït per les dones. El patró d'autonomia individual en què es fonamenta el liberalisme polític originari parteix d'una situació social d'independència econòmica i accés als recursos i al coneixement que només és predicable d'una part molt reduïda de la societat europea del moment i, particularment, exclou les dones.

De fet, les declaracions de drets que inauguren el període de desenvolupament i implantació dels règims liberals estan concebudes per homes blancs i propietaris i per a homes blancs i propietaris, excloent explícitament les dones, tot i que el caràcter abstracte del subjecte dels drets donarà peu al desenvolupament de les reivindicacions feministes d'igualtat i, en conseqüència, a l'aparició d'un activisme i d'un pensament pròpiament feminista amb el transcurs del temps. Els moviments d'emancipació que es desenvoluparan a partir del discurs d'alliberament del primer liberalisme, com ara el feminisme, prendran l'autonomia com un objectiu i, per tant, com el motor de la transformació social adreçada a proporcionar un estatus digne de membres de la comunitat a tots els éssers humans. És per això que, d'entrada, el feminisme esdevindrà, sobretot, un moviment adreçat a ampliar l'esfera dels subjectes de drets; concretament, un moviment que defensa el reconeixement dels drets de les dones.

Així, tot i que posteriorment apareixen corrents radicals que, d'una manera o altra, pretenen superar l'enquadrament de les dones en la categoria originàriament masculinitzada del subjecte de drets, el feminisme serà, en primer lloc, un moviment d'emancipació que enllaça amb els valors del primer liberalisme. Dintre de la complexitat que presenta el moviment feminista, la lluita per la igualtat i el reconeixement, que enllaça amb els seus orígens —vinculats a la reivindicació dels drets de les dones en un liberalisme emergent més aviat excloent—, en constitueix un punt de trobada que acaba esdevenint el catalitzador de demandes concretes i generant, a mesura que aquestes demandes guanyen suport social, polítiques públiques i regulacions. En el moment present, les mesures polítiques inspirades i reclamades pel moviment feminista es projecten de manera transversal en les democràcies liberals occidentals.

Pel que fa a Catalunya, la creació el 2021 del Departament d'Igualtat i Feminismes posa de manifest la importància que ha adquirit la demanda d'una transformació social profunda que faci efectiva la igualtat d'homes i dones, i que permeti superar la situació de sotmetiment i de desavantatge que la majoria de les dones, per la seva condició de dones, experimenten encara avui dia. Pel caràcter transversal que tenen, les qüestions relatives a la igualtat entre homes i dones afecten el conjunt de les polítiques públiques en qualsevol comunitat política en què les reivindicacions feministes s'hagin obert camí. Tot i així, malgrat els avenços significatius de les darreres dècades, la situació de les dones i, en particular, els dèficits notoris de reconeixement i protecció que pateixen pel fet de ser-ho suposen un repte transversal de primera importància per a qualsevol societat democràtica madura en el moment present.

Òbviament, això condiciona l'exercici de les competències de la Generalitat i determina, en última instància, les polítiques que se'n deriven. En definitiva, no es poden concebre els instruments per autogovernar-se ni els àmbits materials en què l'autogovern es desplega sense demanar-se com es poden utilitzar per avançar cap a una veritable inclusió de les dones en la xarxa social, superant les incomptables manifestacions d'exclusió, discriminació, silenciament i sotmetiment que defineixen l'estructura patriarcal. Per això, considerem imprescindible explorar les múltiples dimensions de les polítiques de gènere en els diferents àmbits sectorials per fer-ne un balanç dels resultats des del punt de vista de la superació de la situació de sotmetiment de les dones en la societat catalana i per explorar els nous reptes que apareixen en l'horitzó. És per aquest motiu i atesa la sensibilitat creixent en aquest àmbit que la *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals – Journal of Self-Government* planteja en

aquesta ocasió una secció monogràfica dedicada a analitzar l'abast, l'impacte i el pronòstic de les polítiques de gènere a Catalunya.

Els continguts de la secció monogràfica, a partir de les contribucions que es van fer en el seminari que es va dur a terme el 25 de març de 2022, han estat coordinats per les professores Neus Oliveras Jané i Laura Román Martín, les quals han elaborat, així mateix, sengles articles per a aquest número. En concret, la primera ofereix una aportació relativa al marc jurídic general en relació amb la qüestió, titulada "Les polítiques de gènere de la Generalitat de Catalunya i la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes", mentre que la segona se centra en l'aspecte més dolorós i devastador de la desigualtat, a saber, la violència masclista, amb l'article titulat "La Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista: reflexions a propòsit de la seva reforma per la Llei 17/2020". Ambdós articles ofereixen una perspectiva panoràmica del marc jurídic actual en relació amb el combat contra la desigualtat entre homes i dones, i ajuden a situar la resta de contribucions de la secció monogràfica, que analitzen aspectes sectorials molt rellevants relacionats amb la qüestió. En tot cas, abans d'aquestes anàlisis sectorials, se situa l'article de Sílvia Claveria, titulat "La representació de les dones a les institucions polítiques", en què s'analitza com les dones s'integren en les estructures de poder representatives i, per tant, quines possibilitats d'acció política institucional tenen, les quals són determinants a l'hora de produir polítiques i regulacions que combatin la desigualtat.

Seguidament, hi ha la contribució de Nuria Pumar Beltrán, la qual, sota el títol "Les polítiques d'igualtat de gènere en el treball a Catalunya: una mirada competencial", examina les possibilitats d'intervenció de la Generalitat de Catalunya en el món laboral per promoure estratègies efectives adreçades a superar les limitacions que les dones troben a l'hora d'accedir a un lloc de treball. Un altre aspecte fonamental en matèria d'igualtat entre homes i dones és el món de l'educació, que analitzen Núria Solsona Pairó i Marina Subirats Martori en l'article titulat "Polítiques per la igualtat a Catalunya: l'àmbit educatiu. Una gota d'aigua lila enmig de l'oceà". Per la seva banda, Anna Rovira, Núria Puig, Susanna Soler, Anna Vilanova i Pedrona Serra s'ocupen de l'àmbit esportiu, tradicionalment molt masculinitzat, amb la contribució titulada "Les polítiques d'igualtat en matèria esportiva a Catalunya".

Un àmbit sectorial particularment interessant, en què conflueixen discriminacions i exclusions diverses, és l'àmbit penitenciari, el qual és analitzat

per Núria Torres Rosell en l'article "Dona i presó: balanç de les polítiques de gènere en l'àmbit de l'execució penal a Catalunya". Lluny de les presons, en un espai de reconeixement social significatiu com és l'Acadèmia es poden apreciar encara els biaixos sistemàtics de gènere en la societat, així com les polítiques correctores que poden desenvolupar-s'hi, tal com mostra la contribució d'Inma Pastor Gosálbez, titulada "Les polítiques d'igualtat per raó de gènere en la ciència a Catalunya: entre la regulació jurídica i l'acció política". Finalment, per concloure la secció monogràfica, s'analitza allò que, més enllà de les polítiques articulades des de la Generalitat, poden fer els ens locals, amb la contribució de Mònica Gelambí Torrell, titulada "Les polítiques de gènere en àmbit local".

Més enllà de la secció monogràfica, aquest número de la *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals – Journal of Self-Government* inclou tres treballs en la secció general. El primer, que signa Francisco Javier Donaire Villa, analitza la possibilitat d'impugnació de les lleis autonòmiques per part dels executius respectius, tot considerant l'estrany camí legislatiu de l'article 32.3 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional. El treball rep el títol d'"Inimpugnabilidad de leyes territoriales por gobiernos de la misma comunidad autónoma: jurisprudencia constitucional… y un precepto 'desaparecido' (artículo 32.3 LOTC)". Seguidament, el treball de Javier Antón Merino titulat "Entre dos Uniones, el camino de Escocia hacia el *IndyRef2*" s'ocupa de la situació constitucional escocesa en el moment present, amb la possibilitat d'un segon referèndum sobre la independència. Finalment, la *Revista* publica un nou treball en relació amb l'autonomia indígena, en la línia de la secció monogràfica publicada fa un parell de números: "Cherán, Ayutla, Oxchuc: la judicialización del derecho al autogobierno en los municipios indígenas de México", d'Ivette Ayvar Acosta i Pierre Gaussens.

Jordi Jaria-Manzano
Director

Introduction: Gender Policies in Catalonia. The Incorporation of Feminism in the Deployment of Self-government

The destruction of the traditional spaces of female sociability implied by the Modernity—particularly, regarding reproduction—and the questions raised by the inclusion of individual women in the category of the abstract holder of rights of modern constitutionalism—by definition, genderless, but built on the pattern of the European male owner—provide the appropriate social and cultural environment for the emergence of feminist political thought, centred on the situation of women and produced by women. The pattern of individual autonomy of original political liberalism stems from a social situation of economic independence and access to resources and knowledge that is only true for a very small part of European society at the time, particularly, one that does not include women.

The declarations of rights that inaugurate the period of development and implementation of liberal regimes are conceived by white male owners and for white male owners, explicitly keeping women apart. However, given the abstraction of the individual holder of rights who is at the centre of modern constitutionalism, women's demands for equality raise very soon and give birth to feminist activism and thought over time. The emancipatory movements developed from the discourse of emancipation of early liberalism, such as feminism, have individual autonomy as their final goal, and therefore as the tool for social transformation aimed at providing basic dignity to all human beings. Against this backdrop, feminism becomes a movement aimed at expanding the sphere of people entitled to rights, specifically, a movement that defends the recognition of women's rights.

Although it appears that radical currents subsequently seek, in one way or another, to overcome the framing of women in the originally masculinised

category of subjects of rights, feminism is, first and foremost, a movement of emancipation linked to the values of early liberalism. Within the complexity presented by the feminist movement, the fight for equality and recognition, linked to the claim of women's rights in the context of original liberalism, constitutes a meeting point that ends up becoming the catalyst for specific demands and generating, as these demands gain social support, public policies and regulations. At the present time, the political measures inspired and demanded by the feminist movement are expanding across Western liberal democracies.

In the case of Catalonia, the creation of the Department of Equality and Feminisms in 2021 highlights the importance of the demand for a profound social transformation to make equality between men and women effective, and to overcome the situation of subjugation and disadvantage that most women still experience today simply because they are women. Due to their transversal nature, issues relating to equality between men and women affect all public policies in any political community in which feminist demands have made their way. Even so, despite the significant advances of the last decades, the situation of women and, in particular, the notorious deficits of recognition and protection they suffer due to being women, represent a cross-cutting challenge of the utmost importance for any mature democracy.

Obviously, this situation conditions the exercise of the powers included in the Catalan self-government regime and ultimately determines the policies that derive from it. In the end, the instruments for self-governance or the material areas in which self-governance is deployed cannot be conceived without pondering how they can be used to advance towards a genuine inclusion of women in the social network, overcoming the countless manifestations of exclusion, discrimination, silencing and submission that define the patriarchal structure. Therefore, we consider it essential to explore the multiple dimensions of gender policies in different sectoral areas to take stock of their results from the point of view of overcoming the situation of subjugation of women in Catalan society and to explore the new challenges on the horizon. It is for this reason and given the growing awareness in this area that the *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals – Journal of Self-Government* publishes a special issue dedicated to analysing the scope, impact and prognosis of gender policies in Catalonia.

The contents of the special issue, coordinated by professors Neus OIiveras Jané and Laura Román Martín, are based on the contributions presented in a workshop that took place on 25 March 2022. Precisely, a contribution of Neus Oliveras Jané, related to the general legal framework in relation to the issue and entitled "Gender Policies of the Generalitat de Catalunya and Law 17/2015 on the Effective Equality of Women and Men" is the opening contribution to the special issue, followed by an article by Laura Román Martín, focused on the most painful and devastating aspect of inequality: male violence. This contribution is entitled "Law 5/2008 on the Right of Women to Eradicate Gender-based Violence: Reflections on its Reform by Law 17/2020". Both articles offer a panoramic perspective of the current legal framework regarding the fight against inequality between men and women and help contextualise the rest of the contributions of the special issue, which analyse very relevant sectoral aspects in relation to gender policies. Furthermore, before these sectoral analyses, there is an article by Sílvia Claveria entitled "Women's Representation in Political Institutions", which analyses how women are integrated into the structures of representative powers and, therefore, their possibilities for institutional political action, which are decisive when it comes to producing policies and regulations that combat inequality.

Next is Nuria Pumar Beltrán's contribution with the title "Workplace Gender Equality Policies in Catalonia: A Competence Approach". This article examines the possibilities of intervention by the Government of Catalonia in the labour market to promote effective strategies aimed at overcoming the limitations that women encounter when accessing a workplace. Another fundamental aspect in terms of equality between men and women is the world of education, which Núria Solsona Pairó and Marina Subirats Martori analyse in the article entitled "Non-sexist Policies in Catalonia: What Happened in the Educational Field?". In the following paper, under the title of "Catalonia's Gender Equality Policies in Sports", Anna Rovira, Núria Puig, Susanna Soler, Anna Vilanova and Pedrona Serra deal with the sports field, which is traditionally very masculinised.

A particularly interesting area, in which various discriminations and exclusions converge, is the penitentiary system, which is analysed by Núria Torres Rosell in the article "Women and Prison: an Assessment of Gender Policies in the Field of Criminal Enforcement in Catalonia". Far from prisons, in a space of significant social recognition such as the academic world, the systematic gender biases in society as well as the corrective policies that can

develop there can be appreciated, as shown by Inma Pastor Gosálbez's contribution, entitled "Gender Equality Policies in Science in Catalonia: between Legal Regulation and Political Action". Finally, to conclude the special issue, Mònica Gelambí Torrell analyses the role of local governments in the article entitled "Gender Policies at the Local Level".

Moreover, this issue includes three more articles. The first of them, signed by Francisco Javier Donaire Villa, analyses the possibility of contesting the acts of the assemblies of the Spanish autonomous communities by the respective executive powers while considering the strange fate of Article 32.3 of the Organic Law on the Constitutional Court. The work is entitled "Unchallengeability of Regional Legislative acts by Governments of the same Autonomous Community: Constitutional Case Law … and a 'missing' Legal Provision (Article 32.3 of the LOTC)". Next, Javier Antón Merino's work entitled "Scotland's road to IndyRef2, between two Unions" deals with the Scottish constitutional situation at the present time and the possibility of a second independence referendum. Finally, the Journal publishes a new contribution about indigenous autonomy in the wake of the special issue published last year, "Cheran, Ayutla, Oxchuc: the Judicialisation of the Right to Self-government in Indigenous Municipalities of Mexico", by Ivette Ayvar Acosta and Pierre Gaussens.

Jordi Jaria-Manzano
Editor

Secció monogràfica – Polítiques de gènere a Catalunya: La incorporació del feminisme en el desplegament de l'autogovern

Coordinadores
Neus Oliveras Jané, Laura Román Martín

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Introducció

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

amb la Llei 17/2020, del 22 de desembre, de modificació de la Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista (DOGC núm. 8303, de 24.12.2020).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Així mateix, és la mateixa Llei de creació de l'Institut Català de les Dones la que preveu la creació dels consells de participació de les dones (art. 6 i 7), per tal d'integrar-hi les seves opinions, i també en aquest cas Catalunya en fou capdavantera, l'any 1989.[13] El Consell Nacional de les Dones de Catalunya es defineix com un òrgan participatiu i consultiu de l'ICD, integrat per la representació d'entitats, associacions, grups i consells de dones del territori català que treballen per a la igualtat i la promoció de les dones, i que s'estructuren en assemblees territorials.Finalment, també té caràcter innovador, tant a l'àmbit europeu com a l'Estat espanyol, l'establiment dels estudis d'impacte de gènere el 2001,[14] uns instruments que avaluen de forma prèvia les conseqüències possibles i previsibles de les polítiques públiques que es dissenyen amb l'objectiu de promoure la igualtat, que es van estendre posteriorment a la resta de comunitats autònomes i es van adoptar també a la normativa estatal,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1. Drets i principis rectors

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

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

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

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

3.2. Competències en matèria de gènere i els seus límits

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

26. Ibídem, 42.

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

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

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

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

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

després, el març del 2011, i en una nova legislatura, el mateix text va ser recuperat, però aquesta vegada per tres grups parlamentaris (PSC, ERC i ICV-EUiA), i presentat a la Mesa del Parlament de Catalunya.[28] La iniciativa legislativa va ser rebutjada per l'esmena a la totalitat de retorn presentada pel grup parlamentari de CiU el maig del 2011.[29]

Ja a la legislatura següent, la X, diversos grups parlamentaris van reprendre la idea d'elaborar una llei d'igualtat, i van presentar-se tres proposicions de llei en aquest sentit, però aquesta vegada es va adoptar un plantejament diferent: el 16 de juliol de l'any 2013, dins la Comissió de Benestar, Família i Immigració del Parlament de Catalunya, es nomena una ponència conjunta de tots els grups parlamentaris per redactar una proposició de llei sobre igualtat de dones i homes.[30] Aquesta ponència presenta la seva proposta a la Mesa del Parlament el 18 de març de 2014,[31] ara amb el títol gairebé definitiu de "Proposició de Llei d'igualtat efectiva entre dones i homes". La Mesa del Parlament va concedir fins a cinc pròrrogues per presentar-hi esmenes a la totalitat, sempre a sol·licitud del Grup Parlamentari Popular, que finalment va presentar una esmena de retorn de la proposició de llei a la Mesa el juny del 2014.[32] El debat sobre aquesta esmena i el seu rebuig no van tenir lloc fins al març del 2015, quan ja s'havia anunciat la convocatòria de noves eleccions per a aquell setembre. Per evitar que, una vegada més, el codi d'igualtat català acabés bandejat, a primers d'aquell mateix mes de març es va acordar la tramitació de la proposta de llei pel procediment d'urgència, i en tots els tràmits subsegüents —és a dir, a partir ja de la proposta de les compareixences— els

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

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

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

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

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

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

En el moment de la votació i aprovació del Dictamen, la relatora de la Ponència afirma com a trets positius que fou una llei llargament reivindicada i llargament treballada, ja que s'inicia el 2007, transita per tres diferents legislatures i, finalment, s'aprova amb el consens majoritari del Parlament de Catalunya el 2015.[36] Tanmateix, convé matisar que el seu origen és divers: primerament, l'impulsa un òrgan institucional, l'ICD; a continuació, la reprèn la institució parlamentària, i, finalment, s'impulsa mitjançant una comissió parlamentària, la temàtica de la qual no és igualtat, sinó benestar, família i immigració. I també convé retenir que, tot i que l'*iter* legislatiu de la Llei fou aparentment llarg, la seva aprovació final es va tramitar d'urgència. És a dir, que efectivament el procés d'aprovació de la Llei fou llarg, però això no significa que gaudís d'una atenció continuada, sinó que fou interromput i

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

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

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

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

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

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

5.2. El preàmbul i els principis rectors de la Llei

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

44. Alonso, "Las políticas de igualdad en España", 60.

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

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

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

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

1) La transversalitat de la perspectiva de gènere i de les polítiques d'igualtat de gènere, amb l'objectiu de valorar les implicacions que per a dones i homes té qualsevol actuació programada, i que, entre d'altres, es concreta en l'obligació d'avaluar l'impacte de gènere en totes les intervencions públiques.

2) L'equilibri entre el treball de mercat i el treball domèstic i de cures i corresponsabilitat en el treball, ja que la norma entén que es troba a l'origen de la desigualtat la divisió sexual del treball i el diferent ús dels temps.

3) L'erradicació de la violència masclista, en l'òrbita de la qual es troba la promulgació de la Llei 5/2008, comentada anteriorment.

4) L'apoderament de les dones, per superar la infravaloració històrica que han patit.

5) La democràcia paritària i la participació paritària de les dones i els homes en els àmbits públics, que abasta no només la representació en tota mena d'òrgans, sinó també en l'elaboració i l'avaluació de les polítiques públiques.

6) La perspectiva de les dones, a partir de tota la seva diversitat; aquest principi suposa la incorporació a la norma del reconeixement de la discriminació múltiple o la interseccionalitat, entesa com la necessitat de tenir presents tots els components discriminatoris que confluïxen en una mateixa situació i que multipliquen els desavantatges i la discriminació.

7) La justícia social i la redistribució de la riquesa, en què es prioritza la lluita contra la feminització de la pobresa.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

la seva implementació en un excés d'agents i de burocràcia i, en definitiva, per acabar amb les polítiques d'igualtat de gènere.[52] Aquí és on entra en joc, també, la previsió de l'article 9 de la Llei, que regula els i les professionals d'igualtat de gènere.[53]

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

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

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

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

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

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

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

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

55. Ibídem, 140-41.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

78. Es basa en un estudi fet el 2017, sobre dades del 2011, en què es fa una determinació del sou del 2015. D'acord amb aquest estudi, el sou brut hora és de 7 €/hora per a activitats domèstiques i de 18,4 €/hora per a activitats remunerades. L'Eix 2, dedicat a la promoció de l'equitat en el treball i la corresponsabilitat en els usos dels temps del Pla estratègic 2018-2022 es troba de la pàgina 35 a la 40. Accessible a https://dones.gencat.cat/web/.content/03_ambits/Observatori/05_dades/Us-del-temps/20170215_PPT_Estudi-Treball-domestic.pdf.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

84. Ibídem, 51.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

circumstàncies de la vida", es troba amb importants limitacions competencials. Una llei que, per tant, imposa obligacions a l'Administració pública, però que és poc incisiva en l'àmbit privat, quan, de fet, el mateix preàmbul de la Llei reconeix que els problemes de discriminació es donen i sovint s'originen en la pràctica quotidiana i en les estructures socials, sobre les quals és difícil intervenir. I una llei que, fins i tot en l'àmbit de l'Administració, estableix unes obligacions poc estrictes, de difícil fiscalització per la forma en què estan formulats els mandats, però que, a més, no s'han acabat de desenvolupar i, en aquest cas, no per raons de manca de títols competencials. Es pot esmentar aquí la manca d'una llei electoral catalana[87] i recordar que, més enllà de les previsions de la Llei orgànica del règim electoral general en el sentit d'obligar que la composició de les llistes electorals de les candidatures a les assembles legislatives de les comunitats autònomes hagin de tenir una composició equilibrada —és a dir, que cadascun dels sexes suposi com a mínim el 40% (art. 44 bis de la LOREG)—,[88] la representació femenina es pot incentivar exigint un percentatge del 50% de cada sexe o bé amb les llistes cremallera, tal com fa la llei electoral andalusa i ha acceptat el Tribunal Constitucional.[89] Seguint en l'àmbit de la representació política, també es pot mencionar la Diagnosi del Pla d'igualtat del Parlament de Catalunya, elaborada el setembre 2019, en què molts dels indicadors s'assenyalen com a millorables.[90] Es pot esmentar també la poca implicació en l'àmbit de l'educació, que, com hem dit, és una de les competències de les quals disposa la Generalitat de Catalunya des del primer estatut del 1979, i l'escàs desenvolupament del principi de coeducació, totalment insuficient per complir amb la finalitat d'eliminar els estereotips de gènere (art. 1.2.e.2n.), una finalitat a què també han de contribuir els mitjans

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

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

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

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

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

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

6. Reflexions finals

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

Albert Márquez, José J., i Adela Soto-Arteaga. "Las leyes de igualdad de género en España". *Ciencia, Técnica y Mainstreaming Social* 2 (2018): 83-98. DOI: https://doi.org/10.4995/citecma.2018.7934.

Alonso Álvarez, Alba; "Las políticas de género en España: retroceso y resistencias en tiempos de austeridad". *Ex aequo* 52 (2015): 33-48.

———. "Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional". *Administración & Desarrollo* 38, n. 52 (2010): 57-69.

Alonso Álvarez, Alba, i Tània Verge Mestre. "El impacto de la distribución territorial del poder sobre las políticas de igualdad en España". *Revista Española de Ciencia Política* 39 (2015): 239-261.

Bodelón, Encarna. "Las leyes de igualdad de género en España y Europa: ¿hacia una nueva ciudadanía?". *Anuario de Filosofía del Derecho* 26 (2010): 85-106.

Brullet Tenas, Cristina. *Les polítiques de suport a les famílies amb fills i filles a Catalunya*. Barcelona: UNICEF, 2012.

Campos Rubio, Arantxa. "La igualdad de mujeres y hombres: 30 años de Parlamento Vasco. La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres". *Anuario de Derecho Parlamentario* 23 (2010): 19-45.

Carrasco Bengoa, Cristina. "La economía feminista. Un recorrido a través del concepto de reproducción". *Ekonomiaz* 91 (2017): 52-77.

Carrasquer Oto, Pilar. "El redescubrimiento del trabajo de cuidados: algunas reflexiones desde la sociología". *Cuadernos de Relaciones Laborales* 31, n. 1 (2013): 91-113.

Espinosa-Fajardo, Julia, i María Bustelo. "¿Cómo evaluamos el éxito de las políticas de igualdad de género? Criterios y herramientas metodológicas". *Revista Española de Ciencia Política* 49 (2019): 151-172.

Gensana Riera, M. Àngels. "La Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes". *Activitat parlamentària* 29 (2016): 138-142. https://raco.cat/index.php/ActivitatParlamentaria/article/view/312679.

González-Trevijano Sánchez, Pedro. *Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado-España*. Brusel·les: Unió Europea, 2020. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)659297.

Idescat. *Enquesta de l'ús del temps*, 2011. https://www.idescat.cat/pub/?id=eut&n=949.

Institut per a l'Estudi i la Transformació de la Vida Quotidiana (iQ). *Diagnosi del Pla d'Igualtat del Parlament de Catalunya*, 2019. https://www.parlament.cat/document/actualitat/38460679.pdf.

Legarreta Iza, Matxalen. "Notas sobre la crisis de cuidados: distribución social, moralización del tiempo y reciprocidad del tiempo donado en el ámbito doméstico-familiar". *Arbor, Ciencia, Pensamiento y Cultura* 193, n. 784 (2017). DOI: http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2017.784n2004.

Marugán Pintos, Begoña. "La cuidadanía como eje de un nuevo pacto constituyente". *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad,* n. extra 5 (2017): 122-136.

Mcbride, Dorothy, i Amy G. Mazur. *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research*. Bibliovault OAI Repository, University of Chicago Press, 2010.

Moreno Colom, Sara. "Prestigiando el trabajo de cuidados en los servicios de ayuda a domicilio". *Migraciones* 53 (2021): 27-57. https://doi.org/10.14422/mig.i53y2021.002.

OIT. *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Resumen ejecutivo, 2019. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf.

Oliveras Jané, Neus. "Igualdad de género y violencia de género en el ordenamiento jurídico español". A Ana Giménez Costa, dir., *Las respuestas del Derecho ante la violencia de genero desde un enfoque multidisciplinar*, 95-133. Navarra: Aranzadi, 2019.

Papí Gálvez, Natalia, i María José Frau Llinares. "La conciliación del empleo y del hogar: respuesta y reflejo de una organización del trabajo construida desde la institución del género". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 110 (2005): 149-174.

Pérez Orozco, Amaia. "La sostenibilidad de la vida en el centro... ¿y eso qué significa?". A Laura Mora Cabello de Alba, i Juan Escribano Gutiérrez, ed., *La ecología del trabajo: el trabajo que sostiene la vida,* 71-100. Albacete. Editorial Bomarzo, 2015.

———. *Subversión feminista de la economía. Sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2014.

Pla estratègic de polítiques d'igualtat de gènere del Govern de la Generalitat de Catalunya 2019-2022. Acord GOV/96/2019, de 9 de juliol. https://dones.gencat.cat/web/.content/02_institut/10-pla_interdepartamental/Pla_Estrategic_2019_2022.pdf.

Rubio Castro, Ana. "Los efectos jurídicos del *soft law* en materia de igualdad efectiva. La experiencia española". *Anuario de Filosofía del Derecho* XXX (2014): 37-68.

Sarraceno, Chiara. "Social inequalities in facing old-age dependency: a bi-generationial perspective". *Journal of European Social Policy* 20 (2010): 32-44. DOI: 10.1177/0958928709352540.

Stetson, Dorothy, i Amy Mazur. *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks: Sage, 1995.

Valiente Fernández, Celia. *El feminismo de Estado en España: el Instituto de la Mujer (1983-2003)*. València: Institut Universitari d'Estudis de la Dona, Universitat de València, 2006. http://hdl.handle.net/10016/4235.

Valpuesta Fernández, Rosario. "Comentarios a la Ley para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres". *Actualidad. Centro de Estudios Andaluces* 19 (2007).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Introducció

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

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

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

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

darrer informe de l'Observatori de la Igualtat de Gènere de 2021[3] posen de manifest que, des del 2012 i fins a l'octubre de 2021, hi ha hagut 87 feminicidis a Catalunya,[4] i indiquen un augment de denúncies per violència masclista —que passen de 18.200 el 2009 a 23.000 el 2017— i una reducció, encara més preocupant, d'ordres de protecció atorgades —el 2017 en van ser 2.611, mentre que el 2008, 4.248, cosa que significa que en l'actualitat el 51% de les ordres sol·licitades es deneguen.[5]

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

---

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

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

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

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

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

2.1. El dret internacional davant la violència contra les dones

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

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

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

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

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

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

En aquest darrer aspecte, posa en relleu que la dona es troba en una situació de subordinació estructural que no es pot superar des de la lògica pròpia de la igualtat de tracte i d'oportunitats, sinó que requereix una intervenció més àmplia i eficaç, que remogui aquesta situació de desigualtat construïda sobre patrons culturals i socials, a nivell tant estatal com internacional, i que ofereixi respostes de tipus preventiu, protector i punitiu tendents a assolir la consecució de la igualtat efectiva i, en conseqüència, també l'eliminació d'aquest tipus de violència. Aquesta nova conceptualització de la violència situa les dones com a titulars de drets subjectius internacionalment reconeguts i imposa als estats les obligacions de prevenció, sanció i erradicació, als quals atribueix responsabilitats internacionals.[10] El desenvolupament de la mateixa definició de violència contra les dones, les formes i manifestacions que pren, així com l'exigència i concreció de les responsabilitats estatals, han anat aterrant, finalment, gràcies a les aportacions de la relatora especial sobre la violència contra les dones[11] i les resolucions del Comitè CEDAW.[12]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

29. El V Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya es pot trobar a https://dones.gencat.cat/web/.content/03_ambits/docs/publicacions_eines02.pdf.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

4.1. Oportunitat de la reforma

A finals del 2019, en un context de consens polític sobre la necessitat d'actualitzar i revisar la Llei 5/2008, el grup parlamentari de Catalunya En Comú Podem va presentar una proposició de llei per a la seva modificació, avançant-se a una possible iniciativa governamental en aquest àmbit, fet que va precipitar el debat de la proposta davant la proximitat d'unes eleccions autonòmiques que havien de celebrar-se al febrer de 2021.[49] Aquesta urgència en el debat —que, a més, va coincidir amb el període de la pandèmia i, per tant, amb la suspensió dels terminis legislatius i la no presencialitat parlamentària— va ser força qüestionada i va impedir una discussió i reflexió profunda sobre temes d'especial interès i preocupació social, com ara la prostitució, la pornografia, les identitats sexuals o el mateix concepte de consentiment sexual. En alguns casos, la falta de temps esmentada va ser l'excusa argumental per no incorporar a la Llei aquestes qüestions —és el cas de la prostitució i la pornografia—; en d'altres, els terminis foren clarament insuficients per anar més enllà del que finalment va ser fixat i aprovat per la Llei —per exemple, en la conceptualització del consentiment sexual.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

4.2. Les principals línies de la reforma

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

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

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

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

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

- la *violència obstètrica,* referida a un conjunt de pràctiques i conductes realitzades per professionals de la salut consistents a impedir o dificultar l'accés de les dones a una informació veraç necessària per a la presa de decisions autònomes i informades en relació amb la seva salut sexual i reproductiva, però que també inclou altres conductes que atempten contra els drets sexuals i reproductius, com ara l'esterilització forçosa o determinades pràctiques que no respecten el cos i la salut de les dones;[59]

- la *violència digital,* que es manifesta en tots aquells actes de violència masclista i misogínia en línia comesos, en part o totalment, amb l'ús de tecnologies de la informació i de la comunicació, com ara xarxes socials, webs o correu electrònic, que afectin la dignitat i els drets de les dones;

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

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

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

- la *violència de segon ordre*, que és l'exercida contra les persones que donen suport a les víctimes de violència masclista; i, finalment,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

5.1. Els i les menors davant la violència masclista

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

80. Ibídem, 141-144.

81. Ibídem, 145-147.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Reactivar el grup de treball sobre violència institucional de la Comissió Nacional per a una Intervenció Coordinada contra la Violència Masclista.

- Realitzar una avaluació diagnòstica integral sobre victimització de les dones i dels seus fills i les seves filles.

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

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

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

- Iniciar els treballs per a una avaluació anual de victimització en els processos judicials.

- Aprovar un model d'atenció integral a les violències masclistes.

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

6. Reflexions finals

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

Añón Roig, María José, i Víctor Merino Sancho. "El concepto de violencia de género en el ordenamiento jurídico español: balance crítico y propuestas de un concepto holista e integral". *Ars Iuris Salmanticensis: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología* 7, n. 1 (2019): 67-95.

Alija Fernández, Rosa A. "La violencia doméstica contra las mujeres y el desarrollo de estándares normativos de derechos humanos en el marco del Consejo de Europa". *Revista General de Derecho Europeo* 24 (2011): 1-48.

Arrieta, Verónica. "Diversos escenarios judiciales y su impacto en la victimización secundaria". *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología* 28 (2014): 287-320.

Bodelón, Encarna. "Violencia institucional y violencia de género". *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 48 (2014): 131-155.

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

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

Boix Reig, Javier, i Elena Martínez García, coord. *La nueva ley contra la violencia de género (LO 1/2004, de 28 de diciembre).* Madrid: Iustel, 2005.

Cabrera Mercado, Rafael, i María José Carazo Liébana. *Análisis de la legislación autonómica sobre violencia de género.* Madrid: Ministerio de Igualdad. Subdirección General de Cooperación y Relaciones Institucionales, 2010.

Carmona Cuenca, Encarnación. "Los principales hitos jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de igualdad de género". *Teoría y Realidad Constitucional* 42 (2018): 311-334.

De Hoyos Sancho, Montserrat. "Reflexiones sobre la Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y su transposición al ordenamiento español". *Revista General de Derecho Procesal* 34 (2014): 1-53.

Freixes Sanjuán, Teresa, i Laura Román Martín. *La orden europea de protección: su aplicación a las víctimas de violencia de genero.* Madrid: Tecnos, 2015.

Gensana Riera, M. Àngels. "Llei del dret de les dones a eradicar la violència masclista". *Activitat parlamentària* 17 (2008): 30-36.

Giménez Costa, Ana, et al. *Mesures de protecció dels i les menors víctimes de violència masclista: una reforma pendent en l'atenció a la víctima.* Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, 2022.

Grup d'Investigació Antígona. *Diagnosi de la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones en situació de violència masclista.* Universitat Autònoma de Barcelona, 2016.

———. *Resum: Diagnosi de la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones en situació de violència masclista.* Universitat Autònoma de Barcelona, 2006.

Laurenzo Copello, Patricia. "La violencia de género en la ley integral. Valoración político-criminal". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 7-8 (2005).

Laurenzo, Patricia, Luisa Maqueda, i Ana Rubio, coord. *Género, violencia y derecho.* València: Tirant lo Blanch, 2008.

Lozano Contreras, José F. *La noción de debida diligencia en Derecho internacional.* Barcelona: Atelier, 2007.

Martín Martínez, Magdalena, i Carolina Jiménez Sánchez. "La protección internacional de los derechos humanos de las mujeres: Una visión desde la multiculturalidad y la perspectiva de género". A Patricia Laurenzo Copello, i Rafael Durán Muñoz, coord., *Diversidad cultural, género y derecho*, 267-305. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.

Martínez Uceda, Sonia, i Rebeca Castrillo Santamaría. "La victimización secundaria en el contexto de los delitos de violencia de género: la victimización judicial". A Víctor Rodríguez González et al., *Vulnerabilidad de las víctimas desde la perspectiva de género: una visión criminològica*, 215-230. Madrid: Dykinson, 2021.

Merino Sancho, Víctor. "Aportaciones conceptuales de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer". *Anuario de filosofía del derecho* 24 (2007): 387-408.

———. "Evolución y estándares internacionales de protección frente a la violencia de género". A A. Giménez Costa, dir., et al., *Las respuestas del derecho ante la violencia de género desde un enfoque multidisciplinar*, 21-42. Thomson Reuters-Aranzadi, 2019.

———. "La (re)configuración del concepto de violencia contra las mujeres en el sistema de derechos humanos: la labor de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer". *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres* 22 (2008): 6-11.

———. "Tensions entre el procés d'especificació dels drets humans i el principi d'igualtat respecte als drets de les dones en el marc internacional". *Drets i Llibertats* 27 (2012): 327-363.

Oliveras Jané, Neus. "Igualdad de género y violencia de género en el ordenamiento jurídico español". A A. Giménez Costa, dir., et al., *Las respuestas del derecho ante la violencia de género desde un enfoque multidisciplinar*, 95-133. Thomson Reuters-Aranzadi, 2019.

Pardell Veà, Agnès, i M. Àngels Cabasés Piqué. "La acción normativa de las comunidades autónomas. Reflexiones en torno a la ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista en Catalunya". A *La protección de la víctima de violencia de género. Un estudio multidisciplinar tras diez años de la aprobación de la Ley Orgànica 1/2004*, 423-454. Universitat de Lleida-Aranzadi (2016).

Pastor Gosálvez, Inma, Laura Román Martín, i Ana Giménez Costa. *Integración Europea y Género.* Madrid: Tecnos, 2014.

Román Martín, Laura. "El marco internacional de protección de las víctimas de violencia de género". A Ana Giménez Costa, dir., *Las respuestas del derecho ante la violencia de género desde un enfoque multidisciplinar*, 71-94. Aranzadi Thomson Reuters, 2019.

Subirats, Joan, dir., i Eva Alfama, coord. *Avaluació de l'impacte social de la llei 5/2008 del drets de les dones a eradicar la violència masclista*. Barcelona: Grup de recerca Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona, 2012.

Vall, Carla, coord. *Violència institucional i revictimització en el sistema judicial i de denúncia de violències sexuals. La violència després de la violència*. Barcelona: Irídia, 2018. https://iridia.cat/publicacions/3161/.

Zafra-Aparici, Eva, i Laura Román, ed. *Hijos e hijas de la violencia de género. Análisis de casos sobre las consecuencias del feminicidio.* Valencia: Tirant Lo Blanch, 2022.

La representació de les dones a les institucions polítiques

Sílvia Claveria
Investigadora postdoctoral al Departament de Ciències Socials de la Universidad Carlos III, Madrid (Espanya)

Women's Representation in Political Institutions

ABSTRACT This article examines the presence of women in Catalan political institutions from 1980 until now. First, this report reviews the measures that have been adopted over the years to reduce male over-representation. Second, it presents women's political representation in Catalonia, with a special emphasis on the Parliament, the Government, and local authorities. It also analyses the factors that account for this gender gap. Third, it exposes the measures that have been implemented in other places — such as Spain's autonomous communities, European countries, or Latin American countries — to boost women's representation. Finally, this paper suggests measures that can be implemented to improve or maintain the representation of women in Catalan institutions. This study focuses on Catalonia since it allows the analysis of the presence of women in sub-state institutions.

KEYWORDS women's political representation; parliament; executive power; gender quotas.

RESUM L'objectiu d'aquest article és examinar la presència de dones a les diferents institucions polítiques catalanes des de 1980 fins a l'actualitat. En primer lloc, es farà un recorregut per les mesures què s'han pres al llarg dels anys per reduir la sobrerepresentació masculina als organismes polítics. En segon lloc, es presentarà la situació en què es troba la representació de gènere a la política catalana —fent especial èmfasi en el Parlament, el Govern i el món local català—, i també s'analitzaran els factors causants d'aquesta bretxa. Posteriorment, s'exposaran les mesures que han implementat altres indrets —com comunitats autònomes, països europeus o països d'Amèrica Llatina— per incentivar la representació de la dona en els òrgans de poder per tal de disminuir la presència d'homes en aquestes institucions. Per finalitzar, es proposaran algunes mesures que es poden dur a terme per millorar o mantenir la representativitat de les dones a les institucions catalanes. Aquest estudi se centra en Catalunya i això dona l'oportunitat per analitzar la presència de dones a les institucions a nivell subestatal.

PARAULES CLAU representació política de gènere; Parlament; Executiu; quotes.

Article rebut el 02/06/2022; acceptat el 13/10/2022.

1. Introducció

Malgrat que les dones han aconseguit una millor representació a les institucions polítiques,[1] la paritat encara segueix sent un fet excepcional. Durant molt de temps s'ha assumit que el món polític era un domini masculí. Per tant, les dones que han accedit a aquest àmbit han tingut menys oportunitats, recursos o influència. Això no només ha afectat la igualtat d'accés de les dones a aquests organismes, sinó que també en com s'ha exercit el poder.

L'objectiu d'aquest capítol és examinar la presència de dones a les diferents institucions polítiques catalanes des de 1980 fins a l'actualitat. En primer lloc, es farà un recorregut per les mesures què s'han pres al llarg dels anys per reduir-hi la sobrerepresentació masculina. En segon lloc, es presentarà la situació en què es troba la representació de gènere a la política catalana, fent especial èmfasi en el Parlament, el Govern i el món local català. Posteriorment, s'exposaran les mesures que han adoptat altres indrets per tal de disminuir la presència d'homes en aquestes institucions representatives i, per finalitzar, es proposaran algunes mesures que es poden dur a terme per millorar o mantenir la representativitat de les dones a les institucions catalanes. Aquest estudi se centra en l'àmbit català i això dona l'oportunitat per analitzar la presència de dones a les institucions a nivell subestatal. Aquest nivell de govern ha esdevingut molt important en els últims anys, ja que ha estat el clar inspirador i innovador en les actuacions en l'àrea de gènere a partir dels anys noranta.[2] En el cas espanyol, les comunitats autònomes han estat pioneres en la introducció de mesures en la legislació de gènere, que han estat copiades per altres nivells de govern.[3] D'aquesta manera, que aquest capítol se centri en la representació de gènere a les institucions catalanes és oportú per observar les principals innovacions que es poden traslladar a altres nivells territorials.

L'estudi de la participació efectiva de les dones en el poder no només se circumscriu a la composició de gènere de les institucions polítiques, sinó a les pautes masculinitzades sustentades per regles o pautes internes que les man-

1. Dahlerup, i Leyenaar, *Breaking male dominance in old democracies*, 230.

2. Alonso, i Verge, "El impacto de la distribución territorial del poder sobre les políticas de igualdad en España".

3. Alonso, "Who learns what from whom?".

tenen. Tanmateix, aquest capítol es focalitzarà només en el primer element. La presència de les dones a les institucions és rellevant per diferents motius. Malgrat que les institucions polítiques haurien de reflectir els mateixos perfils sociodemogràfics que la població a la qual representen,[4] s'ha mostrat que elles no gaudeixen de les mateixes oportunitats que els seus homòlegs masculins per arribar a aquestes posicions.[5] La inclusió del 50% de les dones en aquest àmbit construiria un nou subjecte de drets, en restituir els drets que històricament s'han negat al col·lectiu.[6] El desenvolupament d'aquesta plena ciutadania de les dones es troba vinculada al reconeixement de la diversitat d'aquestes, i a la incorporació de les seves experiències o perspectives en l'elaboració de les polítiques públiques.[7] La seva participació també té un impacte positiu a apropar el món polític a la ciutadania, especialment a les dones. És a dir, incloure dones en els processos de decisió millora la percepció de legitimitat i confiança dels governants.[8] Per tots aquests motius, la representativitat de gènere a les diferents institucions polítiques és un fet cabdal, que té un impacte en el grau de democratització d'un país. L'equilibri de gènere esdevé una condició necessària per tenir un estat democràtic.[9] Des d'aquesta visió, la paritat de gènere no ha de ser considerada com una mesura temporal que corregeixi la falta d'igualtat d'oportunitats, sinó com un acord permanent per tal d'arribar als prerequisits de la plena democràcia;[10] en cas contrari, s'estarien negant uns drets a una part de la població. Tots els motius anteriors reforcen la idea que analitzar la representació de gènere en l'àmbit polític és un fet crucial.

2. Què s'ha fet fins ara?

La bretxa de gènere en la representació a les diferents institucions polítiques ha estat abordada per diferents flancs. Els partits polítics van ser els primers a adoptar diverses mesures —com poden ser les quotes o els plans d'igual-

4. Piscopo, "Democracy as gender balance".
5. Claveria, Women in executive office in advanced industrial democracies.
6. Bodelón, "Las leyes de igualdad de género en España y Europa".
7. Wängnerud, "Women in Parliaments".
8. Clayton et al., "All Male Panels?".
9. Piscopo, "Democracy as gender balance".
10. Ibíd.

tat— que van contribuir a reduir la sobrerepresentació masculina. També des de l'àmbit legislatiu s'han aprovat algunes accions per incrementar la participació de les dones, ja sigui a través de l'aprovació de la Llei d'igualtat estatal 3/2007, la Llei d'igualtat catalana 17/2015 o l'elaboració de plans d'igualtat aplicats al Parlament de Catalunya. A continuació, es detallaran totes aquestes accions.

2.1. Mesures per augmentar la representació de dones: accions dels partits

L'adopció de quotes de gènere ha influenciat positivament en l'increment de dones a les institucions polítiques.[11] No obstant, hi ha diferents tipus de quotes que s'han implementat a diferents regions del món. A Catalunya se n'han aplicat principalment dues, que han contribuït a millorar l'equilibri entre dones i homes a les institucions polítiques: d'una banda, les quotes de partit, que són adoptades voluntàriament pels mateixos partits i exigeixen una inclusió mínima de dones tant a les executives com a les candidatures de les llistes; d'una altra banda, les anomenades quotes legals, que són aprovades per l'àmbit legislatiu i acostumen a establir per llei un percentatge mínim de dones a les llistes electorals.

Els partits ubicats ideològicament a l'esquerra van començar a adoptar quotes de gènere des de 1980.[12] Els partits pioners a Catalunya en la implementació d'aquestes quotes de partit van ser el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) i Iniciativa per Catalunya Verds (ICV). El PSC, el 1982, inspirat per les accions dutes a terme en el partit socialista francès,[13] va introduir una quota que establia que el 12% de l'executiva del partit i dels càrrecs electes havien de ser dones. Aquesta mesura va tenir un impacte limitat: el 1984 el partit va presentar un 11% de candidates, però només dues dones anaven en llocs de sortida. Com a resultat, el partit va escollir un 9,8% de dones (quatre).[14] El 1987 es va incrementar la quota a un 15%, en actualitzar-la a l'increment

11. Dahlerup, "Increasing women's political representation".
12. Caul-Kittilson, *Challenging Parties, Changing Parliaments.*
13. Lombardo, i Verge, "Cuotas de género en política y economía".
14. Verge, *Quotes de gènere i reclutament polític.*

de militància femenina del partit, ja que els seus membres van oposar-se a augmentar aquesta quota fins al 25%.[15]

Però el salt més important en relació amb la igualtat va tenir lloc a la segona meitat de 1990, quan molts dels partits es van comprometre a augmentar la representació de dones a les institucions polítiques. La raó per la qual aquest impuls es va produir és la recomanació que van fer diferents organismes internacionals sobre l'increment de la presència de dones als llocs de decisió. La Plataforma d'Acció de Beijing de les Nacions Unides (1995), el IV Pla de d'igualtat d'oportunitats de de la Unió Europea (1996) o les recomanacions del Consell d'Europa 96/694/EC són alguns dels exemples d'aquestes normatives.

El 1996 el PSC va ampliar la quota al 30%, que es va aplicar a les eleccions de 1999. Això va conduir a un augment significatiu de diputades: del 18,2% (1995) al 34% (1999). El 2000 aquest partit va aprovar una nova quota paritària de 40-60% amb una formulació neutral. És a dir, no s'establia que havia de ser una quota per a dones, sinó que cada una de les proporcions no podia ser superada per algun dels sexes. Des d'aleshores hi va haver un augment substancial de dones en posicions segures, i s'ha mantingut aquesta paritat. A banda de les mesures per impulsar la representació de les dones, també es van elaborar altres accions, com el Pla d'igualtat (2001). Aquest últim tenia l'objectiu no només d'abordar la sobrerepresentació d'homes a les institucions publiques, sinó també canviar els processos de la mateixa organització. És a dir, incloure la perspectiva de gènere als processos dels partits polítics per tal que les dones que entressin al món polític s'hi sentissin integrades. Aquestes mesures es concretaven fonamentalment a gestionar millor els usos del temps, per fer més compatible la conciliació familiar amb el món polític. Canviar les hores en què es fan reunions o actes públics en constitueix l'exemple més paradigmàtic.

El 1991 ICV va establir que les candidates havien de representar un 30% a les llistes electorals. Malgrat que els seus llocs segurs eren escassos —perquè era un partit amb poca representació—, des de 1992 elles han estat més del 30% del grup parlamentari i van arribar al 40% el 1999.[16] El 2002 s'aprova

15. Verge, "Institutionalising Gender Equality in Spain".
16. Ibíd.

una quota de 40-60% amb una formulació neutral, que sempre han respectat. També el mateix any es va apostar per l'augment de dones en tots els espais del partit —des de la militància fins als càrrecs interns i electes—, així com per canviar els estils i les prioritats de la política. Aquests aspectes s'incorporaren el 2008 al *Pla d'acció per a la feminització d'ICV,* elaborat a partir d'un procés participatiu molt ampli entre les afiliades i simpatitzants. El 2015 va néixer Catalunya en Comú, el grup impulsor del qual estava format per membres de Barcelona en Comú, ICV, EUiA, Podem i Equo.[17] Des del seu naixement, adopten correccions positives per garantir la presència equilibrada del gènere. Les llistes cremallera s'empren tant quan es tracta de primàries com en processos electorals institucionals. També s'estableix que un mínim d'un 50% han de ser dones en els òrgans interns del partit. Paral·lelament, s'aplica la perspectiva de gènere en la distribució de responsabilitats. Tot i així, a les últimes eleccions al Parlament de Catalunya (2021), la representació de gènere d'aquesta formació política no arriba a la paritat, amb un 37,5% de diputades.A la dècada del 2000, concretament el 2003, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) va adoptar una quota equivalent a l'afiliació femenina del partit,[18] però només un any més tard, el 2004, ja va aprovar una quota de 40-60% amb una formulació neutral. La introducció d'aquesta mesura va començar a tenir efectes a partir del 2012, ja que fins al 2010 tenien només un 30% de representació femenina al Parlament. Però, a partir del 2012, la representació de dones s'alça fins a un 38% i, el 2017, les diputades són un 50% del conjunt de diputats d'aquesta formació política. Paral·lelament, la Secretaria de la Dona d'ERC va elaborat un *Pla de sensibilització* i un *Pla de dones d'Esquerra*, per tal de fer la militància atractiva per a elles.[19] Finalment, el 2017 s'aprova el Pla d'igualtat i un protocol específic contra l'assetjament sexual.[20]

El 2012 el partit de Candidatura d'Unitat Popular (CUP) es presenta per primer cop a les eleccions del Parlament de Catalunya —anteriorment només havia concorregut a les eleccions municipals—. Fins aleshores havien adoptat

17. El març de 2017 Podem es desvinculà del projecte de construcció d'un partit pròpiament dit, i al maig es va adoptar formalment el nom de Catalunya en Comú. Malgrat això, ambdues formacions s'han presentat en coalició als diferents comicis, els darrers dels quals són les eleccions al Parlament de Catalunya de 2021.

18. Verge, "Cuotas voluntarias y legales en España".

19. Verge, *Quotes de gènere i reclutament polític.*

20. Verge et al., *Diagnosi del Pla d'Igualtat del Parlament de Catalunya.*

una quota en què garantien la representació de dones als òrgans executius en la mateixa mesura que el percentatge de dones militants d'aquest partit. El 2016, després d'una votació ajustada, es va aprovar l'aplicació d'una quota del 40% als diferents òrgans executius del partit, com són el Secretariat Nacional o el Consell Polític. També s'estableix la paritat en càrrecs individuals com són els portaveus. Sembla que aquesta quota va tenir un efecte en la representació de dones al Parlament, ja que va passar d'un 33% de diputades el 2012 a un 50% el 2017 o un 55% el 2021. També el 2018 aproven el Pla d'igualtat i un protocol específic contra l'assetjament sexual en el si del partit.Els partits conservadors han preferit mesures d'acció positiva més laxes, com poden ser les recomanacions, que no solen estar formalitzades en els estatuts ni comportar sancions per incompliment.[21] Els integrants de la federació Convergència i Unió (CiU), el 2004 (Convergència Democràtica de Catalunya) i el 2005 UDC (Unió Democràtica de Catalunya), van adoptar objectius per a la representació de les dones. Pel que fa a CiU, fins al 2006 el màxim de representació femenina que havia obtingut era d'un 19% del grup parlamentari. El partit incloïa en les seves candidatures la meitat de dones que el PSC i la distribució de posicions segures estava clarament esbiaixada en favor dels homes.[22] El 2006 el nou dirigent de CiU, Artur Mas, es va comprometre a augmentar la igualtat en la representació: un 40,7% de candidates van ser incorporades a les llistes i es va doblar el nombre de llocs segurs en mans de dones, fet que resultà en l'elecció d'un 33,3% de diputades.[23] Després de la separació entre CDC i UDC el 2015, els membres del primer van impulsar una nova formació anomenada Partit Demòcrata Europeu Català, que va quedar subsumit, posteriorment, en la coalició Junts per Catalunya (JxCat). Aquest partit adopta unes mesures més avançades respecte de la igualtat de gènere que els seus partits predecessors. Així, en els estatuts estableixen que el resultat de la representació al Parlament ha de garantir la paritat de gènere. Per això, estableixen un sistema de llistes cremallera a les eleccions. També acorden que en els òrgans interns hi ha d'haver paritat, tant a l'Executiva Nacional com a les precandidatures que es presentin a la presidència o vicepresidència del partit. Aquestes mesures han tingut una incidència en la representació de dones al Parlament, ja que un 50% d'aquest grup parlamentari són dones el 2021.

21. Franceschet, i Piscopo, "Gender Quotas and Women's Substantive Representation".
22. Verge, *Quotes de gènere i reclutament polític.*
23. Ibíd.

El Partit Popular Català (PPC), que rebutjava l'adopció de quotes, va incloure una recomanació per aconseguir l'equilibri de gènere en les candidatures a finals dels noranta.[24] El 2004, al preàmbul dels estatuts estableixen que s'ha de seguir progressant cap a la igualtat plena entre homes i dones en els òrgans de direcció del partit, així com en llur representació institucional, però sense adoptar cap mesura en concret. No han aplicat quotes de partit, com tampoc han implementat cap pla d'igualtat, ni han creat cap mena d'estructura organitzativa que s'integri en l'executiva del partit per promoure la participació de la dona. No obstant, en la dècada del 2010 van atorgar més visibilitat a les dones com a caps de llista. El partit Ciutadans (Cs) s'ha manifestat també repetidament contrari a les quotes per pal·liar les desigualtats de gènere. El seu programa de 2008 deia explícitament que estaven en contra de qualsevol política de quotes, tot i que el 2015 suggerien "promoure activament la igualtat entre homes i dones dins de les empreses i les administracions públiques", però en cap cas no s'aposta per fixar una quota a nivell polític. Tot i així, sí que compten amb una "Área de la Mujer y LGTBI" que s'integra a l'executiva del partit per promocionar la participació de les dones i el desenvolupament de polítiques d'igualtat de gènere.[25] Ciutadans no va tenir diputades en la legislatura que es va estrenar al Parlament el 2006, en la qual va obtenir tres escons. El 2010, la representació de dones al Parlament va ser del 33% i, el 2017, a conseqüència del seu bon resultat electoral, la representació de dones arriba gairebé a la paritat, amb un 38,9%. No obstant, el 2021 aquesta representació cau fins al 33%.

En resum, tots els partits polítics analitzats, menys el PPC i Cs, inclouen en les seves regles internes quotes de gènere per a la composició dels òrgans del partit i per a l'elaboració de les llistes electorals. S'han adoptat quotes i plans d'igualtat o secretaries a l'executiva dels partits tant per tenir un millor equilibri de gènere com per promocionar el desenvolupament de polítiques d'igualtat. No obstant, els homes segueixen tenint el lideratge efectiu de la majoria de partits polítics i molts òrgans continuen masculinitzats.

24. Ibíd.

25. Verge et al., *Diagnosi del Pla d'Igualtat del Parlament de Catalunya.*

2.2. Mesures per augmentar la representació de dones: nivell estatal

Les anteriors mesures adoptades pels partits polítics van incrementar els nivells de dones diputades, en l'absència de quotes legislatives. Tanmateix, el 2007 el Congrés de Diputats va aprovar una quota legislativa: la Llei orgànica d'igualtat efectiva entre homes i dones (LO 3/2007). Aquesta Llei establia un "principi de presència o composició equilibrada" que va suposar la instauració de la paritat en les candidatures electorals. Aquesta norma reforma la llei electoral i obliga els partits a incorporar un mínim del 40% i un màxim del 60% de qualsevol dels dos sexes en les eleccions de tots els nivells territorials (eleccions generals, autonòmiques, locals i europees). Aquesta proporció ha de ser respectada tant en el conjunt de la llista com en cada tram de cinc llocs. Una de les característiques d'aquesta Llei és que estableix una de les sancions més elevades per incompliment en comparació amb altres països de l'entorn. Les llistes que no compleixen les proporcions són invalidades per part de les juntes electorals provincials. Pel que fa a les eleccions locals, l'aplicació de la quota es va limitar a les poblacions de més de 3.000 habitants, però es va establir un període de transició: l'any 2007 en van quedar excloses les poblacions de menys de 5.000 habitants. No obstant això, alguns partits havien demanat inicialment llindars més elevats (entre 10.000 i 20.000 habitants). A diferència de França o Itàlia, l'Estat espanyol va aprovar la seva Llei d'igualtat quan ja hi havia un cert grau d'acceptació de les quotes de gènere, ja que feia dècades que els partits aplicaven mesures correctores. Tot i això, el PP va rebutjar enèrgicament les quotes, encara que es va consensuar l'expressió "principi de presència equilibrada" en la reforma de la llei electoral.

La Llei d'igualtat (3/2007) es va aplicar per primera vegada a Catalunya a les eleccions autonòmiques del novembre de 2010. La paritat, tal com ve definida per la Llei, va ser aconseguida amb el 42,2% dels escons representats per dones, encara que les diputades ja constituïen el 35,6% del Parlament en la legislatura anterior. Per tant, l'increment va ser moderat.

2.3. Altres mesures: Parlament de Catalunya

La Llei d'igualtat catalana 17/2015

El Parlament de Catalunya ha promogut diferents instruments per tal d'aconseguir un millor equilibri de gènere. Es va crear una comissió (no legislativa) d'igualtat des del 1988 i un intergrup de drets sexuals i reproductius des del 2006. També es va aprovar la Llei de violència de gènere (Llei 5/2008), la Llei de drets LGBTI (Llei 11/2014), i la Llei d'igualtat (Llei 17/2015), que han ampliat l'abast i amplitud de la legislació espanyola en aquests àmbits.[26]Aquesta secció se centrarà en aquesta última, ja que és la que té més implicacions a l'hora d'equilibrar la presència de gènere a les institucions. Aquesta Llei inclou en el preàmbul, com a declaració d'intencions, que s'ha d'arribar a una democràcia paritària i participació paritària en els afers públics. A més a més, estableix que la representació paritària s'ha d'assegurar en la composició dels òrgans col·legiats, de direcció, de participació, de representació, consultius, tècnics i científics, en els tribunals i en els espais de presa de decisions. És a dir, la representació ha de tendir a assolir el 50% de persones de cada sexe en la majoria d'institucions. Específicament, quan la Llei es focalitza en el món polític, regula principalment dos elements: els òrgans representatius i els partits polítics. Primer, l'article 19 estipula que "els poders públics han de procurar d'atenir-se al principi de presència paritària de dones i homes en el repartiment del poder polític, i fomentar la participació de les dones en àrees o càrrecs en què són poc presents". Segon, l'article 20.3 determina que "els partits polítics han d'establir els mecanismes que garanteixin la participació activa de les dones, i també l'accés d'aquestes als òrgans directius, amb l'objectiu d'assolir-hi la representació paritària". Així mateix, esmenta que les candidatures que presentin els partits polítics, les federacions, les coalicions i les agrupacions d'electors han de respectar els criteris de paritat que estableix l'Estatut.

Aquesta Llei és un bon punt d'inici per establir els principis rectors que han de guiar les actuacions públiques, però li manquen instruments sancionadors per fer complir totes aquestes disposicions. A més a més, deixa un marge important de discriminació estratègica envers les dones candidates, ja que encara permet que ells obtinguin en més proporció posicions més segures a la

26. Verge, "Evoking equality".

llista i lideratge, cosa que n'afecta la representació en les institucions. D'una altra banda, aquest tipus de mesures ha estat criticat per algunes acadèmiques, ja que no problematitzen l'estructura de poder, sinó que es planteja una intervenció institucional acomodadora però no es qüestiona l'estructura de dominació androcèntrica.[27] Per aquest motiu, s'han incentivat algunes mesures que es detallaran a continuació.

Pla d'igualtat del Parlament de Catalunya i la funció simbòlica

Tal i com explica Verge,[28] el Parlament de Catalunya ha potenciat els últims anys la seva activitat simbòlica en matèria d'igualtat de gènere. L'adopció d'un pla d'acció de gènere i la celebració del Parlament de les Dones han estat les activitats principals.

El Parlament de Catalunya va impulsar un *Pla d'igualtat*, vigent durant el període 2020-2023, el qual estableix que l'objectiu és erradicar el patriarcat de la institució i situar-se entre les cambres més avançades d'Europa en igualtat de gènere. El juny del 2018 la Mesa, a proposta del president, Roger Torrent, i amb el suport de tots els grups i subgrups parlamentaris, va acordar l'elaboració d'aquest Pla. Per guiar-ne la redacció, la presidenta va crear el Grup de Treball d'Equitat de Gènere, que inclou representants de cada grup parlamentari, el personal de la institució, el Departament de Recursos Humans i la Presidència. És una experiència pionera, que ha comportat l'elaboració d'una auditoria de gènere de la institució —encarregada a consultores externes de gènere—, tant dels representants electes com del personal que hi treballa. Les dades resultants d'aquesta diagnosi han creat un pla d'acció amb mesures i objectius estratègics que han de servir per avançar cap a la igualtat efectiva. Aquestes mesures són dirigides a tots els col·lectius que treballen al Parlament (diputats i diputades, personal de la cambra i personal assessor dels grups parlamentaris).

D'una altra banda, s'han fet dos actes per aconseguir reduir la bretxa de gènere al Parlament de Catalunya. El primer va ser una conferència internacional sobre "parlaments sensibles al gènere", organitzada el setembre de 2018, que va reunir diputats i secretaris d'altres cambres legislatives europees,

27. Bodelón, "Las leyes de igualdad de género en España y Europa".

28. Verge, "A Chamber of One's Own".

politòlogues feministes i funcionaries de l'EIGE (Institut Europeu per a la Igualtat de Gènere) i de l'OSCE-ODIHR (Oficina d'Institucions Democràtiques i Drets Humans de l'Organització per a la Seguretat i Cooperació a Europa).[29] El segon va ser la constitució per primera vegada del Parlament de les Dones. Es va celebrar una sessió al Parlament ocupada íntegrament per dones, tant diputades com activistes, per elaborar una agenda política feminista. L'objectiu d'aquest esdeveniment, principalment, era reforçar la funció simbòlica. És a dir, enfortir el sentiment de proximitat per part de la ciutadania, com també consolidar la idea que el món polític pot ser un àmbit amable amb les dones i intentar debilitar la concepció que elles són invasores d'espais que pertanyen a homes.

3. Representació de dones a les institucions polítiques: situació actual

En aquesta secció s'analitzen tant l'evolució com la situació actual de la representació descriptiva de les dones a les principals institucions polítiques de Catalunya: el Parlament, el nivell municipal i el Govern. A més a més, s'exposaran les causes de la prevalença de la sobrerepresentació masculina en aquests àmbits.

3.1. Factors explicatius de la sobrerepresentació masculina

Tradicionalment, hi ha hagut una sobrerepresentació masculina a les institucions de poder. Aquest fet s'ha explicat per dos grans elements: els que s'han anomenat factors d'oferta i factors de demanda. Els primers fan referència a les característiques o situacions que tenen les mateixes candidates (recursos, motivacions, horaris...). Les dones van patir un dèficit de recursos —ja sigui en termes de renda, nivell educatiu o estatus ocupacional—; això va produir que tinguessin menys capacitats o motivacions per implicar-se en política i, per tant, per poder ser representants públiques. Tanmateix, aquest tipus d'explicacions, tot i que van ser rellevants fa algunes dècades, ara tenen poc pes explicatiu. Dins d'aquests factors també s'engloba el procés de socialització. La socialització política d'ambos gèneres és diferent. Mentre que els homes

29. Ibíd.

són socialitzats envers el lideratge i en la construcció d'un paper central com a responsables del rol públic, les dones són educades per tenir una conducta més privada i centrar-se en la vida més familiar.[30] Aquesta socialització estableix diferents creences i actituds sobre el paper que han de tenir homes i dones en la política, que determinen la manera com ambdós gèneres participen com a ciutadans en l'esfera pública. Per exemple, les dones s'autoperceben com a menys qualificades per entendre la política o, fins i tot, per presentar-se com a candidates.[31] El fet que la representació femenina en la política hagi estat tan minsa ha provocat una escassetat de símbols femenins en aquest àmbit, la qual cosa reforça la socialització de l'exclusió de les dones en la política. Per acabar, els factors de l'oferta també agrupen aquelles explicacions que s'anomenen "situacionals", les quals encara tenen un poder explicatiu per comprendre aquesta desigualtat. Es fonamenten en la situació que tenen les dones en la distribució de les responsabilitats en el si de la família. Elles encara assumeixen la major part de les tasques de la llar i la cura de fills o dels familiars propers, independentment de si elles també treballen a temps complet fora de casa. Aquesta sobrecàrrega per part de les dones, que sovint s'ha batejat com la "doble jornada laboral", implica que elles tinguin menys temps disponible. Com que el temps és finit, si les dones dediquen més hores que els homes a l'esfera privada, això afecta el temps que poden destinar a l'esfera pública. El menor temps disponible de les dones en fa molt més difícil la disponibilitat tant per poder-se informar com discutir o participar com a representants públiques. L'assumpció de les càrregues familiars per part de les dones no només en limita la implicació, sinó que, a més, permet als homes dedicar-se amb més intensitat a la política, perquè s'alliberen d'una part important d'aquestes responsabilitats familiars.[32] En determinades fases del cicle vital, aquests factors situacionals afecten amb més intensitat. Així, les dificultats més grans s'expressen en la franja d'edat de 30-50 anys, en què les exigències de rols i les limitacions externes són més nombroses i intenses.[33]

El segon bloc de factors són els anomenats factors de demanda. Tenen a veure amb les regles formals o informals de les institucions que afecten la inclu-

30. Alwin et al., *Political attitudes over the life span.*

31. Lawless, i Fox, *It Still Takes a Candidate.*

32. García-Albacete, *Young people's political participation in Western Europe.*

33. Torns, i Moreno, "La conciliación de les jóvenes trabajadoras".

sió de les dones en les institucions polítiques. Una de les regles que més ha influït en aquesta sobrerepresentació d'homes en el poder ha estat el sistema electoral. Els sistemes proporcionals, especialment aquells que tenen grans magnituds de districte,[34] faciliten l'entrada de dones als consistoris.[35] Als països amb sistemes electorals majoritaris, on en cada circumscripció només es pot triar un candidat, com passa al Regne unit, les dones tendeixen a tenir menys representació.[36] Els partits acostumen a ubicar les dones en zones menys competitives per al partit i, a més a més, és més probable que els votants apostin per candidats homes.[37] En canvi, en els sistemes proporcionals les dones són ubicades a la llista del partit i els votants no han de seleccionar candidats específics. Tanmateix, els partits polítics amb menor representació parlamentària resulten més masculinitzats, ja que el tall d'accés ascendeix a les posicions més elevades de la llista, en les quals generalment se situen els candidats homes. Un altre factor que també influeix a determinar el nombre de dones al parlament és la ideologia. Aquells partits que tenen una ideologia d'esquerres és més probable que tinguin una representació de dones a les institucions més elevada.[38] Sobretot els partits que s'identifiquen amb la nova esquerra i tenen dins del seu ideari una promoció més intensa dels valors postmaterials. L'organització del partit és un element que també té una influència en el nombre de dones als parlaments. Normalment, aquells partits on les decisions són més centralitzades han tendit a afavorir les dones, ja que és més fàcil aplicar accions positives des de l'organització central. A més a més, s'ha demostrat que els membres de la direcció del partit central solen ser persones amb un nivell educatiu elevat i actituds més favorables cap a la igualtat de gènere i, per tant, més obertes a la incorporació de les dones.[39] El nombre de dones que hi ha en un partit és un indicador per saber si es nomenaran més dones al parlament. Per tant, aquells partits amb més representació femenina a les executives o amb trajectòries més llargues a l'organització tenen més probabilitats d'afavorir-les. El que explica aquesta relació és que, si hi ha més dones en aquestes institucions, és més probable que s'implementin accions positives i que els processos de reclutament siguin

34. El nombre d'escons que es pot votar en cada circumscripció és elevat.
35. Wängnerud, "Women in Parliaments".
36. Norris, "Legislative recruitment".
37. Norris, i Lovenduski, *Political Recruitment.*
38. Caul-Kittilson, *Challenging Parties.*
39. Uriarte, i Ruiz, "Mujeres y hombres en les elites políticas españolas", 212.

supervisats per, així, garantir que les mesures d'igualtat es compleixen en la pràctica. D'una altra banda, aquells partits que tenen relacions més intenses amb organitzacions de fora del partit acostumen a nomenar més dones en posicions de sortida, ja que proveeixen més punts d'accés per a les dones.[40] No obstant, un dels factors que més influeixen en aquesta relació és l'adopció de quotes o la implementació de mesures específiques de gènere. La mitjana de dones elegides en partits amb quotes és superior als que no en tenen.[41]

Un cop les dones entren a la política, s'han topat amb diferents pràctiques de què es beneficien principalment els candidats homes. Aquestes pràctiques es defineixen com a rutines, convencions i xarxes que han estat creades pels i per als homes. El gruix d'aquestes regles informals s'ha anomenat "capital homosocial masculí", el qual és definit com un capital interpersonal "predominantment accessible per a homes i més valuós quan es construeix entre homes".[42] Es fonamenta en dos aspectes clau: l'exclusivitat masculina i els recursos expressius.L'exclusivitat masculina es construeix sobre la base de la creació de xarxes informals masculines a través dels anys, que fan difícil la inclusió posterior de les dones. Elles, a causa de la doble o triple jornada laboral —és a dir, la desigual distribució del treball domèstic i la militància—, no disposen de tant de temps lliure per fer activitats de lleure amb els seus companys de partit. És en aquests espais informals on es continuen prenent decisions. L'exemple més prototípic és anar "a prendre alguna cosa" un cop finalitzada la reunió. Allà es continuen elaborant plans, sense presència de les dones. Això ha passat al llarg dels anys i en totes les ideologies. Aquestes xarxes són especialment avantatjoses per als homes, perquè es fan servir per intercanviar informació o obtenir millors promocions polítiques.[43] A més, normalment els homes tendeixen a confiar més en els homes, i són aquests els qui tenen el poder de distribuir-lo,[44] de manera que la maquinària queda dominada pels homes. Aquesta forma de complicitat masculina mai no es posa en qüestió ni és considerada política, encara que juga un paper crucial en la decisió dels partits polítics. El corporativisme o la complicitat entre les dones encara és estrany. Si a això se suma la manca de temps d'elles, el resultat

40. Wängnerud, "Women in Parliaments".
41. Caul-Kittilson, *Challenging Parties, Changing Parliaments.*
42. Bjarnegard, *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment*, 24.
43. Verge, i De la Fuente, "Playing with different cards".
44. Borrelli, *The President's Cabinet.*

és que les xarxes de dones, si n'hi ha, són molt febles. Un altre dels motius pel quals les xarxes femenines es desintegren fàcilment és la rotació, que és més alta en el cas de les dones. En altres paraules, les candidates circulen de manera més fluida entre les diferents institucions i responsabilitats, resultat també del caràcter patriarcal del sistema polític.

El capital homosocial masculí també està associat als "recursos expressius" o "consideracions psicològiques" associats als rols de gènere. És a dir, hi ha característiques o atributs que tradicionalment s'han associat al gènere masculí i que són més ben valorades.[45] Per exemple, un lideratge imponent, segur i autoritari és més ben valorat i transmet més competència i simpatia. Sobretot, aquestes característiques són reconegudes com a trets que defineixen un líder. En canvi, els lideratges femenins es consideren més cooperatius, compartits, però també més insegurs, i per això no són tan reconeguts pels seus parells. D'altra banda, el poder es construeix en grup; per tant, el reconeixement dels parells és essencial per tenir autoritat. Els selectors afavoreixen l'estereotip d'un candidat de classe mitjana, home i professional, i les qualitats que es valoren tendeixen a perjudicar les dones.[46]

3.2. Representació de dones al Parlament de Catalunya

La representació numèrica de les dones als parlaments i a diferents institucions de poder ha anant augmentant durant les últimes dècades. El Parlament de Catalunya va passar de tenir un 5% de dones el 1980 —només hi van entrar set dones— a un 24% el 1999, a incrementar-se fins a un 44% el 2019, i fins a arribar al 48,1% de diputades el 2021. Amb 64 diputades, que ocupen gairebé la meitat dels 135 escons de la cambra catalana, és la representació de les dones més alta de la història.

S'observa al gràfic 1 que, a partir de l'any 1995, incrementa gairebé deu punts la representació de les dones al Parlament respecte de la legislatura anterior. Aquest increment es pot deure a l'adopció de quotes per part dels principals partits d'esquerres. Des d'aleshores fins al 2010 es va incrementant aquest percentatge. De fet, les eleccions del 2010 van ser les primeres en què es va

45. Verge, i De la Fuente, "Playing with different cards".

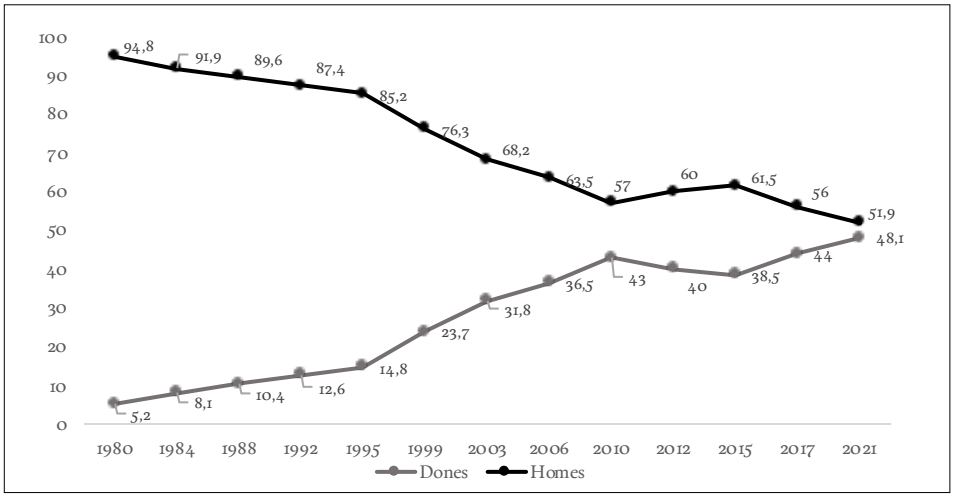
46. Lovenduski, i Norris, "Selecting Women Candidates".

aplicar la quota legal prevista en la LO 3/2007. Això va produir cert augment de la participació de les dones en el poder legislatiu, tot i que el 2006 la representació ja era d'un 36,5%. Des de 2010 fins a 2017 s'observa un retrocés en relació amb la proporció femenina. Aquesta bretxa es pot explicar per la reducció de representació d'escons d'aquells partits que tenien un compromís més elevat amb l'equilibri de gènere —com és el PSC— i un augment d'aquells que no tenen cap mesura al respecte. Per exemple, el 2015, tot i que la coalició Junts pel Sí (JxSí) tenia un 40% de representació de dones al Parlament, Cs —que havia augmentat 16 escons des de les eleccions de 2012— no arribava a la paritat amb un 36%. És a dir, l'augment d'escons d'un partit que tenia una sobrerepresentació masculina a les llistes pot afectar aquesta disminució de la paritat. També, la reducció d'escons del PSC el 2015 (16) va afectar la representació femenina en aquest grup parlamentari. Així, va passar d'un 50%, el 2010, a un 37,5% de representació de dones el 2015. D'una altra banda, acostuma a succeir que els homes estiguin sobrerepresentats a les primeres posicions de les llistes. Així, els partits amb menys escons tenen més probabilitat d'infrarepresentar les dones al Parlament. En aquest sentit, el 2015, el partit CSQP o el PPC tenien 11 diputats cadascun d'ells i la representació de diputades era d'un 36,3%. També la CUP, amb 10 escons, només arribava a tenir un 30% de dones al Parlament. A les últimes eleccions celebrades el 2021 aquesta diferència s'ha reduït, ja que, els partits ubicats a l'esquerra han adoptat llistes en què alternen dones i homes consecutivament. Tot i així, la sobrerepresentació dels homes a les llistes electorals s'ha reduït en major manera que la sobrerepresentació dels homes a l'hemicicle.[47]

Fins ara, la fragmentació partidista que ha patit els últims anys el Parlament de Catalunya no ha implicat una ampliació de la bretxa de la representació de dones al Parlament, ja que la divisió de partits s'ha produït principalment per l'espai d'esquerres, i aquests partits tenen com a principi rector la igualtat entre gèneres. No obstant, actualment la banda dreta de l'hemicicle també s'ha fragmentat. En aquest cas, sí que podria tenir un efecte negatiu en la reducció de dones a les institucions, ja que aquests partits sobrerepresenten en major mesura els homes a les posicions més altes de la llista. Aquesta fragmentació pot provocar una reducció d'escons per cada partit i produir una masculinització de les diferents institucions.

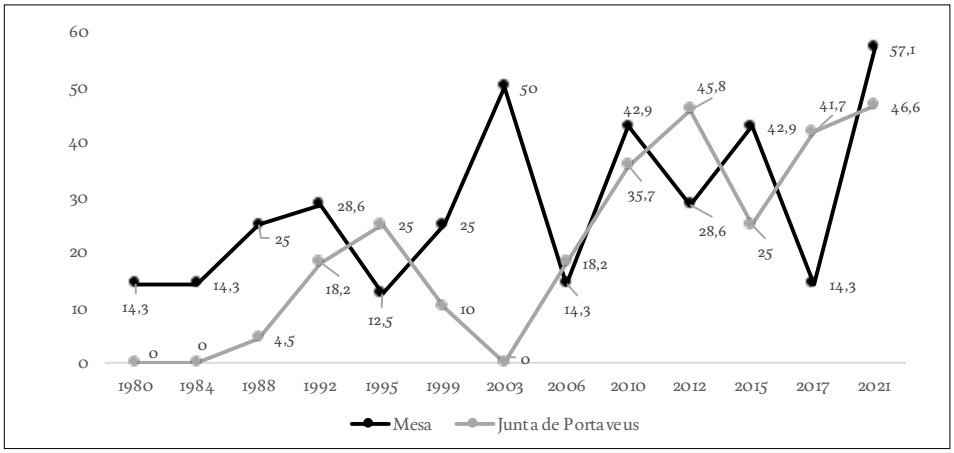
47. Verge et al., *Diagnosi del Pla d'Igualtat del Parlament de Catalunya.*

Gràfic 1. Percentatge de diputades al Parlament de Catalunya (1980-2021)



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'I CD i l'ADPC.

Gràfic 2. Percentatge de diputades en els òrgans de decisió del Parlament (1980-2021)

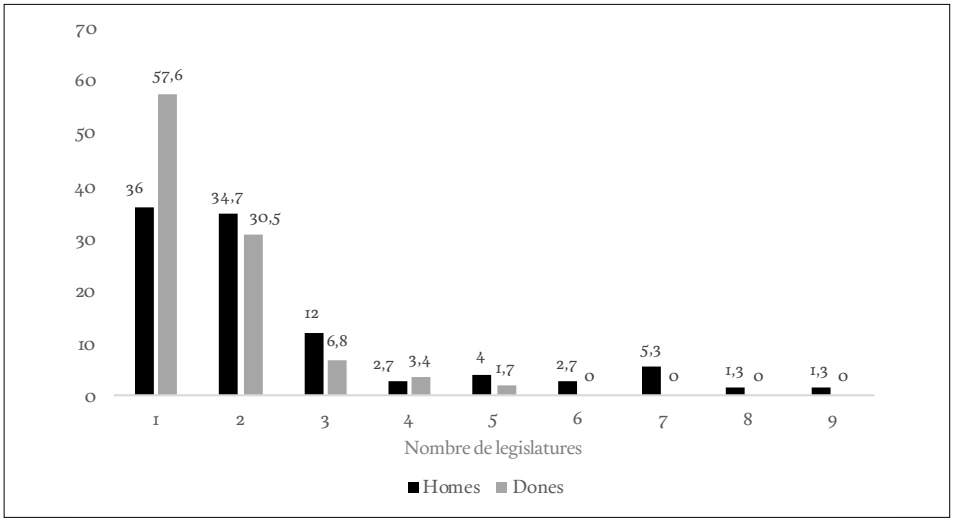


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades presentades al web del Parlament de Catalunya.

La Mesa del Parlament i la Junta de Portaveus són òrgans important, tant per al funcionament de la cambra —interpreta el Reglament, estableix l'ordre de les discussions, decideix sobre comissions…— com per la funció simbòlica que representa —construir simbòlicament aquells rols socials i normes de gènere que s'atribueixen als homes i les dones—. Tot i així, aquests òrgans, majoritàriament, han estat cooptats per diputats homes des de la seva constitució. La Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes, inclou que un principi d'actuació

és la participació paritària en els òrgans representatius. Però el Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) no fa cap esment al principi de democràcia paritària.[48] Per tant, l'equilibri de gènere en aquests òrgans de decisió ha estat resultat de la voluntat política dels partits. Fins al 2006, la composició tant de la Mesa com de la Junta de portaveus no havia superat el 30% de dones representades. A partir de 2003, la proporció de dones a la Mesa s'eleva, però va fluctuant molt segons les legislatures. La Junta de Portaveus ha estat un òrgan amb elevada sobrerepresentació masculina, ja que fins a l'any 2012 no s'arriba a la paritat. El 2017, mentre que la composició de gènere de la Junta de Portaveus era d'un 41,7%, la proporció de la Mesa era d'un 14,3%. No obstant, tal com s'ha esmentat en altres seccions, aquesta bretxa fluctua en funció de la ideologia dels partits que tenen més representació. Per exemple, en l'última legislatura, la representació de dones a la Mesa és de 57%. JxCat hi és representat per dues dones, tant ERC com el PSC han escollit un home i una dona per a aquest càrrec, mentre que la CUP s'hi troba representada per un home. La Junta de Portaveus té un 46% de representació de dones, ja que el grup parlamentari d'ERC ha escollit dues dones, i tant JxCat, el PSC, Cs i ECP com la CUP tenen com a portaveus un home i una dona. En canvi, Vox i el grup Mixt (PPC) tenen un home.

Gràfic 3. Percentatge de permanència al Parlament segons gènere (legislatures)



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de Verge, De la Fuente i Duran (2019).

48. Verge et al., *Diagnosi del Pla d'Igualtat del Parlament de Catalunya.*

Les dones tendeixen a tenir una mortalitat més alta en la política, és a dir, tenen una permanència menor als càrrecs a què han estat assignades; en aquest cas, com a diputades. Això és rellevant perquè, com es comentava a la secció anterior, una rotació major té efectes en la capacitat d'aconseguir capital polític. És a dir, elles tenen menys oportunitats d'aconseguir experiència política o la capacitat de teixir xarxes amb altres companys. Això té un impacte clau per a les seves promocions dins del món polític. El gràfic 3 informa que la majoria de dones diputades només ho és durant una legislatura (57,6%). Aquelles que s'hi mantenen dues són el 30,5%, però la proporció de dones que roman tres o més legislatures no arriba al 12%. En canvi, en el cas dels homes, la seva permanència és més alta, de manera que poden acumular molt més capital polític, experiència i efectivitat. D'aquesta manera, els diputats que només són escollits per a una legislatura són el 36%, mentre que els que hi romanen dues o tres legislatures arriben a un 46,7%. Fins i tot s'observa al gràfic 3 que un 5,3% dels diputats han renovat el càrrec durant set legislatures.

3.3. Representació de les dones al món local

Mentre que la paritat al Parlament de Catalunya s'assoleix el 2010, el món local sempre ha estat el nivell territorial més masculinitzat. L'any 1979 les dones regidores representaven només el 4,7% dels càrrecs. L'any 1991, més d'una dècada després, només hi havia un 11,2% de regidores, i l'any 2011 representaven el 32,5% (vegeu el gràfic 4). La primera vegada que s'aconsegueix arribar a la paritat és el 2019, amb un 44% de dones als ajuntaments. Encara és més intensa la bretxa en les alcaldies. El 1979 les dones alcaldesses eren el 2,2%; el 2011, el 14,5%, i el 2019, el 22,9%, encara molt lluny de la paritat (vegeu el gràfic 5). És a dir, aquestes dades reflecteixen que en la proporció de dones que encapçalen les candidatures són poques.La tendència de la representació femenina és ascendent i no s'ha interromput mai, però el progrés ha estat molt més lent que en el cas del Parlament de Catalunya. Aquesta diferència en la velocitat de l'increment té diverses causes, que s'exposaran a continuació. En primer lloc, en el món local ocupar un lloc de responsabilitat política té un cost molt més elevat per a les dones que per als homes, degut a l'escassetat de temps d'elles. És en aquest nivell territorial on la dedicació a la política no és exclusiva, ni tan sols parcial. Només els municipis amb més de 100.000 habitants acostumen a tenir representants dedicats exclusivament a l'ajuntament i, per tant, molt poques

vegades aquesta feina és remunerada. Ser representant a escala municipal, per tant, comporta haver de fer aquestes tasques fora de l'horari laboral i del familiar. Això ocasiona que les dones no només assumeixin una doble jornada laboral, sinó una de triple. És a dir, a més a més de participar en el món laboral i fer-se càrrec de les tasques de cura d'infants, també han de fer les tasques de representació a nivell municipal.[49] En altres paraules, les dificultats personals derivades de la gestió del temps són clau en aquest àmbit territorial per explicar la bretxa de gènere en la representació. Aquest efecte és menor a nivell nacional, perquè les diputades tendeixen a dedicar-se professionalment a la política.

En segon lloc, les accions positives, com les quotes, resulten més difícils d'implementar a escala local. La major descentralització dels processos de selecció de candidats fa que el compliment de les quotes de gènere sigui més problemàtic,[50] ja que els responsables tendeixen a estar menys compromesos amb aquests principis i resulta més complicat per a les seccions feministes del partit fer-ne una vigilància activa.[51]

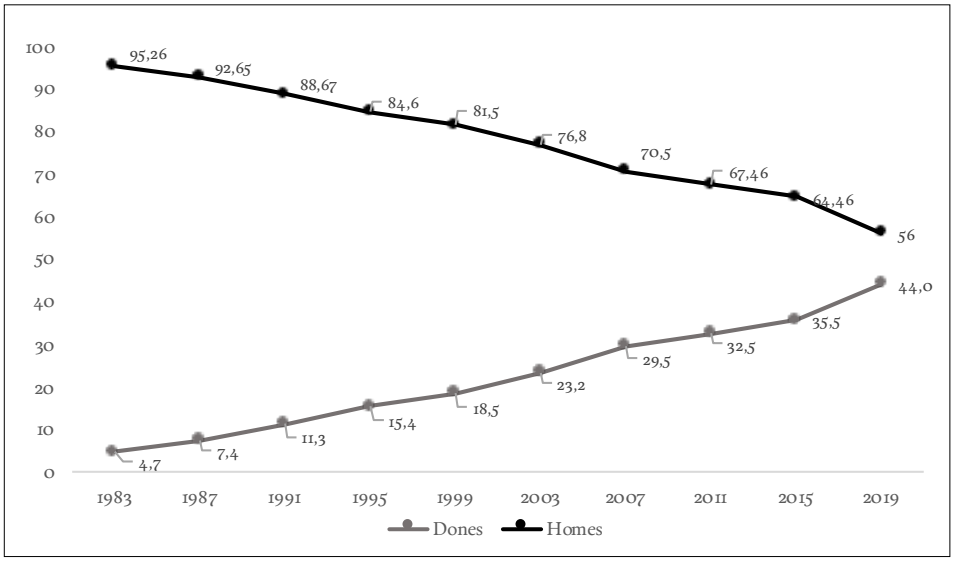
En tercer lloc, com ja s'avançava a la secció anterior, a banda de les barreres formals que s'han enumerat a les seccions anteriors, existeixen les regles informals, que poden actuar com a barreres per a la representació de les dones. Aquest tipus de barreres informals, com les xarxes masculines o els recursos expressius, afecten tots els nivells territorials i totes les organitzacions polítiques, però en el cas municipal es poden notar amb més intensitat per la mateixa masculinització de les institucions.

49. Norris, i Franklin, "Social Representation", 201.

50. Randall, *Women and Politics.*

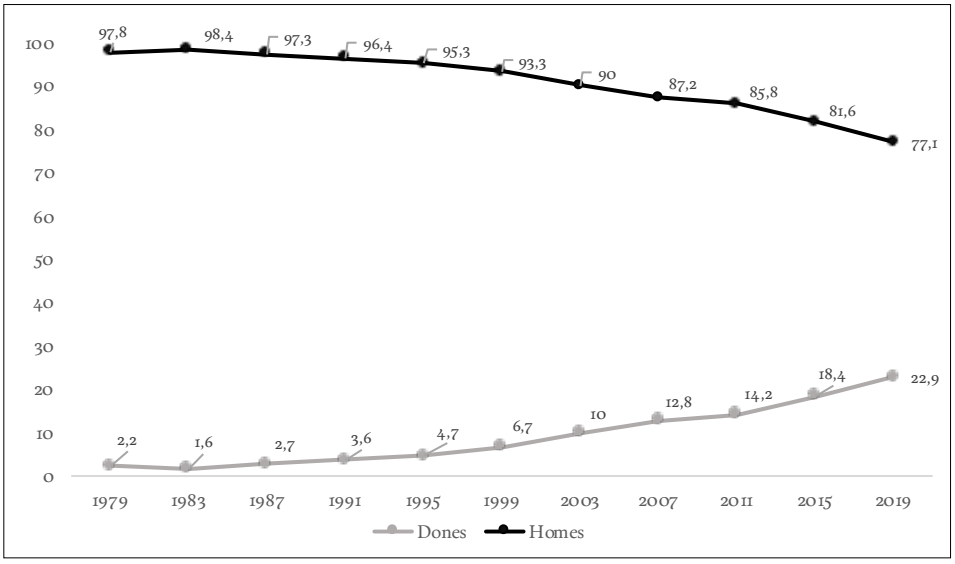
51. Caul-Kittilson, *Challenging Parties, Changing Parliaments.*

Gràfic 4. Percentatge de regidores de Catalunya (1979-2019)



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'ICD i l'ADPC.

Gràfic 5. Percentatge d'alcaldesses de Catalunya (1979-2019)

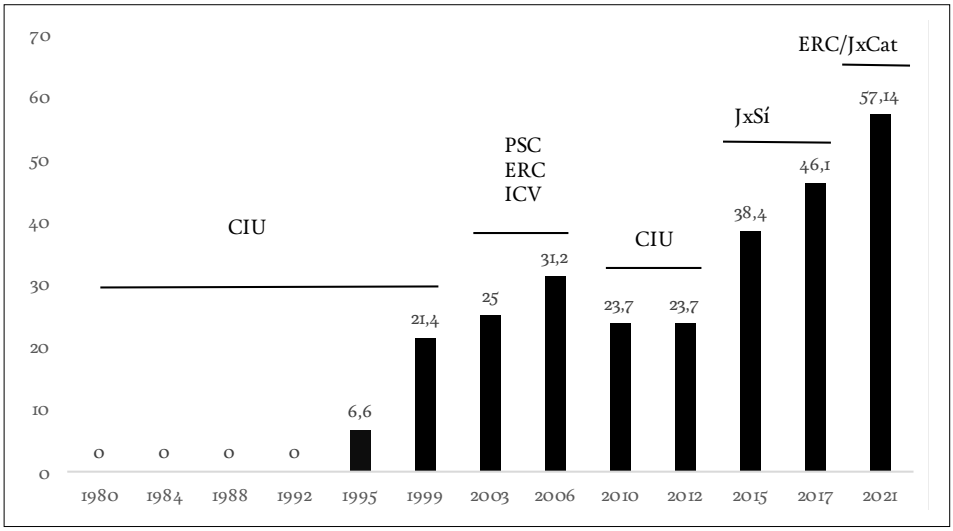


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'ICD i l'ADPC.

3.4. El Govern

Encara que hi ha hagut un augment constant del nombre de dones en el Govern,[52] les dones encara s'enfronten a més barreres que els homes per accedir al càrrec executiu.[53] Un cop arriben a llocs executius, és més probable que siguin nomenades per a carteres menys prestigioses[54] i que es trobin amb un escrutini públic més intens.[55] La importància que les dones estiguin representades en l'òrgan de màxim poder deriva del fet que és la institució que s'encarrega d'elaborar polítiques publiques, ostenta una funció simbòlica i proporciona visibilitat.

Gràfic 6. Proporció de dones al govern de Catalunya (1980-2021)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades oficials.

A Catalunya, fins al 1995, quan va entrar Núria de Gispert al Govern, no hi va haver cap dona a l'executiu nomenada en primera instancia. Anteriorment, María Eugenia Cuenca i la mateixa Núria de Gispert havien estat nomenades a mig mandat del govern de 1992. A poc a poc, s'han anat incloent dones en

52. Dahlerup, i Leyenaar, *Breaking male dominance in old democracies*, 230.

53. Annesley et al., *Cabinets, Ministers, and* Gender; Escobar-Lemmon, i Taylor-Robinson, "Women Ministers in Latin American Government".

54. Krook, i O'Brien, "All the President's Men?".

55. Trimble et al., "Gender novelty and personalized news coverage in Australia and Canada".

aquest nivell, però la progressió ha estat més lenta que en el poder legislatiu. Del gràfic 6 es desprèn que aquells governs formats amb partits d'ideologies d'esquerra acostumen a nomenar més dones com a conselleres. Així, es percep un increment de representació femenina tant l'any 2003 com el 2006, quan el govern era format per una coalició d'esquerres. També va ocórrer l'any 2015 amb el govern format per Junts pel Sí. La primera vegada que s'assoleix la paritat en el Govern és el 2017, amb un 46,1% de conselleres. No obstant, en un primer moment aquest govern no era paritari, ja que s'havien nomenat els polítics que es trobaven a la presó com a acte simbòlic. Deu dies més tard, es va remodelar el Govern per nomenar el govern efectiu i va resultar un govern amb una presència de gènere equilibrada. Actualment, les dones al Govern s'eleven fins a un 57,1%, que és la proporció de nomenaments de dones més elevada de tota la història. Encara que ara hi hagi més dones als executius, no vol dir que les barreres per a les dones s'hagin erradicat. Hi ha estudis que comproven que elles han de tenir més credencials educatives o una carrera política més àmplia per accedir als mateixos llocs de poder.[56] Per tant, els homes encara es veuen beneficiats per les promocions en el poder executiu.

La sobrepresentació d'homes en aquestes instàncies s'explica en gran part pels factors que s'han presentat anteriorment. Tanmateix, hi ha una sèrie d'elements específics que també afecten a mantenir-la o a reduir-la. En primer lloc, tenir més dones en posicions parlamentàries promou que acumulin experiència política i puguin estar en posicions importants per entrar en el poder executiu.[57] A més, la creació d'una massa crítica de dones al parlament pot fer canviar les sinergies institucionals i reduir l'androcentrisme que el món polític ha conservat durant molts anys. Tot i així, encara resulta més fàcil per a les dones entrar al govern per vies extrapolítiques (captades del món privat o acadèmic) que per les vies polítiques (parlament, món local o partits polítics), on encara perviuen intensament barreres que dificulten a les dones la promoció.[58] El gràfic 6 mostra que la ideologia també és un factor clau per explicar la variació de la representació femenina al Govern català. Aquells partits ubicats a l'esquerra de l'arc parlamentari tendeixen a afavorir la presència de dones, ja que els principis bàsics d'aquests partits són la

56. Verge, i Claveria, "Gendered political resources".

57. Escobar-Lemmon, i Taylor-Robinson, "Women Ministers in Latin American Government".

58. Claveria, "Still a 'male business'?".

igualtat de gènere.[59] De la mateixa manera, les quotes de partit, que s'apliquen a les executives dels partits i a les llistes electorals, poden tenir un efecte positiu per a la incorporació de les dones als governs.[60] La relació entre les quotes de partit i la presència de dones en el govern és una relació indirecta, però s'entén que aquests partits estan més compromesos amb els valors de la igualtat de gènere i tenen més dones a l'estructura organitzativa, cosa que afavoreix aquests nomenaments. La forma de govern també pot afectar la representació de gènere. És a dir, que el govern estigui format per una coalició pot afectar negativament en el nomenament de dones. Tenir menys posicions disponibles per a cada partit, en què s'han d'incorporar equilibris de partit i territorials, podria ser perjudicial per a elles. El cas català és paradigmàtic perquè tots els governs constituïts han estat conformats per coalicions —ja sigui preelectoral, com el cas de Convergència i Unió o Junts pel Sí, o ja siguin postelectorals, com el govern liderat per Pasqual Maragall (PSC,ERC, ICV) o el govern presidit per Pere Aragonès (ERC-JxCat)—. Per tant, no es poden fer comparacions en relació amb el gènere amb governs monocolor, ja que no han existit. Tot i així, no sembla que aquest fet tingui una influència important a la resta de l'Estat espanyol. El factor més decisiu per nomenar dones en el govern és la ideologia. Per tant, la voluntat d'incloure representació femenina per part d'aquests partits és l'aspecte que pot explicar més les fluctuacions entre períodes.

4. Mesures que han aplicat en altres indrets

4.1. La resta de l'Estat

Els estudis sobre federalisme han estudiat com es contagien determinades polítiques publiques entre els territoris.[61] En el cas espanyol, si bé es cert que la dècada dels anys noranta es va caracteritzar per la influència que van tenir les polítiques o recomanacions que provenien del nivell estatal o internacional —el marc polític de la UE i l'ONU ha tingut un efecte positiu—,[62] a principis

59. Davis, *Women and power in parliamentary democracies.*

60. Claveria, "Still a 'male business'?".

61. Vickers, "Is federalism gendered?".

62. Bustelo, "¿Cómo puede contribuir el proceso de creación de códigos normativos al desarrollo de una cultura de evaluación?".

de la dècada del 2000 aquesta relació es va invertir. Els nivells subestatals van començar a liderar i a transferir a altres territoris (subestatals i estatals) les polítiques que s'elaboraven, especialment aquelles relacionades amb qüestions d'igualtat de gènere.[63] Això també va facilitar la innovació en aquesta àrea, ja que les entitats subestatals s'intentaven esforçar per encapçalar aquestes polítiques.[64] La recerca revela, doncs, que els entorns multinivell, especialment les federacions amb dinàmiques territorials competitives —com el cas belga o l'espanyol—, ofereixen un terreny fèrtil per desenvolupar polítiques i que es transfereixin.[65]

Així, mentre que les comunitats autònomes tenen un paper de lideratge en les polítiques d'igualtat de gènere, el Govern estatal ha anat endarrerit al respecte.[66] Per exemple, les lleis d'igualtat, es van aprovar per primera vegada en l'àmbit autonòmic. La Llei per a la igualtat efectiva entre dones i homes (LO 3/2007) va ser aprovada pel Congrés dels Diputats quan sis lleis d'igualtat autonòmiques ja estaven en vigor. De fet, en gran manera, l'estructura i els instruments previstos en aquesta Llei van ser emulats de la Llei d'igualtat del País Basc. En el cas dels parlaments autonòmics, cal recordar que van ser quatre les comunitats autònomes que van establir, amb anterioritat a l'aprovació de la Llei orgànica 3/2007, iniciatives per cercar la paritat electoral. Entre el 2002 i el 2005, Castella-la Manxa, les Illes Balears i Andalusia introduïren en les respectives lleis electorals l'obligatorietat de presentar llistes anomenades "cremallera";[67] és a dir, alternant consecutivament dones i homes en cada posició de la llista de principi a fi. El 2005 el Govern basc també va fer un pas endavant en termes de paritat de gènere i va aprovar la Llei per a la igualtat de dones i homes. Tot i que no apliquen llistes cremallera, estableixen que a la llista electoral hi ha d'haver una proporció del 50% de cada sexe, que s'ha de donar en trams de cada sis candidats, amb tres homes i tres dones. Una de les novetats que aplica aquesta legislació és que assegura una quota d'almenys el 40% de dones en el Govern autonòmic.[68]

63. Alonso, "Who learns what from whom?"; Celis, i Meier, "Convergence and divergence".

64. Alonso, i Verge, "El impacto de la distribución territorial del poder sobre les políticas de igualdad en España".

65. Alonso, "Who learns what from whom?".

66. Bustelo, "Three decades of state feminism and gender equality policies in multi-governed Spain".

67. Uribe, "Las cuotas de género y su aplicación en España".

68. Martínez-Hernández, i Elizondo, "Participación política de les mujeres".

Cal esmentar que en el moment que Castella-la Manxa i les Balears van aprovar les lleis electorals, el Govern central, liderat per Aznar, va presentar un recurs al Tribunal Constitucional, el qual en va suspendre de facto la implementació. No obstant, quan el PSOE va entrar al Govern, el 2004, va retirar el recurs. En tot cas, el Tribunal Constitucional va considerar que les lleis electorals autonòmiques podien establir proporcions més àmplies respecte de la representació femenina que allò que establia la LO 3/2007 (60-40%). D'aquesta manera, es mostraven favorables al fet que s'adoptessin llistes cremallera per part de les comunitats autònomes en les respectives assemblees legislatives. Pel que fa a la Llei d'igualtat del País Basc, la qual establia un percentatge mínim del 50% de dones a les llistes electorals, el Tribunal Constitucional va considerar que aquesta mesura era constitucional, mentre el mínim de representació per a un dels dos sexes fos d'un 40%.[69]

4.2. Europa

A diferents països d'Europa han legislat per tal de tenir una representació més equilibrada del gènere en les institucions. Tant Bèlgica com França (a nivell regional) estableixen que les llistes electorals han de ser "de cremallera". És a dir, han d'alternar el sexe del candidat en cada posició, tant els principals com els substituts.[70] També, alguns països tenen mesures per tal que els caps de llista no estiguin masculinitzats. Així, a Bèlgica o a Portugal els dos primers candidats de la llista no poden ser del mateix sexe, i aquesta regla s'aplica als diferents nivells territorials.[71]

4.3. Amèrica Llatina

La majoria de països de l'Amèrica llatina han desenvolupat accions legals amb l'objectiu d'arribar a la paritat. L'Equador i Bolívia han especificitat en les seves constitucions la finalitat d'arribar a la paritat en totes les branques del govern, en tots els nivells territorials, incloent-hi l'Administració pública. La Llei electoral de l'Equador (2009) estableix que els noms d'home i de dona

69. Verge, "Institutionalising Gender Equality in Spain".

70. Parliamentary Union, *Series Reports and Documents.*

71. Ibíd.

s'han d'alternar a les llistes electorals. Aquesta regla s'ha d'aplicar en totes les eleccions, des del Parlament estatal fins als municipis rurals.[72]

A Bolívia, a la Llei electoral de 2010 també s'estableix el requeriment que les llistes hagin d'incloure el mateix nombre d'homes i dones, de manera alterna, en circumscripcions plurinominals per a les eleccions a la cambra baixa. Si una llista està formada per un nombre imparell de candidats, s'ha de donar preferència a les dones. En les circumscripcions uninominals, s'estableix que, com a mínim, el 50% dels candidats (principals i suplents) proposats han de ser dones. És a dir, aquest tipus d'exigència actuaria com una quota horitzontal, ja que es pot assimilar al fet que el 50% dels caps de llista siguin dones en els diferents territoris.[73]

L'Argentina també ha establert llistes cremallera i, així, la llei estableix que les llistes de candidats al Congrés nacional —diputats i senadors— s'han d'efectuar "intercalant dones i homes des del primer candidat titular fins al darrer candidat suplent". Tot i ser menys exhaustives, les reformes de les lleis d'igualtat a Costa Rica i Nicaragua cobreixen els poders legislatiu i executiu a nivell nacional i subestatal, inclosa la doble vicepresidència de Costa Rica. La República Dominicana, tot i aplicar una quota del 33% per a les eleccions legislatives nacionals i municipals, aplica la paritat per als alcaldes i els vicealcaldes.

A Mèxic, la llei s'ha modificat per establir que el suplent de cadascun dels candidats ha de ser del mateix sexe. D'aquesta manera, s'evita el problema que han experimentat en anys anteriors, quan, un cop seleccionades les candidates, les feien resignar per nomenar el suplent, que acostumava a ser un home (aquesta pràctica era reconeguda comunament com a "efecto Juanita").[74] També en el nivell local han establert que, de cada cinc llistes electorals presentades, com a mínim dues han d'estar encapçalades per dones, aplicant també la quota horitzontal.

Les preferències pels governs paritaris han aparegut en diferents països, sovint de manera informal.[75] Per exemple, la Llei de paritat a Bolívia requeria

72. Ibíd.
73. Ibíd.
74. Piscopo, "Leveraging Informality, Rewriting Formal Rules".
75. Piscopo, "Democracy as gender balance".

que el president Evo Morales nomenés un govern amb equilibri de gènere. No obstant, la presidenta Michelle Bachelet a Xile, Daniel Ortega a Nicaragua o Ollanta Humala al Perú van seleccionar voluntàriament i deliberadament els ministres per conformar un govern amb paritat de gènere. Els estats mexicans han pres mesures similars, tot i que la constitució de 2014 només exigeix la paritat per a les assemblees nacionals i estatals. Els activistes van pressionar amb èxit molts estats perquè estenguessin la paritat al nivell municipal, tant als governs com als regidors municipals.

Els principis de paritat a l'Equador, Costa Rica, Hondures i Mèxic també s'apliquen als partits polítics. Requereixen paritat per als líders dels partits, independentment de com siguin seleccionats dins del partit. Aquesta extensió del principi de la paritat és coherent amb la idea que la paritat és l'expressió de la democràcia.[76]

5. Propostes per millorar la representació de gènere a Catalunya

La composició de gènere a les institucions polítiques ha millorat al llarg de les últimes dècades i molt més intensament en els últims anys. No obstant, aquesta millora es basa en acords informals, sense cost si no es compleixen. Per tant, aquesta millora es pot revertir en funció de la correlació de forces polítiques que arribi tant al Parlament com al Govern o als ajuntaments. Especialment, en un context on hi ha una creixent fragmentació als partits ubicats a la dreta. Això pot tenir conseqüències en la representació de gènere properament, ja que, a banda que aquests partits no tenen el principi de la igualtat de gènere arrelat al seu ideari, els principals candidats d'aquests partits són homes. D'aquesta manera, una fragmentació més gran en aquest espai, pot provocar que aquesta representació masculina sigui més elevada. Donat aquest context, seria necessari que Catalunya adoptés algunes mesures per tal de mantenir l'equilibri de gènere en aquestes institucions. A més a més, que Catalunya arribés a incorporar accions més innovadores podria contribuir a liderar el canvi de paradigma en altres comunitats autònomes i influir positivament en altres territoris.

76. Ibíd.

Les principals mesures que s'haurien d'adoptar són: d'una banda, la dotació d'una major efectivitat de la Llei 17/2015, especialment quan afecta la representació paritària dels diferents òrgans de decisió. D'una altra banda, l'aprovació d'una llei electoral catalana. Aquest marc normatiu actuaria com a paraigua per implementar una sèrie mesures per abordar aquesta situació. Catalunya és l'única comunitat autònoma sense llei electoral pròpia; per tant, en no existir una llei electoral pròpia, s'aplica per defecte la llei estatal (Llei orgànica del règim electoral general, LOREG). La resta de comunitats autònomes han aprovat lleis electorals subestatals, que en alguns casos fan avançaments en l'equilibri de la composició de gènere. La llei electoral ha de tenir en compte diferents elements, que es detallaran a continuació:

— **Circumscripció, fórmula electoral i llistes**. Com s'ha esmentat en seccions anteriors, el sistema electoral influeix en el percentatge de dones representades a les institucions electives. Els sistemes proporcionals afecten positivament la representació de les dones. Per això, seria necessari que la combinació de la fórmula electoral escollida i la circumscripció fos la més proporcional. Existeixen diferents fórmules electorals per fer el càlcul de passar de vots a escons i, d'aquesta manera, s'hauria de seleccionar aquella que fos més proporcional. També la magnitud del districte —és a dir, els nombre d'escons que es reparteixen a cada circumscripció— afecta aquesta proporcionalitat. Per això, quan es confeccionessin aquestes circumscripcions s'hauria de fer de la manera més proporcional possible per afavorir la representació de les dones a les institucions polítiques.[77] També s'ha de tenir en compte quin tipus de llista s'aplicaria. Aquest element també té un efecte en la representació de les dones. Les quotes legislatives s'apliquen d'una manera automàtica si són llistes tancades i bloquejades, però resulta més complicat aplicar-les en un sistema de vot preferencial o de llistes desbloquejades. Si la llei electoral preveu aquesta opció, s'hauria de tenir en compte l'ordre del candidats i candidates a les diferents llistes, perquè això en pot afectar la representació. L'ordre en què es presenten les candidatures és crucial, ja que incentiva la ciutadania a escollir els primers.[78] A més a més, les dones acostumen a tenir menys presència als mitjans i menys visibilitat a la política (ja que moltes vegades han entrat

77. Normalment, els homes es troben a les primeres posicions de la llista. Per tant, com menys diputats se seleccionin per a cada circumscripció, més probable és que aquesta representació sigui proporcionalment més masculina.

78. Luhiste, "Party Gatekeepers' Support for Viable Female Candidacy in PR-List Systems".

més tard al món polític), la qual cosa afecta les probabilitats que puguin ser representants. Per tant, si s'adoptessin llistes desbloquejades, s'haurien de tenir en compte altres mesures perquè hi hagués una composició de gènere equilibrada.

— **Llistes cremallera**. Les lleis autonòmiques poden establir mesures més garantistes en relació amb la representació de les diputades. Per tant, per tenir una millor efectivitat a l'hora d'arribar a un 50% de paritat en la representació parlamentària, seria recomanable incorporar les llistes cremallera. Aquest tipus de llista es caracteritza per garantir l'alternança estricta de dones i homes al llarg de tota la llista electoral (com ja han fet les lleis electorals d'Andalusia, les Balears o Castella-la Manxa, o molts països de l'Amèrica Llatina). D'aquesta manera, la composició de gènere milloraria tant si s'apliquessin llistes tancades i bloquejades com desbloquejades. A més a més, si s'adoptés el tipus de llista desbloquejada, posteriorment es podria aplicar una mesura correctiva amb l'objectiu d'arribar a una composició de gènere paritària (50%), per alternar homes i dones respectant l'ordre de vots rebuts. Així ho han aplicat alguns partits a l'hora de celebrar les eleccions primàries. Recentment, les llistes cremallera han estat emprades per alguns partits en totes o en algunes de les circumscripcions catalanes (PSC, ERC i CUP) i, com s'ha observat anteriorment, ha produït un efecte positiu en la representació de dones al Parlament.

— **Cap de llista**. Per assolir aquesta paritat, seria recomanable que es garantís que els dos primers llocs de la llista electoral no poguessin estar ocupats per candidats del mateix sexe (com també passa a Bèlgica, on els dos primers candidats ni els dos primers substituts poden ser del mateix sexe, també a nivell regional). Seria recomanable d'establir la paritat de gènere en els caps de llista quan una candidatura electoral presenta, simultàniament, llistes en més d'una circumscripció, aplicant el que s'ha anomenat com a quota horitzontal.

— **Govern**. La llei electoral també podria establir l'adopció d'una quota en els membres del Govern (tal com va fer el País Basc). Aquesta mesura garantiria la representació de dones en aquest òrgan, independentment de les normes informals o la ideologia del partit que estigués en el govern. Es podria establir una quota neutral de composició de gènere de 60-40% per a aquesta institució.

— **Òrgans al Parlament**. La composició de tots els òrgans de decisió dins del Parlament, incloent-hi la Mesa del Parlament i les meses de les comissions. Caldria revisar el Reglament del Parlament de Catalunya per incloure la paritat com a criteri per a la composició de tots els òrgans de decisió.

— **Sancions**. Un dels elements clau per tal que les quotes siguin efectives és l'aplicació d'una sanció per incompliment. S'hauria d'establir una sanció a les disposicions de la Llei d'igualtat 17/2015, semblant a la que preveu la LO 3/2007. És a dir, que els òrgans o les llistes que no compleixen les proporcions establertes siguin invalidats per part dels òrgans corresponents. D'aquesta manera, s'evitaria l'incompliment de les recomanacions prèvies.

— **Complement al món local**. Com s'ha mostrat anteriorment, el món local és l'àmbit encara més masculinitzat. Una de les raons per les quals les dones són més reticents per participar-hi és la difícil gestió del temps, donat que assumeixen la majoria de les càrregues domèstiques i tasques de cura. Per evitar la que s'ha anomenat "triple jornada laboral", s'hauria d'estudiar en quina mesura és possible aportar un complement econòmic als regidors i regidores als ajuntaments, per tal de professionalitzar la feina i, per tant, incentivar la presència de dones representants.

— **Més enllà de la representació**. En alguns països, el finançament ordinari dels partits inclou un percentatge específic per aplicar plans d'igualtat, la formació de la militància en perspectiva de gènere o l'enfortiment de les secretaries de la dona (Brasil, Mèxic, Panamà). Ni la llei electoral espanyola ni altres lleis subestatals preveuen mecanismes per assignar recursos específics a la promoció o al suport a dones candidates. Caldria incorporar aquestes accions per reduir les normes informals i la cultura masculina que impera en el món polític.

— **Llenguatge**. Caldria que la paritat de gènere no es tractés com una mesura temporal que corregeix la falta d'igualtat d'oportunitats o la discriminació de les dones, sinó com un acord permanent per tal d'arribar als prerequisits de la democràcia plena. Algunes acadèmiques proposen referir-se a aquestes mesures com a "paritat de gènere" i no com a "quotes", ja que aquestes es vinculen amb aspectes més temporals i tangencials amb la democràcia. Es tracta d'incloure les necessitats de les dones en drets: sense

tractar-les de privilegiades o de víctimes, només reconèixer els drets que s'han negat al col·lectiu.[79]

6. Conclusions

En aquest article s'ha presentat una evolució de les mesures que han estat adoptades per part dels partits polítics, el Govern central i el Parlament de Catalunya per tal de reduir la bretxa de gènere en la representació en les institucions polítiques. Així mateix, s'ha exposat la situació actual de Catalunya en relació amb la participació de la dona tant al Parlament, a la Mesa del Parlament i al món local, com també al poder executiu. Posteriorment, s'han mostrat les mesures que han implementat altres comunitats autònomes o països europeus o de l'América Llatina per incentivar la representació de la dona en els òrgans de poder. Per acabar, s'han establert algunes recomanacions que Catalunya hauria d'adoptar per poder millorar la paritat de gènere. Entre elles poden ser útils l'aplicació de les llistes cremallera, tant verticals com horitzontals, i també l'adopció de quotes en el poder executiu.

Tanmateix, la igualtat de gènere no és només una qüestió de representació descriptiva, o del nombre de dones representades en les institucions, sinó que té moltes més arestes. Un cop les dones arriben al poder, tenen més dificultats a l'hora de mantenir-s'hi, promocionar, tenir més visibilitat o poder aplicar la seva agenda política. Per tant, la mera representació de les dones en política no és el final del camí, sinó l'inici per a la reducció de les desigualtats de gènere.

Bibliografia

Alonso, Alba. "Who learns what from whom? Implementing gender mainstreaming in multi-level settings". *European Journal of Women's Studies* 24, n. 2 (2016): 174–188. DOI:10.1177/1350506816632560.

Alonso, Alba, i Tània Verge. "El impacto de la distribución territorial del poder sobre les políticas de igualdad en España". *Revista Española de Ciencia Política* 39 (2015): 239–261.

79. Bodelón, "Las leyes de igualdad de género en España y Europa".

Alwin, Duane F., Ronald L. Cohen, i Theodore M. Newcomb. *Political attitudes over the life span: The Bennington women after 50 years*. Madison: University of Wisconsin Press, 1991.

Annesley, Claire, Karen Beckwith, i Susan Franceschet. *Cabinets, Ministers, and Gender*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

Associació de Dones Periodistes de Catalunya (ADPC). *Impacto de les medidas de paridad en los gobiernos locales. Estudio Comparado entre Catalunya y la provincia de Buenos Aires*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007.

Bjarnegard, Elin. *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment. Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

Bodelón, Encarna. "Las leyes de igualdad de género en España y Europa: ¿Hacia una nueva ciudadanía?". *Yearbook of Philosophy of Law* (2010): 85-106.

Borrelli, Mary A. *The President's Cabinet: Gender, Power, and Representation*. Boulder: Lynne Rienner, 2002.

Bustelo, María. "¿Cómo puede contribuir el proceso de creación de códigos normativos al desarrollo de una cultura de evaluación? Elementos para el debate en el caso español". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 30-31 (2004): 41–55. https://doi.org/10.24965/gapp.vi30-31.373.

———. "Three decades of state feminism and gender equality policies in multi-governed Spain". *Sex Roles* 70 n. 9/10 (2016). Epub June. DOI 10.1007/s11199–014–0381–9.

Caul-Kittilson, Miki. *Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*. Columbus: Ohio State University Press, 2006.

Celis, Karen, i Petra Meier. "Convergence and divergence: The federalization of Belgian equality Policies". *Regional and Federal Studies* 21, n. 1 (2011): 55–71.

Claveria, Sílvia. "Still a 'male business'? Explaining women's presence in executive office". *West European Politics* 37, n. 5 (2014): 1156–1176.

———. Women in executive office in advanced industrial democracies: Presence, portfolios and post-ministerial occupation. Tesi doctoral. Universitat Pompeu Fabra, 2014.

Clayton, Amanda, Diana O'Brien, i Jennifer Piscopo. "All Male Panels? Representation and Democratic Legitimacy". *American Journal of Political Science* 63, n. 1 (2019): 113-129.

Dahlerup, Drude. "Increasing women's political representation: New trends in genderquotas". A Julie Ballington, i AzzaKaram, ed., *Women in parliament: Beyond numbers*, 141–53. 2a. ed. Stockholm: International IDEA, 2005.

Dahlerup, Drude, i Monica Leyenaar, ed. *Breaking male dominance in old democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

Davis, Rebeca H. *Women and power in parliamentary democracies: Cabinet appointments in Western Europe, 1968-1992*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1997.

Escobar-Lemmon, Maria, i Michell Taylor-Robinson. "Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why?". *American Journal of Political Science* 49, n. 4 (2005): 829-44.

Franceschet, Susan, i Jennifer M. Piscopo. "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina". *Politics & Gender* 4 (2009): 393-425.

García-Albacete, Gema. *Young people's political participation in Western Europe: Continuity or generational change*? Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

Institut Català de les Dones (ICD). *Dones i política. Catalunya 2020*. Generalitat de Catalunya, 2022.

Kenny, Meryl, i Tània Verge. "Decentralization, political parties and women's representation: Evidence from Spain and Britain". *Publius: The Journal of Federalism* 43, n. 1 (2013): 109–28 (Epub June 1, 2012). DOI: 10.1093/publius/pjs023.

Krook, Mona L., i Diana Z. O'Brien. "All the President's Men? The Appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide". *The Journal of Politics* 74 (2012): 840–55.

Lawless Jennifer, i Richard L. Fox. *It Still Takes a Candidate*. New York: Cambridge University Press, 2010.

Lombardo, Emanuela, i Tània Verge. "Cuotas de género en política y economía: Regulación y configuración institucional en España". *Política y Gobierno* 24, n. 2 (2017): 301–331.

Lovenduski, Joni, i Pipa Norris. "Selecting Women Candidates: Obstacles to the Feminization of the House of Commons". *European Journal of Political Research* 17 (1989): 533-62.

Luhiste, Maarja. "Party Gatekeepers' Support for Viable Female Candidacy in PR-List Systems". *Politics & Gender* 11 n. 1 (2015): 89-116. DOI: 10.1017/S1743923X14000580.

Martínez-Hernández, Eva, i Arantxa Elizondo. "Participación política de les mujeres". *Vasconia* 35 (2006): 491–502.

Norris, Pipa. "Legislative recruitment". A L. LeDuc, R. G. Niemi, i P. Norris, ed., *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, 184–215. London: Sage, 1996.

Norris, Pipa, i Mark Franklin. "Social Representation". *European Journal of Political Research* 32 (1997): 185-210.

Norris Pipa, i Joni Lovenduski. *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995.

Outshoorn, Joyce, i Johanna Kantola. *Changing state feminism*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

Parliamentary Union. *Series Reports and Documents* 28. Geneva: IPU, 2022.

Piscopo, Jennifer M. "Democracy as gender balance: the shift from quotas to parity in Latin America". *Politics, Groups, and Identities* 4 n. 2 (2015): 214–230. DOI: 10.1080/21565503.2015.108493.

———. "Leveraging Informality, Rewriting Formal Rules: the Implementation of Gender Parity in Mexico". A G. Waylen, ed., *Gender and Informal Institutions*. London: Rowman and Littlefield, 2017.

Randall, Vicky. *Women and Politics*. London: Palgrave, 1987.

Torns, Teresa, i Sara Moreno. "La conciliación de les jóvenes trabajadoras: nuevos discursos, viejos problemas". *Revista Estudios Juventud* 83 (2008): 101–17.

Trimble, Linda, Jennifer Curtin, A. Wagner, Megan Auer, V. K .G. Woodman, i Bethan Owens. "Gender novelty and personalized news coverage in Australia and Canada". *International Political Science Review* 42, n. 2 (2021): 164-178. DOI: 10.1177/0192512119876083.

Uriarte, Edurne, i Cristina Ruiz. "Mujeres y hombres en les elites políticas españolas: ¿diferencias o similitudes?". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 88 (1999): 207–32.

Uribe, Ainhoa. "Las cuotas de género y su aplicación en España: los efectos de la Ley de Igualdad en les Cortes Generales y los Parlamentos Autonómicos". *Revista de Estudios Políticos* 160 (2013).

Verge, Tània. "A Chamber of One's Own: Institutional Claim-Making on Gender Equality and the Symbolic Role of Parliaments". *Politics & Gender* 18 n. 1 (2022): 95-125. DOI: 10.1017/S1743923X20000252.

———. "Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 123 (2008): 123-150.

———. "Evoking equality: The gender sensitivity of parliaments through their symbolic function". *Political Studies* 8 (2021). DOI: 10.1177/0032321721998931.

———. "Gendering representation in Spain: Opportunities and limits of gender quotas". *Journal of Women, Politics & Policy* 31, n. 2 (2020): 166-190. DOI: 10.1080/15544771003697247.

———. "Institutionalising Gender Equality in Spain: Incremental Steps from Party to Electoral Gender Quotas". *West European Politics* 35, n. 2 (2012): 395-414.

———. *Quotes de gènere i reclutament polític. Una anàlisi dels partits polítics catalans.* Barcelona: Fundació Josep Irla, 2011. Accessible a http://irla.cat/wp-content/uploads/2015/10/quotes-de-genere.pdf.

———. "Regulating gender equality in political office in Southern Europe: The cases of Greece, Portugal and Spain". *Representation – Journal of Representative Democracy* 49, n. 4 (2013): 439–52. DOI: 10.1080/00344893.2013.850322.

Verge, Tània, i Sílvia Claveria. "Gendered political resources: The case of party office". *Party Politics* 24, n. 5 (2018): 536–548.

Verge, Tània, i Maria de la Fuente. "Playing with different cards: Party politics, gender quotas and women's empowerment". *International Political Science Review* 35, n. 1 (2014): 67–79. DOI: 10.1177/0192512113508295.

Verge, Tània, Maria de la Fuente, i Mireia Duran. *Diagnosi del Pla d'Igualtat del Parlament de Catalunya*. Barcelona: Institut iQ, 2019. https://www.parlament.cat/document/actualitat/38460679.pdf.

Vickers, Jill. "Is federalism gendered? Incorporating gender into studies of federalism". *Publius: The Journal of Federalism* 43, n. 1 (2013): 1–23.

Wängnerud, Lena "Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation". *Annual Review of Political Science* 12, n. 1 (2009): 51-69.

Les polítiques d'igualtat de gènere en el treball a Catalunya: una mirada competencial

Nuria Pumar Beltrán
Professora titular de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat de Barcelona (Espanya)

Workplace Gender Equality Policies in Catalonia: A Competence Approach

ABSTRACT In Spain, regional policies on gender equality in the workplace must be coordinated with other policies at the European and national levels, in a multi-level governance framework. With this approach, this paper analyses, transversally and with a power distribution perspective, the areas of action and the powers of the autonomous communities in terms of making policies that achieve real equality between women and men in the workplace. The main premise of this paper is that in the field of labour relations, although autonomous communities do not have regulatory powers, they do have a wide range of action in the design and strategies of socio-labour policies and in their implementation. It is concluded that in Catalonia, the Statute of Autonomy of 2006 — which extensively recognises the rights linked to gender equality in the workplace — orders the creation of its own Catalan labour relations space where progress can be made in this direction through agreements and collective bargaining. Likewise, the approval of the Catalan Equality Law, although late, regulates a series of policies, objectives and instruments that allow for progress in greater gender equity in the field of labour relations.

KEYWORDS women's rights; employment services; sex discrimination; gender equality; labour relations.

RESUM A Espanya, les polítiques autonòmiques d'igualtat de gènere en el treball han de coordinar-se amb altres polítiques, les europees i l'estatal, en un marc de governança multinivell. Amb aquesta aproximació, l'article analitza, de forma transversal i amb una mirada competencial, quins són els àmbits d'actuació i les competències que tenen les comunitats autònomes per adoptar polítiques que assoleixin la igualtat real entre dones i homes en el treball. La principal premissa d'aquest treball és que en l'àmbit de les relacions laborals, tot i que les comunitats autònomes no tenen competències normatives, sí que disposen d'un ampli radi d'acció en el disseny i en les estratègies de les polítiques sociolaborals i en la seva implementació. I es conclou que, a Catalunya, l'Estatut d'autonomia del 2006 —que reconeix extensament els drets vinculats a la igualtat de gènere en el treball— ordena la creació d'un espai català de relacions laborals on avançar en aquesta direcció a través de la concertació i la negociació col·lectiva. Igualment, l'aprovació de la Llei d'igualtat catalana, encara que

Article rebut el 29/07/2022; acceptat el 10/10/2022.

BY-NC-ND

tardana, regula una sèrie de polítiques, objectius i instruments que permetrien avançar en una major equitat de gènere en l'àmbit de les relacions laborals.

PARAULES CLAU drets de les dones; serveis d'ocupació; discriminació per raó de sexe; igualtat de gènere; relacions laborals.

1. Introducció: les polítiques d'igualtat de gènere en el treball a Catalunya, una aproximació competencial i transversal

En aquest article s'exposaran quines són les principals polítiques d'igualtat de gènere en el treball que poden portar a terme els poders públics i els actors socials a Catalunya. L'aproximació a aquestes polítiques en el treball ve determinada per la governança multinivell i per la distribució de les competències entre els diferents nivells territorials de decisió política.

En abordar les polítiques autonòmiques d'igualtat de gènere en matèria laboral, aquest treball adoptarà una mirada competencial: examinarà quines són les potestats i sobre quines matèries tenen competències les comunitats autònomes —en aquest cas, Catalunya— en virtut de la Constitució i dels estatuts d'autonomia. Precisament, els anomenats estatuts d'autonomia de segona generació han incorporat declaracions de drets reconeguts a la Constitució i a la normativa internacional, de manera que s'amplia "l'àmbit d'actuació dels ciutadans enfront dels poders públics autonòmics".[1] En aquest plantejament d'aprofundir en l'eficàcia i en la garantia de l'exercici dels drets, l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) ha assumit com a competència pròpia les polítiques d'igualtat, ha reconegut els drets de les dones i, alhora, obliga els poders públics a Catalunya a avançar en la igualtat efectiva i aplicar la perspectiva de gènere en totes les seves actuacions.

L'estudi de les polítiques autonòmiques en matèria d'igualtat de gènere en el camp de les relacions laborals requereix una anàlisi transversal de les diferents normatives i polítiques laborals a Catalunya. I, al mateix temps, una mirada competencial permet albirar les principals facultats i els camps d'acció que

1. Expósito, "La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía", 154.

Catalunya pot desenvolupar en la cerca d'una igualtat efectiva o real de les dones i els homes, que consistirien en:

- La consolidació d'un marc català de relacions laborals, mitjançant la negociació col·lectiva i amb el paper clau dels acords interprofessionals, per tal de projectar la perspectiva de gènere en la negociació col·lectiva catalana.

- El disseny de polítiques transversals de gènere en matèries laborals o que hi estan estretament vinculades: foment de l'ocupació, formació professional, conciliació de la vida personal i laboral, erradicació de la violència masclista a la feina, etc.

- L'observació del compliment de la normativa laboral estatal en matèria d'igualtat, amb el paper clau de la Inspecció de Treball.

- La facultat de regular i implementar polítiques en matèria d'igualtat de dimensions, desplegades per les diferents lleis autonòmiques d'igualtat.

- I, alhora, el desenvolupament d'eines que fomentin, encara que sigui de forma indirecta, les polítiques d'igualtat a les empreses, com ara les clàusules social de contractació pública.

En adoptar aquesta mirada competencial, caldria aplicar un aproximació dinàmica o diacrònica almenys en dues vessants: en primer lloc, tenint en compte el desplegament de les transferències de competències i, en segon lloc, prenent en consideració les reformes de la legislació laboral, que poden deixar un camp d'actuació més o menys ampli d'actuació a l'autoritat laboral i, consegüentment, a les comunitats autònomes (CCAA).

Al mateix temps, apel·lant al principi de transversalitat,[2] cal incloure la variable de gènere i altres realitats interseccionals en el disseny d'aquestes polítiques, amb l'objectiu de corregir i erradicar desigualtats i situacions de discriminació sistèmica en els col·lectius més desfavorits. L'Estratègia per a la igualtat de gènere europea (2020-2025) sembla adoptar aquesta aproximació quan es compromet a aplicar "una perspectiva de gènere a totes les etapes

2. Mandat de transversalitat exigit per la normativa, començant pel tractats fundacionals de la Unió Europea: art. 2 i 3 del Tractat de la Unió Europea i art. 8 del Tractat de funcionament de la Unió Europea.

de disseny polític i en tots els àmbits de les polítiques de la Unió Europea", i aquesta Estratègia és implementada mitjançant l'ús de la "interseccionalitat com un principi transversal".[3]

2. Breu descripció de les desigualtats i bretxes de gènere en les relacions laborals a Catalunya i a Europa

Les desigualtats de gènere en les relacions laborals convé que siguin apreciades amb una perspectiva de temps. Així, el nombre de dones europees que participen en el mercat de treball no ha parat de créixer des de fa dècades i aquestes han assolit, de mitjana, un nivell educatiu superior al dels homes. Malgrat la millora del rendiment acadèmic, les dones a Europa —i a la resta del món— continuen experimentant dificultats majors que els homes per a la integració laboral,[4] sobretot si tenen responsabilitats familiars. En aquest punt la lectura de gènere és clara si ens atenim a les estadístiques: els homes, encara que tinguin responsabilitats familiars, no coneixen el "sostre de vidre" ni tampoc es troben immersos de la mateixa manera que les dones en els "terres enganxosos", encara que puguin compartir amb elles trajectòries laborals precàries.

Tot i que amb divergències segons els territoris, les relacions laborals a Espanya i a Catalunya es caracteritzen per una marcada segmentació[5] i un fort increment de la precarietat, esperonats ambdós fenòmens per la successió de crisis econòmiques i de reformes laborals. En aquest context —i encara que el nivell educatiu, l'edat o l'origen ètnic en modulen la intensitat—, subsisteixen encara importants bretxes que separen dones i homes en les relacions laborals i que evidencien una desigual distribució dels salaris, dels temps de treball, de les oportunitats de promoció professional o, fins i tot, en la protecció social. A

3. Comissió Europea, Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025, COM (2020) 152 final.

4. Ganguli et al., "Closing the Gender Gap in Education", 197-233.

5. Clars indicadors d'ambdós fenòmens al mercat espanyols són les elevades taxes d'atur, especialment el juvenil, i de la temporalitat. N'és un altre senyal clar la desigualtat creixent dels salaris i el fet que una part important de l'atur sigui de llarga durada, que afecta, sobretot, les dones. V. Sanz-de-Galdeano, i Terskaya,"The labor market in Spain", 1-12.

això se suma la ja tradicional segregació en els diferents sectors i professions,[6] i es projecta la divisió sexual del treball en les relacions laborals.

Així, les dades de taxa d'activitat, d'atur, de salaris, de distribució dels temps, etc., tenen un impacte diferent en dones i homes i evidencien les bretxes de gènere i les desigualtats de les relacions laborals a Espanya i a Catalunya.[7] Tanmateix, la crisi econòmica del 2008 va suavitzar i reduir algunes d'aquestes bretxes, degut, sobretot, a un fenomen d'igualació cap avall, atesa la pèrdua d'ocupació en sectors masculinitzats i la devaluació generalitzada de les relacions laborals.[8]

El posicionament de la Unió Europea, consistent a exercir un fort control de les finances per fer front a la crisi econòmica del 2008, va suposar que països com Espanya, molt afectats per la crisi, apliquessin fortes retallades en la despesa pública. Aquestes mesures d'austeritat van implicar un important retrocés de l'estat del benestar a Espanya i van incidir de manera important en totes les polítiques socials, incloent-hi les d'igualtat.[9]

Si bé la resposta de la Unió Europea a la crisi sanitària ha estat notablement diferent a la del 2008 i ha ajudat a suavitzar-ne el fort impacte, per exemple, en matèria d'ocupació,[10] a Espanya les desigualtats socials —unes de les més altes d'Europa— han crescut encara més o s'han cronificat.[11] Per exemple, si mirem la pèrdua d'ocupació, la crisi del COVID va tenir un efecte més negatiu sobre la gent jove i sobre les dones, en tant que empleats majoritàriament en els serveis afectats per les restriccions sanitàries, com el comerç i l'hostaleria.[12]

---

6. Aquest fenomen s'evidencia fins i tot en les societats europees més igualitàries, com les nòrdiques, encara que la segregació vertical sigui menys evident. V. Grusky, i Charles, *Occupational Ghettos*.

7. Pryeto, i Vall, "Dona i mercat laboral a Catalunya", 42-49.

8. Carrasquer, i Sánchez Mira, "Les polítiques d'igualtat a Catalunya davant de la crisi i l'austeritat", 93.

9. Vegeu, per exemple, sobre l'efecte d'aquestes mesures en les polítiques d'igualtat, Lombardo, i León, "Políticas de igualdad de género y sociales en España", 13-35.

10. Per exemple, mitjançant els fons europeus, els expedients temporals d'ocupació aprovats a Espanya per donar suport al manteniment de l'ocupació van preservar el 20% de l'ocupació prepandèmica. OCDE, *Employment Outlook 2021*, 1-2.

11. *El País*, "El virus cronifica la desigualdad", novembre de 2021.

12. Alujas, "Efectos del COVID-19 sobre el empleo en España", 4-23.

En el cas de les dones, les restriccions sanitàries van desequilibrar encara més la desigual distribució de les cures i van afectar molt negativament aquelles dones que desenvolupaven feines en el sector informal de les cures.

3. El desplegament normatiu i institucional de les polítiques d'igualtat a Catalunya

En una fase actual de maduresa legislativa, les normes d'igualtat i no-discriminació aspiren a erradicar les bretxes i les desigualtats que existeixen de facto. Aquest conjunt de normes de caràcter multinivell va des de la normativa internacional i europea, passant per la Constitució espanyola i els estatuts d'autonomia, les lleis estatals i les autonòmiques, fins als convenis col·lectius i els plans d'igualtat en el si de les empreses i de les institucions.

En aquest avenç normatiu, l'aprovació per part de l'Estat espanyol de la Llei orgànica (LO) 3/2007, de 22 de març, va aportar un marc regulador integral per avançar contra les discriminacions per raó de gènere existents de facto en els diferents àmbits socials i econòmics. Amb la finalitat d'avançar en la igualtat efectiva entre dones i homes, la LO 3/2007 adoptava un enfocament preventiu i reparador de les conductes discriminatòries i va introduir nocions i principis força clau, ja previstos en la normativa europea.[13] En l'àmbit laboral, la LO 3/2007 va voler impulsar la igualtat i no-discriminació a través de la negociació col·lectiva i en el si de les empreses, mitjançant l'obligació que aquestes negociïn plans d'igualtat. Precisament els convenis i els plans, en tant que són normes negociades i més properes a les realitats laborals, faciliten la detecció de les situacions de discriminació i poden —si són aplicats amb compromís i amb el seguiment i avaluació dels resultats— contribuir a erradicar patrons de discriminació.[14]

Un any abans, a Catalunya, l'EAC (2006) incorporava com un valor essencial l'equitat de gènere en l'objectiu d'assolir, per part pels poders públics, la igualtat material i reforçava els drets de les dones, en prohibir la discrimina-

13. *Vid.* un comentari sobre els principals conceptes i principis força de la Llei a Pérez del Río, "Aproximación General a la Ley Orgánica de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres", 4-20.

14. López, "Systemic Discrimination and Effective Gender Equality Policies", 140.

ció i les violències i fomentar-ne la participació.[15] A més, els poders públics han de garantir els principis d'igualtat d'oportunitats[16] entre dones i homes en l'accés a l'ocupació, en la formació, en la promoció professional, en les condicions de treball i en la retribució, i també garantir que les dones no siguin discriminades per motiu d'embaràs o de maternitat (art. 41). D'altra banda, l'EAC prescriu que els poders públics han d'aplicar la transversalitat de la perspectiva de gènere en les polítiques públiques i afrontar integralment totes les formes de violència contra les dones i els actes discriminatoris i de caràcter sexista (art. 41).

Les lleis catalanes en matèria d'igualtat i no-discriminació[17] aprofundeixen en els motius i en les nocions de la discriminació, i també en els principis generals d'actuació, l'entramat institucional i les tuteles i polítiques adreçades a erradicar les desigualtats. La Llei 17/2015 preveu una sèrie de principis d'actuació, de mecanismes i de polítiques per fomentar l'equitat de gènere i garantir "la integració de la perspectiva de gènere en les polítiques públiques".

Les principals estratègies i els principis de les actuacions dels poders públics per assolir la igualtat efectiva entre dones i homes es basen en la transversalitat, la interseccionalitat —tenint en compte les situacions de discriminació múltiple—, l'equitat de gènere, la democràcia i la representació paritària o equilibrada, i també en la previsió d'accions positives per corregir les discriminacions, la formació en igualtat dels empleats públics i l'avaluació dels impactes de gènere de les polítiques.

15. Cfr. Oliveras, "Les polítiques de gènere de la Generalitat de Catalunya i la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes", 4.

16. Malgrat que l'EAC fa sovint referència a la igualtat d'oportunitats entre dones i homes, cal ancorar aquest principi sobre la base de la igualtat material que prescriu l'article 4 del text estatutari. Sobre la importància de distingir la diferent significació política i constitucional d'ambdues nocions, vegeu Caicedo, "Apuntes y reflexiones desde el feminismo sobre la igualdad y la diferencia", 24-38, o Pons, "Igualdad y no discriminación por razón de sexo", 46 i seg.

17. Fins ara, i per ordre cronològic, hi ha quatre lleis catalanes en matèria d'igualtat i no-discriminació: la Llei 5/2008, de 24 d'octubre, del dret a erradicar la violència masclista; la Llei 11/2014, de 10 d'octubre, per garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgèneres i intersexuals; la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, i la més recent, la Llei 19/2020, de 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació.

Igualment, diversos instruments previstos en la Llei permeten implementar els principis de transversalitat i d'avaluació de l'impacte en les polítiques públiques: els plans estratègics d'igualtat, els plans d'igualtat d'actuació transversal i els plans aplicables al personal del sector públic; els informes d'impacte de gènere; els pressupostos amb perspectiva de gènere; estudis i informes sobre les situacions de les dones; la informació segregada per sexe; les clàusules socials en la contractació; les bases de les subvencions, beques i qualsevol ajut públic; la comunicació inclusiva i campanyes de sensibilització, i, finalment, l'aplicació d'infraccions i sancions.

A més, es regulen les competències de la Generalitat i dels ens locals per portar a terme aquestes polítiques: l'aprovació de plans estratègics i de normatives, el disseny i l'avaluació continuada de programes per integrar la perspectiva de gènere en totes les actuacions públiques, l'impuls de la col·laboració entre les administracions i la formació i capacitació del personal al seu servei, entre d'altres (art. 5 i 6 de la Llei 17/2015).

Òbviament, l'aplicació d'aquesta Llei s'ha de fer conjuntament amb la resta de la legislació catalana en matèria d'igualtat: la relativa a la lluita contra la violència masclista; la dels drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgèneres i intersexuals, i, finalment, la Llei 19/2020, que estableix un marc ampli de protecció per a la igualtat i contra la discriminació,[18] sobretot dels col·lectius infrarepresentats, que pateixen discriminacions estructurals. Posteriorment, la Llei estatal 15/2022, de 12 de juliol,[19] amb la mateixa finalitat i amb previsions molt semblants a les de la Llei catalana, ha regulat igualment un marc antidiscriminatori amb caràcter integral i general, i la seva aplicació és su-

18. La Llei pretén evitar discriminacions contra qualsevol "característica, circumstància o manifestació de la condició humana, real o atribuïda, que siguin reconegudes pels instruments de dret internacionals" i, entre d'altres, per raó de: origen territorial o nacional i xenofòbia; sexe o gènere, orientació o identitat sexual, i qualsevol forma de LGBTI-fòbia o de misogínia; edat; raça, origen ètnic o color de pell, i qualsevol forma de racisme com l'antisemitisme o l'antigitanisme; llengua o identitat cultural; ideologia, opinió política o d'altra índole o conviccions ètiques de caràcter personal; conviccions religioses, i qualsevol manifestació d'islamofòbia, de cristianofòbia o de judeofòbia; condició social o econòmica, situació administrativa, professió o condició de privació de llibertat, i qualsevol manifestació d'aporofòbia o d'odi a les persones sense llar; discapacitat física, sensorial, intel·lectual o mental o altres tipus de diversitat funcional; alteracions de la salut, estat serològic o característiques genètiques; aspecte físic o indumentària (art. 1.3).

19. Llei 15/2022, de 12 de juliol, integral per a la igualtat de tracte i no discriminació.

pletòria en relació amb les comunitats autònomes que tinguin competències pròpies en la matèria i hagin regulat al respecte, com és el cas català.

Per últim, és important recordar que la Llei 17/2015 obliga a fer el desplegament institucional d'organismes competents i de professionals responsables en els diferents òrgans de govern, departaments i organismes de la Generalitat per portar a terme aquestes polítiques de forma coordinada (art. 7, 8 i 9 de la Llei 17/2015). Precisament, la creació el 2021 de la Conselleria d'Igualtat i Feminismes[20] va situar la igualtat de gènere, en clau de política institucional, en el seu nivell més alt.

4. El marc competencial de la igualtat de gènere en el treball

A més d'implementar i executar la normativa multinivell internacional, europea i espanyola, Catalunya dintre de la seva autonomia política pot desenvolupar polítiques pròpies d'igualtat de gènere transversalment, també en matèria de treball i ocupació.

El punt de partida és que Catalunya, i així ho han recollit tant l'Estatut del 79 com el de 2006, assumeix com a pròpia la competència de les polítiques d'igualtat de les dones. I la naturalesa transversal i intersectorial d'aquesta competència comporta que la distribució de matèries entre l'Estat i les comunitats autònomes actuï com a límit.[21]

En temes laborals cal partir de la premissa que l'Estat es reserva la competència per legislar-hi (art. 149.1.7 CE). Es vol preservar una regulació unitària en matèria laboral com a forma de garantir l'exercici en igualtat de les condicions de treball a nivell de l'Estat espanyol i la fonamentació última d'això és la de garantir un mercat únic. Amb aquest fi, l'Estat es reservaria la facultat de planificar l'economia general i de crear:

20. Decret 21/2021, de 25 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

21. *Vid.*, sobre l'extensió i límits d'aquestes competències, Oliveras, "Les polítiques de gènere de la Generalitat de Catalunya i la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes".

> un conjunto de normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, y ello implica la existencia de un mercado único, basado en la libre circulación de bienes y personas en todo el territorio y la igualdad de la condiciones básicas de ejercicio de la actividad econòmica.[22]

El Tribunal Constitucional ha entès, des dels seus primers pronunciaments,[23] que l'Estat es reserva la facultat de legislar en sentit material i això comprèn tant les normes amb rang de llei com les reglamentàries de desenvolupament. D'acord amb aquesta jurisprudència, les CCAA només podrien aprovar reglaments organitzatius que permetin implementar les normes laborals. Sobre la base d'aquesta doctrina, el Tribunal Constitucional va llençar per la borda la previsió estatutària que permetia a la Generalitat aprovar reglaments d'abast general, dintre de les seves funcions executives (STC 31/2010, de 28 de juny).

El caràcter "intocable" de la normativa laboral per part de les CCAA no decau quan es regulen transversalment temes d'igualtat de gènere en el treball. Així es va manifestar el TC quan va declarar inconstitucionals els preceptes de la Llei catalana d'igualtat que regulaven la prevenció de l'assetjament sexual i la figura del representant sindical en temes d'igualtat a les empreses. Va desestimar, per tant, els arguments esgrimits pel Govern català, segons els quals aquestes regulacions no transformaven cap institució o figura laboral bàsica, sinó que promovien la igualtat de forma transversal en l'àmbit laboral. Tot i així, el Tribunal Constitucional, seguint de forma ortodoxa la seva doctrina, va considerar que la norma d'igualtat no podia innovar en temes laborals o ni tan sols reiterar allò regulat per la normativa estatal.

Tanmateix, el terme "laboral" no implica que l'Estat es reservi "qualsevol referència al món del treball", sinó que se circumscriu a la regulació de la relació del treball pel compte aliè, en l'àmbit tant individual com col·lectiu.[24] Així, han estat qualificades de laborals les regulacions sobre les matèries següents:[25]

---

22. STC 65/1990, de 5 d'abril.

23. *Vid.*, per exemple, les sentències següents: STC 18/1982, de 4 de maig; STC 35/1982, de 14 de juny; STC 39/1982, de 30 de juny; STC 7/1985, de 7 de gener, i STC 249/1988, de 20 de desembre.

24. López, *Marcos Autonómicos de Relaciones Laborales y de Protección Social,* 84.

25. Secretaria General del Tribunal Constitucional (2022): Jurisprudencia constitucional sobre el art. 149. 1 y 2 CE (Prontuario).

el dret de vaga; el dret de la negociació col·lectiva; els elements essencial del contracte de treball, incloent-n'hi les causes d'extinció; les modalitats contractuals; la prevenció i protecció dels riscos laborals; l'anomenada formació professional per a l'ocupació, o la regulació de les empreses de treball temporal o les agències de col·locació.

Per tant, les comunitats autònomes no poden regular les institucions bàsiques del treball per compte aliè, però poden regular —en exclusivitat o en règim compartit segons el títol competencial— matèries connexes amb les laborals:[26] la formació professional reglada, les cooperatives, els horaris comercials, el règim de funció pública catalana, etc. En especial, les comunitats autònomes poden aprovar normes sobre foment de l'ocupació, en tant que competents per promoure el desenvolupament econòmic en el seu territori (art. 148.1.13 CE).

Arribats a aquest punt, és important insistir de nou que les comunitats autònomes, respectant aquesta normativa, poden dissenyar polítiques socials i laborals pròpies amb perspectiva de gènere. Igualment, per tal d'aprofundir-hi i garantir l'exercici real d'aquests drets, les comunitats autònomes poden fer polítiques de promoció de la igualtat, de formació, de conscienciació, d'assessorament, de mediació, etc. Una part d'aquestes polítiques de promoció es fa per mitjà de la concessió d'ajuts, subvencions o distincions a les empreses perquè facin polítiques d'igualtat. La forma de promoció indirecta consisteix que la concessió d'ajuts i subvencions o bé la contractació de serveis per part de les administracions catalanes han d'estar condicionades al fet que les empreses beneficiaries respectin la normativa d'igualtat (art. 10 i 11).

En l'altra cara de la moneda, s'hi afegeixen també polítiques sancionadores, ja que, en el cas de les infraccions socials, Catalunya ha assumit, com veurem a continuació, gran part de les competències de la Inspecció de Treball.

5. L'espai català de relacions laborals

Encara que no podrem desenvolupar aquí un tema d'abast tan ampli, és obvi que el camp d'actuació de la negociació col·lectiva ve configurat pel model de relacions laborals i de negociació col·lectiva que preveu la Constitució i

26. López, *Marcos Autonómicos de Relaciones Laborales y de Protección Social,* 85.

que ha plasmat la legislació laboral. En aquest sentit, és cabdal el paper que atorga a la negociació col·lectiva la Constitució dintre del sistema de fonts de dret del treball (art. 37 CE) i com a manifestació del dret de llibertat sindical (art. 28 CE). A trets generals, quan es valora la relació llei - conveni col·lectiu, s'observa com a tendència que les successives reformes laborals han replegat el terreny de la llei en favor de la negociació col·lectiva, en la cerca d'una flexibilitat major. I, seguint aquesta mateixa cerca de flexibilitat, l'Estatut dels treballadors ha donat preferència aplicativa als convenis col·lectius d'empresa, els quals poden regular certes matèries en concurrència amb els convenis sectorials.

Cal tenir en compte que, en virtut del principi d'autonomia col·lectiva, correspon a les parts negociadores fixar lliurement el nivell de negociació (art. 83 ET).[27] Tanmateix, la regulació de les regles de concurrència condiciona la mateixa estructura de la negociació col·lectiva. De fet, l'art. 84 ET, a part de la preferència aplicativa dels convenis d'empresa,[28] ja esmentada, permet la concurrència en el temps dels convenis col·lectius de sector autonòmics amb els estatals, en relació amb determinades matèries. Fins i tot, el legislador ha remès la regulació de determinades matèries a un cert nivell de negociació: per exemple, la reforma del 2012 va remetre alguns punts de la regulació de la contractació als convenis sectorials estatals, tot i que la reforma del 2021 hi ha inclòs també els autonòmics.[29]

Per una altra banda, la negociació col·lectiva no només ha ser lliure de discriminacions, sinó que també és un element clau per escurçar les bretxes de gènere en les relacions laborals. Així queda palès en la Directiva 2006/54/CE, quan ordena als estats membres que adoptin les mesures adequades per fomentar el diàleg social entre els interlocutors socials, amb la finalitat de promoure la igualtat de tracte. També obliga les autoritats laborals a vetllar

27. Aquesta facultat forma part del principi de negociació col·lectiva lliure i voluntària, tal com està previst a l'art. 4 del Conveni núm. 98 de l'OIT i així ho ha posat de manifest el Comitè de Llibertat Sindical en els seus informes. *Vid.* sobre això Gernigon et al., "Principios de la OIT sobre la negociación colectiva", 45.

28. Encara que la reforma laboral de 2021 no ha permès que els convenis d'empresa concurrents puguin incidir sobre la quantia de la base salarial ni dels complements salarials. Reial decret llei 32/2021, de 28 de desembre.

29. Reial decret llei 32/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reforma laboral, la garantia de l'estabilitat en l'ocupació i la transformació del mercat de treball.

pel respecte del principi d'igualtat d'oportunitats entre dones i homes en el contingut del conveni col·lectiu, i les insta a la declaració de nul·litat d'aquelles disposicions contràries al principi d'igualtat de tracte entre dones i homes. En aquest sentit, els convenis col·lectius, tant de sectors com d'empresa, no només han de regular qüestions relatives a la igualtat i no-discriminació, sinó que també han d'aplicar la perspectiva de gènere transversalment en la resta de matèries i condicions de treball (classificació professional, estructura salarial, jornada, salut laboral, etc.).

Mitjançant la regionalització de la concertació social i de la negociació col-lectiva, sindicats i associacions empresarials, en virtut del principi d'autonomia col·lectiva, poden crear un marc propi de relacions laborals adaptat a la realitat social i econòmica dels territoris; en aquest cas, de Catalunya. Així, el mateix EAC empara:

> la creació d'un espai català de relacions laborals establert en funció de la realitat productiva i empresarial específica de Catalunya i dels seus agents socials", en el qual han d'estar representades les organitzacions sindicals i empresarials i l'Administració de la Generalitat. En aquest marc, els poders públics han de fomentar una pràctica pròpia de diàleg social, de concertació, de negociació col·lectiva, de resolució extrajudicial de conflictes laborals i de participació en el desenvolupament i la millora de l'entramat productiu. (Art. 45.4 EAC)

Dintre d'aquest marc propi de concertació i diàleg social, emergeixen com a instruments clau els acords interprofessionals negociats entre sindicats i associacions empresarials més representatius a Catalunya. Aquests acords permeten estructurar la negociació d'àmbit inferior, articular regles de concurrència entre les diferents unitats, així com regular procediments de resolució extrajudicial de conflictes (art. 83.2 ET). Alhora, serveixen per guiar i orientar les parts negociadores en la millora dels continguts negocials i faciliten fórmules negociades d'adaptació a les novetats normatives i a les realitats econòmiques i tecnològiques emergents.

A Catalunya s'han negociat cinc acords interprofessionals adreçats principalment a millorar l'ocupació de qualitat i la competitivitat empresarial. Entre els seus objectius destaca el de fomentar pràctiques de flexibilitat negociada i establir orientacions i millores en determinades matèries i condicions de treball. Així, a part de regular-se condicions de treball més clàssiques de la negociació col·lectiva, com el temps de treball o el salari, els acords han abor-

dat temes de seguretat i salut laboral, teletreball o formació professional. En el darrer Acord interprofessional de Catalunya 2018-2020, les parts negociadores van incloure-hi indicacions sobre com incorporar transversalment la perspectiva de gènere a les matèries negociades i, més concretament, van fer recomanacions sobre com reduir la bretxa salarial per raó de gènere. Destaca, a més, pel caràcter innovador, la proposta de clàusules que previnguin conductes discriminatòries per motiu d'orientació sexual, d'identitat o d'expressió de gènere.

En el plànol institucional, Catalunya disposa d'"instàncies de concertació que permeten l'establiment d'un diàleg i negociació fluida i eficaç entre els agents socials i els poders públics" per a la resolució de conflictes.[30] Tant el Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya (CTESC) com el Consell Social[31] són òrgans consultius de caràcter tripartit que assessoren les institucions en matèria de política socioeconòmica i impulsen i donen suport a la negociació col·lectiva, entre d'altres funcions. Precisament la Llei 17/2005 encomana al Consell de Relacions Laborals l'avaluació periòdica dels continguts d'igualtat en la negociació col·lectiva a Catalunya, així com l'elaboració d'informes i propostes per promoure la inclusió de mesures d'igualtat (art. 38).

6. Les polítiques d'ocupació amb perspectiva de gènere

6.1. Les estratègies d'ocupació en un marc de governança multinivell

Les estratègies i els objectius de les polítiques d'ocupació s'han de situar en un model de governança multinivell en què les directrius venen marcades, en primer lloc, per la Unió Europea. Inspirant-se en els objectius de desenvolupament sostenible de l'ONU i seguint els passos del Pilar europeu de drets socials, l'estratègia de la UE cap al 2030 preveu una Europa socialment més forta, on s'implementin polítiques socialment justes, per facilitar la doble

30. Cfr. Rojo Torrecilla, "Reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral", 89.

31. Aquests tipus d'organismes han estat creats en pràcticament totes les comunitats autònomes. *Vid.* sobre la seva legitimació, López, *Marcos Autonómicos de Relaciones Laborales y de Protección Social*, 161 i seg.

transició cap a una economia digital i més verda i amb una perspectiva demogràfica d'envelliment de la població.[32]

Alhora, el Pla de recuperació i resiliència, dissenyat per fer front a la pandèmia del COVID-19 i finançat principalment amb els fons Next Generation, ha suposat la suspensió dels principis sagrats de la governança econòmica europea com són el control del dèficit i del deute públic per part dels estats membres o el de no-endeutament per part de la Unió Europea.

Amb vista a un escenari postpandèmic, la Comissió[33] i el Consell[34] han quantificat els reptes o objectius globals a assolir en matèria d'ocupació, formació i inclusió social: d'aquí al 2030, almenys el 78% de la població amb una edat compresa entre els 20 i els 64 anys ha de tenir ocupació, almenys el 60% dels adults haurien de participar en activitats de formació cada any, i el nombre de persones en risc de pobresa o exclusió social hauria de reduir-se en, almenys, 15 milions per al 2030. Per a la consecució d'aquests compromisos, s'han assenyalat quatre prioritats: la promoció de l'ocupació i la millora de les condicions de treball, la promoció de l'educació i la formació de qualitat al llarg de la vida, la igualtat d'oportunitats, i la protecció i inclusió socials.

En aquest sentit, les estratègies d'ocupació s'enfocarien prioritàriament a: millorar les oportunitats d'educació i formació al llarg de la vida per fer front a les noves necessitats econòmiques i tecnològiques, garantir la igualtat d'oportunitats en l'ocupació, lluitar contra l'atur juvenil —tot reforçant els períodes de pràctiques i d'aprenents a les empreses—, i afavorir la inclusió social dels col·lectius més desfavorits. A tal fi, els diferents documents europeus[35] parlen d'un reforçament de les polítiques d'ocupació que han de donar un suport personalitzat en la cerca de feina a les persones.

La Comissió Europea vincula també el repte d'incrementar la taxa d'activitat de la població a l'objectiu de reduir les bretxes de gènere en el mercat de tre-

32. Comissió Europea, Una Europa social fuerte para unas transiciones justas, COM (2020) 14 final.

33. Comissió Europea, Plan de Accion del Pilar Europeo de Derechos Sociales, COM (2021) 102 final.

34. Consell de la Unión Europea (2021), La declaración de Oporto. https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/.

35. Principi quart del Pilar europeu de drets socials.

ball mitjançant una sèrie d'iniciatives: les adreçades a reduir la bretxa salarial, a facilitar la corresponsabilitat de la vida familiar i laboral, o bé a augmentar la presència de dones en els llocs directius empresarials. Concretament, en matèria de corresponsabilitat, parla de promoure la distribució equitativa entre dones i homes dels permisos retributius i de revisar els objectius del Consell de Barcelona sobre el nivell d'atenció i escolarització a la primera infància.

D'acord amb els patrons clàssics de la governança europea, Espanya ha incorporat aquests objectius tant al Pla nacional de recuperació i de resiliència[36] com als plans que plantegen els objectius i les línies d'actuació en matèria d'ocupació en el si del sistema nacional d'ocupació.[37] I el Govern català, l'any 2020, va signar un acord amb els sindicats i organitzacions empresarials[38] més representatius en el qual assenten les bases i les orientacions adreçades a la reactivació econòmica i social, en resposta a la pandèmia. A més de les orientacions sobre la necessitat d'adaptar el model econòmic i productiu als reptes climàtics i de la digitalització, etc., en el seu vessant social l'acord fa referència a la necessitat d'enfortir i de garantir la universalitat en l'accés als serveis i les prestacions socials (sanitat, educació, cultura, habitatge, serveis socials, renda garantida de ciutadania, etc.).

Quant a les polítiques d'ocupació, caldria parlar de donar prioritat als objectius següents:

- Garantir l'accés gratuït i universal als serveis públics d'ocupació, en reforçar-los amb la provisió de mitjans personals i tècnics.

- Implementar programes de polítiques actives i garantir-ne el desplegament territorial.

36. Govern d'Espanya. Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència. https://planderecuperacion.gob.es/.

37. Reial decret 1069/2021, de 4 de desembre, pel qual s'aprova l'Estratègia espanyola de suport actiu a l'ocupació 2021-2024.

38. Acord Nacional de Bases per a la Reactivació Econòmica amb Protecció Social, 20 de juliol de 2020. https://govern.cat/salapremsa/notes-premsa/386852/el-govern-aprova-l-acord-nacional-de-bases-per-a-la-reactivacio-economica-amb-proteccio-social.

- Millorar l'ocupabilitat de les persones en situació de desocupació, que incloguin itineraris integrals d'orientació, requalificació professional i acompanyament en la reinserció laboral, així com ajuts adreçats a les empreses per tal que creïn ocupació estable i de qualitat.

Totes aquestes polítiques requereixen mecanismes de coordinació entre els diferents nivells territorials de decisió política, en què els governs regionals tenen un paper clau i els governs locals són la darrera baula de la cadena. Aquest grau de complexitat encara és major si tenim en compte que cal la implicació dels diferents actors i agents que participen en les polítiques d'ocupació —incloent-hi les empreses i els agents socials— i que la fórmula de gestió es basa fermament en la col·laboració dels serveis d'ocupació amb les entitats privades que actuen en els camps de l'orientació i col·locació (agències de col·locació i ETTs), de la formació ocupacional i de la inserció sociolaboral.

El finançament de les polítiques autonòmiques d'ocupació té un triple origen: els fons estatals derivats dels pressupostos; els europeus, bàsicament a través del Fons Social Europeu (FSE) —en l'actualitat, l'anomenat Fons Social Europeu Plus (FSE +)—, i els fons propis aportats pels governs autonòmics. Cal tenir en compte, però, que a Espanya la despesa dedicada a les polítiques actives d'ocupació va experimentar una forta davallada,[39] tot coincidint amb la crisi econòmica de 2008.[40] En l'actualitat, com a resposta a la pandèmia, una part important dels fons de Next Generation anirien adreçats a reforçar les polítiques actives d'ocupació i la formació de les persones al llarg de la vida.

6.2. Les polítiques d'ocupació amb perspectiva de gènere a Catalunya

Les comunitats autònomes tenen capacitat política per dissenyar les seves pròpies polítiques d'ocupació, dintre del marc d'aquestes estratègies i, alhora, els correspon implementar-les i executar-les en els seus territoris. En aquest sentit, i de forma progressiva, a l'Estat espanyol es va impulsar un procés de descentra-

39. OCDE, *Skills Strategy Informe de Diagnóstico España* 2015. https://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Spain_Diagnostic_Report_Espagnol.pdf.

40. Aquesta despesa s'ha anat recuperant en els anys posteriors a la crisi, tot i que la pandèmia va implicar noves retallades pressupostàries per a aquestes polítiques (al voltant del 14%).

lització de les polítiques d'ocupació, de manera que les comunitats autònomes participen en l'elaboració de l'estratègia espanyola d'ocupació i, alhora, desenvolupen els seus propis plans i programes d'ocupació. Al seu torn, ajuntaments i diputacions participen en el procés de concertació de les polítiques d'ocupació a través de la seva representació en els serveis d'ocupació autonòmics.[41]

En els anys noranta, Catalunya va ser pionera a assumir competències de l'Estat en matèria de polítiques d'ocupació i formació, en assumir el traspàs de la formació ocupacional (1991) i de la intermediació laboral (1997). Arran del marc institucional creat per la Llei d'ocupació del 2003, els serveis d'ocupació de Catalunya formen part del sistema nacional d'ocupació, conformat pel Servei d'Ocupació Estatal (SEPE) i els altres serveis autonòmics.

S'observa que, en la mesura que s'han descentralitzat les polítiques d'ocupació, s'han anat enfortint els instruments de coordinació i cooperació entre els serveis públics d'ocupació estatal i els autonòmics,[42] sempre amb l'orientació i supervisió, en darrera instància, de les institucions europees.

Per la seva banda, la Llei 17/2015 prescriu la necessitat d'aplicar la perspectiva de gènere a les polítiques d'ocupació i, alhora, parla d'incentivar la creació d'ocupació de qualitat i d'afavorir-ne "la contractació a jornada completa" (art. 32.1.a). Es preveu la necessitat de crear programes d'inserció laboral per a les dones i, més concretament, "plans i programes destinats a les dones amb dificultats específiques d'inserció laboral". Es posa l'accent, a més, en la necessitat —i trobo aquesta precisió especialment rellevant— que els poders públics introdueixin la perspectiva de gènere en totes les fases de les polítiques d'ocupació: i això inclou tant el diagnòstic previ com el disseny i l'avaluació de l'impacte de gènere d'aquestes polítiques. En aquest sentit, ordena garantir representació equilibrada de dones i homes en els programes i actuacions. I,

41. Hernández-Moreno, i Ramos Gallarín, "La centralización de la gobernanza territorial en las políticas activas del mercado de trabajo en España durante la Gran Recesión (2011-2016)", 5-22.

42. Camas et al., *L'impacte de les reformes laborals, d'ocupació i de seguretat social en el marc competencial de la Generalitat de Catalunya*, 83. Fins i tot coincidint amb la crisi econòmica i els governs del Partit Popular, es pot parlar d'un procés de re-centralització de les polítiques d'ocupació, de manera que l'Estat es va reservar la gestió dels programes d'ocupació estatal, i va donar suport a aquesta dinàmica la jurisprudència del Tribunal Constitucional. *Vid.* sobre aquest procés Hernández-Moreno, i Ramos Gallarín, "La centralización de la gobernanza territorial en las políticas activas del mercado de trabajo en España durante la Gran Recesión (2011-2016)", 7.

alhora, la Llei esmenta expressament l'obligació de fer estudis sobre l'impacte de gènere d'aquestes polítiques i parla de prestar especial atenció a l'atur femení de llarga durada.

A Catalunya i a l'Estat espanyol, encara que es van aprovar algunes mesures i programes d'ocupació adreçats a les dones, es pot parlar d'una ceguesa de gènere en les polítiques d'ocupació. La variable de gènere, així, no ha estat present en el diagnòstic, el disseny i l'avaluació d'aquestes polítiques.[43] Les iniciatives per promoure l'ocupació de les dones han estat aïllades i mancades de continuïtat en el temps.

En realitat, l'aplicació de la perspectiva de gènere implica tant aprovar mesures adreçades exclusivament a les dones, que òbviament podrien estan justificades en realitats molt feminitzades d'atur o d'infraocupació, com identificar quines són les barreres a què s'enfronten, derivades dels estereotips i dels rols socials, i analitzar el diferent impacte que tenen aquestes polítiques en dones i homes. Per exemple,[44] seguint aquest fil, el Pla estatal de recuperació, transformació i resiliència preveu inversions en la línia "Ocupació, dones i transversalitat de gènere en les polítiques públiques de suport a l'activació per a l'ocupació".[45] Alhora, caldria tenir en compte altres realitats, com és el cas de les famílies monoparentals, i també posar la mirada sobre altres formes de violència de gènere, com les dones víctima de tràfic.

El programa del SOC de Treball i Ocupació[46] preveu subvencions a entitats local i sense ànim de lucre, adreçades a fomentar accions d'ocupació, formació

43. *Vid.* una anàlisi crítica de les polítiques d'ocupació en Martín Herrero, i Pastor Gosálbez, "Las políticas de empleo como refuerzo de la precariedad y la división sexual del trabajo", 53-72. Les autores defensen que aquestes polítiques ignoren les desigualtats estructurals de gènere i que, segons estan concebudes, perpetuen i normalitzen la divisió sexual del treball i la precarietat laboral.

44. Un altre exemple és la inclusió de les dones víctimes de la violència masclista en el programa de renda activa d'inserció estatal. Reial decret 1369/2006, de 24 de novembre, pel qual es regula el programa de renda activa d'inserció per a aturats amb especials necessitats econòmiques i dificultat per trobar ocupació.

45. *Vid.* algunes de les mesures d'aquesta línia iniciades pel Servei Estatal d'Ocupació (SEPE) en: https://sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/plan-recuperacion-transformacion-resiliencia/empleo-mujer.html.

46. Ordre TSF/156/2018, de 20 de setembre, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió de subvencions del Programa Treball i Formació.

i orientació de determinats col·lectius en situació d'atur. El programa inclou la línia específica anomenada DONA,[47] per la qual reben atenció prioritària les dones que es troben en situació d'atur de llarga durada —amb prioritat de les mares monoparentals— i les dones víctimes de la violència de gènere i, a partir del 2021, les persones trans. Finançat pels fons Next Generation i previst en el Pla estatal de recuperació, transformació i resiliència, el SOC ha aprovat també el programa de "suport a les dones en l'àmbit rural i urbà,[48] que subvenciona accions d'ocupabilitat, les destinatàries de les quals són dones en situació d'atur de municipis de menys de 5.000 habitants. De fet, algunes iniciatives per part dels ajuntaments per fomentar l'ocupació inclouen com a beneficiaries les dones. Un exemple que cal destacar seria el programa de *coaching* laboral de Barcelona Activa [49] per a les dones, adreçat a donar-los suport personalitzat per a la cerca de feina i d'ocupació.

6.3. Les polítiques de formació professional amb perspectiva de gènere

La formació professional, sobretot en el seu vessant ocupacional, forma part de les polítiques actives d'ocupació i també s'ha de considerar amb la perspectiva de governança multinivell, prenent com a primer referent la Unió Europea. Així, és important tenir en compte que l'estratègia europea post-2020 vol continuar transitant pel camí ja emprès cap a la creació d'una àrea europea d'educació.[50]

Amb aquesta finalitat, les polítiques de cooperació en educació superior (procés de Bolonya, 1999) i formació professional (procés de Copenhaguen,[51] 2002)

47. Resolució EMT/2859/2021, de 17 de setembre, per la qual s'obre la convocatòria per a l'any 2021, en relació amb les actuacions del Programa Treball i Formació, de les línies MG45 i DONA.

48. Resolució EMT/3878/2021, de 27 de desembre, per la qual s'obre la convocatòria per a l'any 2022 en relació amb les actuacions del Programa de suport a les dones en els àmbits rural i urbà, al marc del Mecanisme de Recuperació i Resiliència que promou el Servei Públic d'Ocupació de Catalunya.

49. Barcelona Activa, https://treball.barcelonactiva.cat.

50. Comissió Europea, Una Europa social Fuerte para unas transiciones justas, COM (2020) 14 final.

51. Declaració dels ministres europeus d'Educació i Formació Professional, i la Comissió Europea, convocats a Copenhaguen els dies 29 i 30 de novembre de 2002, sobre la millora de

confluueixen cap a un marc europeu d'educació, de manera que els sistemes educatius a Europa es reorientin cap als resultats de l'aprenentatge i cap a les competències i, en conseqüència, que es potenciï un aprenentatge més centrat en l'alumnat.

Així, les autoritats europees es plantegen com a objectiu principal disposar d'una població amb una qualificació elevada, per competir amb altres potències econòmiques. Resulta prioritari aturar el desfasament entre els perfils educatius existents i les necessitats derivades d'una economia en transformació constant, molt més orientada cap al coneixement i la innovació tecnològica.

Els sistemes de formació professional han d'atreure tot tipus d'estudiants i facilitar-hi l'accés als joves en situació de desavantatge o amb necessitats educatives especials, per la qual cosa es recomana flexibilitzar els itineraris formatius i oferir aquest tipus d'estudis als joves en risc d'abandonament escolar.

Les prioritats de transformació cap a la modernització de la formació professional van en tres direccions: facilitar l'aprenentatge a les empreses, validar els resultats d'aprenentatge derivats de l'experiència professional i, finalment, apostar per la digitalització. Els estudis de formació professional s'han d'acostar més a les necessitats del mercat i promoure un aprenentatge basat en la feina. Les titulacions han de desenvolupar la formació professional dual i el sistema d'aprenentatge a les empreses. I, en l'adaptació a aquestes necessitats, el paper de les empreses és clau. A més, es promou un ambiciós pla per a la digitalització de l'educació[52] que promogui els ensenyaments en línia, l'aprenentatge de competències digitals i l'oferta de noves titulacions en l'àmbit tecnològic.

S'observa que, malgrat que els estudis de formació professional es troben fortament segregats per gènere, el procés de Copenhaguen —i així ha passat també en les successives declaracions dels consells de la Unió Europea de Bruges, Riga, Maastricht— no ha introduït la variable de gènere entre els seus objectius ni ha avaluat l'impacte de gènere en les diferents fases de les seves

la cooperació europea en educació i formació professional (Declaració de Copenhaguen).

52. Comissió Europea, Communication on the Digital Education Action Plan, COM (2018) 22 final.

polítiques. I això té una rellevància especial quan la formació professional dual, l'aprenentatge a les empreses i la digitalització són les pràctiques i tendències de referència que han de seguir els estats membres, les quals poden tenir un fort impacte de gènere.

Aquesta persistent ceguesa de gènere, contrària a l'exigència de la transversalitat de gènere per a totes les accions, prevista als tractats fundacionals, s'ha anat matisant en iniciatives europees recents en matèria d'educació i ocupació, i l'Estratègia per a la igualtat de gènere (2020-2025) ha emfatitzat la conveniència de trencar aquesta tendència.

A Espanya, per exemple, l'exigència legal de la transversalitat en l'àmbit de l'educació comporta l'obligació d'implementar polítiques d'igualtat en tots els àmbits i nivells educatius. I aquestes polítiques han de ser desenvolupades en major mesura per les comunitats autònomes, en tant que tenen la major part de les competències educatives.

Així, en matèria de formació professional, diverses legislacions autonòmiques preveuen accions positives que promouen la incorporació de les dones en certs camps d'estudi i, per exemple, algunes comunitats autònomes com el País Basc o València han concedit ajudes a les dones que es matriculin a estudis de formació professional fortament masculinitzats.[53] Precisament la Llei orgànica 3/2022[54] assenyala, entre d'altres objectius del nou sistema de formació professional, el de facilitar la igualtat d'oportunitats en l'accés al sistema de formació professional i el d'eliminar la segregació formativa existent entre dones i homes (art. 6).

Però, a més d'introduir iniciatives que puguin atreure les dones cap als estudis tècnics i tecnològics, l'avenç en l'equitat de gènere requereix transformacions més profundes, de manera que s'insti els estats membres a revisar els continguts i l'organització dels ensenyaments professionals cap a cultures més igualitàries i menys androcèntriques.

53. Vegeu una anàlisi d'aquestes polítiques en Aguado et al., "Segregación por género y Formación Profesional", 308-327. També es poden consultar propostes de reforma en Arroyo et al., *Proyecto Orienta*.

54. Llei orgànica 3/2022, de 31 de març, d'ordenació i integració de la formació professional.

L'aposta clara de la Unió Europea per la digitalització i pel sistema d'aprenentatge a les empreses no es pot desentendre de la problemàtica de la segregació per sexe ni ignorar la variable de gènere. Així, entre altres mesures, els estats membres haurien d'aspirar a una professionalització i digitalització més gran dels treballs ocupats majoritàriament per dones.

D'altra banda, l'aposta pel sistema d'aprenentatge a les empreses no hauria d'obviar la necessitat de proveir d'una educació de qualitat la formació professional basada a l'aula, per a aquella formació que no es pugui dur a terme pel sistema dual.[55]

I és igualment important incorporar a les polítiques d'ocupació i formació professional la valoració sense biaix de gènere de les competències derivades de l'experiència professional[56] i donar suport a polítiques de transició cap a l'ocupació que tinguin en compte la realitat dels joves i, especialment, de les dones joves que assumeixen responsabilitats familiars.

Per la seva banda, la Llei 17/2015 determina que l'Administració educativa garanteixi la perspectiva de gènere en la formació professional, de manera que es planifiqui i s'adeqüi "a les necessitats i a la diversitat de les dones, a llurs interessos diversos i a llur disponibilitat horària " (art. 27.7, també els articles 32.1 i 46). Així mateix, prescriu l'aplicació de la perspectiva de gènere en el catàleg de qualificacions professionals, lliures d'estereotips sexistes i amb reconeixement de les qualificacions d'aquelles activitats molt feminitzades (art. 37).

Les comunitats autònomes tenen un ampli marge per dissenyar i planificar la formació professional ocupacional en el seu territori: aprovar programes i cursos, organitzar la docència, etc. En el cas de Catalunya, l'Agència de Formació Professional de Catalunya, a més de dissenyar les estratègies vinculades a la formació i qualificació professional, vol —a partir del Catàleg nacional de qualificacions professionals—[57] desenvolupar un model català d'avaluació i acreditació de les competències professionals. Caldrà, doncs,

55. Quintini et al., "The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries", 1-45.

56. European Institute for Gender Equality. *Gender, Skills and Precarious Work in the EU*. Vilnius. European Institute for Gender Equality, 2017.

57. Conforme a la Llei orgànica 3/2022, de 31 de març, d'ordenació i integració de la formació professional, aquest catàleg, però, serà substituït en el futur per altres dos, d'acord amb

aplicar la perspectiva de gènere en aquestes polítiques i, alhora, examinar-ne l'impacte en dones i homes.

7. Les polítiques de foment d'igualtat a les empreses

Segons la Llei 17/2015, els poders públics han de fomentar la igualtat de dones i homes en el mercat laboral mitjançant mesures que: promoguin la presència equilibrada de dones i homes en els llocs de direcció i els consells d'administració, garanteixin el compliment de la igualtat retributiva, fomentin una major diversificació professional, estableixin mecanismes que permetin donar resposta a les denúncies per assetjament sexual i per raó de sexe, impulsin la implantació d'horaris compatibles amb la conciliació, etc. (art. 32). El ventall de mesures és ampli, tot i que, com es veu, tenen un caràcter programàtic i el seu tarannà transversal dificulta el seguiment en la seva execució.

En tot cas, les CCAA tenen potestat per implementar la normativa estatal en matèria d'igualtat en les empreses. Cal, en primer lloc, programar i planificar les actuacions per tal de vetllar pel compliment d'aquesta normativa i, en cas contrari, sancionar-la.

Concretament, cal garantir el compliment de la regulació dels principals instruments que preveu la Llei orgànica 3/2007 i la seva normativa de desplegament: els plans d'igualtat, els registres salarials i els procediments de prevenció i resolució de les situacions d'assetjament sexual o per raó de sexe a les empreses.[58] A més de la vigilància del seu compliment, les CCAA poden fomentar, com ja hem vist, de forma directa o indirecta, que les empreses desenvolupin aquestes polítiques.

És ben sabut que els plans d'igualtat són normes vinculants, negociades entre els ocupadors i la representació dels treballadors, que han de ser aprovades obligatòriament a les empreses amb plantilles de cinquanta o més treballadors (art. 45 i disposició transitòria onzena LOIEDH, modificats pel Reial decret

el nou sistema de formació professional: el Catàleg nacional d'estàndards de competències professionals i el Catàleg nacional d'ofertes de formació professional.

58. Totes les empreses tenen l'obligació de prevenir aquests tipus de conductes. En el cas de les empreses de cinquanta treballadors o més, la prevenció de l'assetjament s'ha d'incloure en el diagnòstic del pla d'igualtat (art. 46.2 de la LOIEDH).

llei 6/2019). En el cas de les administracions públiques, totes estan obligades a elaborar un pla d'igualtat, independentment del seu volum (disposició addicional setena de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, EBEP).

Uns anys després, amb la reforma del 2019[59] i el seu desplegament reglamentari posterior, s'ha volgut reforçar l'eficàcia d'aquests instruments regulant-ne amb detall els continguts obligatoris, tant en la fase de diagnosi i de desenvolupament com en les fases de seguiment i avaluació. Aquesta normativa remarca la importància d'elaborar un diagnòstic complet i negociat i que l'eficàcia de les mesures i les accions previstes en el pla pugui ser avaluada.

Arran de la normativa estatal sobre els plans d'igualtat, la Generalitat va desplegar una sèrie d'accions consistents a concedir ajuts a les empreses per a la posada en marxa dels plans d'igualtat —vigent fins a l'any 2011[60]—, oferir assessorament i suport tècnic per elaborar-los, i establir un registre de plans d'igualtat de caràcter voluntari.[61] S'observa que aquests tipus d'ajuts s'han deixat d'oferir, malgrat que —arran de la reforma del 2019— moltes empreses de mida mitjana han hagut d'adoptar un pla d'igualtat en relatiu poc temps.

També la reforma de 2019 va fixar l'obligatorietat de registrar tots els plans d'igualtat a escala estatal i de crear un registre estatal específic per a aquests plans, dintre del Registre de convenis i acords col·lectius (art. 46 LO 3/2007). Com ha remarcat el Consell de Garanties Estatutàries,[62] aquest registre hauria de respectar les competències executives de la Generalitat en matèria de registre de convenis i, en tot cas, la Generalitat podria mantenir un registre propi per als plans d'igualtat que no tinguin caràcter obligatori. En aquest sentit, seria recomanable restaurar la publicitat del plans aprovats a Catalunya, tal com es feia abans al web Departament del Treball, mesura que, actualment,

59. Reial decret llei 6/2019, d'1 de març, de mesures urgents per a la garantia de la igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes en el treball i l'ocupació.

60. El 2020 el Departament de Treball va tornar a anunciar ajuts a les empreses perquè elaboressin plans d'igualtat, però amb una dotació econòmica molt modesta. https://treball.gencat.cat/ca/detalls/article/Impuls-als-plans-digualtat.

61. Cfr. Carrasquer, i Sánchez Mira, "Les polítiques d'igualtat a Catalunya davant de la crisi i l'austeritat", 106.

62. Dictamen 5/2019, de 23 de juliol, sobre el Reial decret llei 6/2019, d'1 de març, de mesures urgents per a la garantia de la igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes en el treball i l'ocupació.

ha estat cancel·lada. D'aquesta manera, es facilitaria l'accés de la ciutadania a aquesta informació pública, en virtut dels principis de publicitat, transparència i bon govern.

En paral·lel al desplegament normatiu en matèria d'igualtat, la legislació ha anat ampliant el règim sancionador amb noves infraccions. Així, la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social[63] (LISOS) preveu com a infraccions molt greus les conductes empresarials discriminatòries directes o indirectes, l'assetjament sexual i per raó de sexe produït dintre de l'àmbit de l'empresa, o la no elaboració o inaplicació de plans d'igualtat (apartats 12, 13, 13 bis i 17 de l'article 8 la LISOS). O bé es tipifica com a infracció greu no complir amb les obligacions dels plans i de les mesures d'igualtat, prevists en la Llei (art. 7.13 LISOS).

Les comunitats autònomes poden exercir la seva facultat sancionadora de caràcter social sobre les matèries de les quals siguin competents,[64] ja que els pertoca l'execució de la legislació laboral. Des de març de 2010[65] Catalunya va assumir les competències de funció inspectora sobre les matèries socials traspassades i, a tal efecte, el personal del cos de la Inspecció de Treball i de la Seguretat Social —que continua essent un cos estatal— passava a dependre orgànicament i funcionalment de la Generalitat de Catalunya.

8. L'obligació d'assolir la igualtat a la funció pública

L'ocupació pública és un sector molt feminitzat a Catalunya, on dues de cada tres persones treballadores són dones.[66] Tot i així, i encara que no tan in-

63. Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social.

64. A l'hora de delimitar sobre quines matèries laborals i de seguretat es reserva l'Estat la competència sancionadora, la STC 195/1996, de 28 de novembre, va assenyalar que l'Estat pot sancionar per actes il·legals referits al règim econòmic de la Seguretat Social. En conseqüència, les comunitats autònomes no podrien sancionar per la comissió d'infraccions referides a la percepció d'ingressos o a la realització de despeses de Seguretat Social, però sí per incompliment de les obligacions instrumentals vinculades a les obligacions de cotitzar (inscripció, afiliacions, altes i baixes).

65. Reial decret 206/2010, de 26 de febrer, sobre traspàs de funcions i serveis a la Generalitat de Catalunya en matèria de funció pública inspectora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social.

66. https://www.idescat.cat/indicadors/?id=aec&n=15953 (dades d'octubre de 2020).

tensament com en el sector privat, s'observen també asimetries o bretxes de gènere dins del sector públic:

- Encara persisteix la divisió sexual de les tasques dins de les administracions.
- Tot i que s'ha progressat, encara s'està lluny d'una representació equilibrada en els càrrecs directius.
- Les dones exerceixen més els drets de conciliació i les reduccions de jornada, que comporten sacrificis salarials.
- Les dones pateixen amb més freqüència que els homes la temporalitat dins del sector públic i, alhora, moltes de les activitats més feminitzades dins de les administracions són descentralitzades i reuneixen les condicions més precàries: neteja, assistència domiciliaria, serveis de menjadors escolars, residències de persones grans, etc.

En tant que ocupadores, les administracions públiques estan obligades a garantir el principi d'igualtat efectiva de dones i homes entre el personal que hi presta serveis i atendre, entre d'altres, als objectius següents:

- Eliminar discriminacions en l'accés i la carrera professional.
- Garantir la paritat en tots els nivells de decisió.
- Facilitar la corresponsabilitat, sense penalitzar les dones que exerceixen els drets de conciliació.
- Prevenir i erradicar la violència de gènere a la feina (assetjament sexual i per raó de sexe).
- Eliminar els biaixos discriminatoris en les organitzacions, començant per la comunicació sexista.

Precisament, la Llei catalana d'igualtat preveu una sèrie d'instruments per avançar en la igualtat real, com són la negociació col·lectiva i els plans d'igualtat; els protocols per prevenir i detectar l'assetjament sexual o per raó de sexe; les mesures d'acció positiva on les dones estiguin infrarepresentades; la forma-

ció i sensibilització per a tot el seu personal, o bé la inclusió de la perspectiva de gènere en la contractació i en la relació amb les empreses contractistes.

Sabem que en matèria de funció pública les CCAA poden regular els drets i obligacions que regeixen el seu personal, tot desenvolupant la regulació bàsica establerta per l'EBEP. A Catalunya, resta pendent l'aprovació d'una futura llei de la funció pública catalana, de manera que el règim dels empleats públics es troba dispers en diverses normes.[67]

En tot cas, la negociació col·lectiva és, com hem dit, un instrument clau en l'avenç de la igualtat laboral de dones i homes. Igualment, és obligatori que totes les administracions i organismes públics disposin del seu pla d'igualtat, independentment de la seva mida (disposició addicional setena de l'EBEP i art. 15 de la Llei 17/20215).

També les administracions públiques han de vetllar per prevenir i erradicar l'assetjament sexual o per raó de sexe. L'article 18 de la Llei 17/2015 preveu l'aprovació per part de les institucions, els organismes públics i l'Administració de la Generalitat d'un protocol de prevenció de l'assetjament sexual i per raó de sexe. El mateix any es va aprovar el Protocol d'assetjament de la Generalitat,[68] fruit de l'acord de la mesa general que vincula tots els empleats públics, excepte els cossos i les forces de seguretat.

A més, les administracions publiques catalanes han de revisar les convocatòries d'accés i han d'incorporar els continguts en matèria d'igualtat als temaris, i promoure la composició paritària dels tribunals i els òrgans de selecció (art. 16 de la Llei 17/2015). Tenen l'obligació, igualment, de proveir de formació permanent en matèria d'igualtat de dones i homes tot el personal de les administracions públiques.

Cal dir que, en matèria de diversificació professional, diverses iniciatives normatives han previst mesures d'acció positiva per tal d'incrementar la presència de dones en activitats i professions fortament estereotipades per raó de

67. Destacaria, d'entre totes, la Llei 8/2006, de 5 de juliol, en què es regulen els drets de conciliació del personal de les administracions públiques a Catalunya, que poden ser millorats per negociació col·lectiva.

68. Departament de Governació i Relacions Institucionals (2015), "Protocol per a la prevenció, la detecció, l'actuació i la resolució de situacions d'assetjament sexual, per raó del sexe, de l'orientació sexual i/o de la identitat sexual".

gènere, de què havien estat tradicionalment excloses (per exemple, mitjançant reserves d'ocupació en l'accés als cossos de policia catalana, dels bombers de la Generalitat i de la ciutat de Barcelona o dels agents rurals).[69]

9. Alguns reptes futurs per concloure

És clar que Catalunya, prenent com a guia i base competencial l'EAC, ha desplegat un marc institucional i normatiu en matèria de polítiques d'igualtat que cal desenvolupar, tot incorporant la perspectiva de gènere i avançant en mesures que redueixin les bretxes de gènere en la cerca d'equitat. En l'àmbit de les relacions laborals, tot i que les comunitats autònomes no tenen competències normatives, sí que disposen un ampli radi d'acció en el disseny i en les estratègies de les polítiques sociolaborals i en la seva implementació. A Catalunya, l'EAC —que reconeix extensament els drets vinculats a la igualtat de gènere en el treball— ordena la creació d'un espai català de relacions laborals on avançar en aquesta direcció a través de la concertació i la negociació col·lectiva. Igualment l'aprovació de la Llei d'igualtat catalana, encara que tardana, regula una sèrie de polítiques, objectius i instruments que permetrien avançar en una major equitat de gènere en l'àmbit de les relacions laborals. Caldria, per exemple, aplicar la perspectiva de gènere en les polítiques d'ocupació i de formació en totes les seves fases, així com reprendre de nou les polítiques de suport a les empreses per fomentar la igualtat, tot reforçant alhora la supervisió del compliment a les empreses de la normativa d'igualtat.

A banda de les polítiques pròpiament laborals, altres polítiques socials, en tant que adreçades a la ciutadania en general, tenen un fort impacte de gènere i fomenten la igualtat en el treball. És el cas, per exemple, de les múltiples polítiques adreçades a fomentar la corresponsabilitat i a conciliar millor la vida personal, familiar i laboral. Com ja hem dit, les CCAA no tenen competències per regular el temps de treball o els drets de conciliació com els permisos, les excedències, etc. Sí que, en canvi —i en un àmbit més ampli que el laboral—,

69. En relació amb els cossos de policia local: Llei 16/1991, de policies locals, introduïda per la Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, que modifica la Llei 16/1991, de policies locals. En relació amb el cos de Bombers de la Generalitat i els agents rurals: Llei 2/2021, de 29 de desembre, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic.

poden dissenyar polítiques en relació amb els usos del temps, consistents, per exemple, a facilitar la racionalitat d'horaris o bé a fomentar les bones pràctiques de les empreses en la gestió del temps de treball o en relació amb el teletreball, per exemple (art. 46 Llei 17/2015). Una altra política seria l'adreçada a facilitar l'accés a les estructures de cura i, en aquest sentit, la provisió de llars d'infants i de residències o centres per a persones en situació de dependència té un clar impacte de gènere. Igualment, tenen un fort impacte de gènere les polítiques de serveis socials, adreçades a fomentar el benestar social i, en aquest sentit, els programes autonòmics de rendes mínimes —com, a Catalunya, la renda garantida de ciutadania— incideixen en realitats molt feminitzades, com són les famílies monoparentals.

Prenent com a referència els objectius de desenvolupament sostenible, tres grans reptes que han d'abordar les polítiques públiques en matèria d'igualtat de gènere, en tant que afecten especialment les dones, són: garantir un treball digne, revaloritzar les tasques de cura i donar-hi suport, i protegir les realitats feminitzades en situació d'exclusió social.

Aquestes desigualtats són difícils d'escurçar, en tant que tenen un caràcter estructural i es requereixen, per fer-hi front, polítiques transversals i intersectorials. Algunes d'aquestes polítiques clau consistirien a ampliar l'àmbit subjectiu del dret laboral i reforçar els drets laborals, però també garantir el compliment d'aquests drets. Caldria, alhora, proveir l'accés universal a les estructures de cura i no penalitzar la dedicació de temps a aquestes tasques.

En tot cas, convé tenir present que retallar efectivament les desigualtats socials i de gènere requeriria donar suport a polítiques universals i redistributives, promoure-les, i alhora transformar la visió neoliberal dels models de relacions laborals i de protecció social, en alinear-los amb les nocions internacionals de treball decent i amb una protecció social universal i inclusiva que comprengui la garantia d'uns ingressos mínims i la suficiència de les pensions. Convé insistir que les polítiques d'ocupació per si mateixes no són suficients per evitar les situacions de vulnerabilitat de les persones, sinó que es requereixen polítiques coordinades i intersectorials més àmplies, que abastin les polítiques educatives, de corresponsabilitat i de protecció social i que impliquin tots els agents involucrats. Davant d'aquests grans reptes, les polítiques autonòmiques s'encabeixen en un sistema de governança multinivell, que ha de coordinar-se amb les diferents estratègies, les europees i l'estatal, tal com hem vist en l'exemple de les polítiques d'ocupació.

Bibliografia

Aguado, Juli Antoni, Francisco Javier Cano, i María José Sánchez. "Segregación por género y Formación Profesional: aportaciones al debate sobre la situación actual". *Revista de la Sociología de la Educación* 13, n. 3 (2022): 308-327.

Alujas, Joan Antoni. "Efectos del COVID-19 sobre el empleo en España: análisis de las diferencias respecto al inicio de la crisis de 2008". *Revista de Estudios Empresariales* 2 (2021): 4-23.

Arroyo, Lidia et al. *Proyecto Orienta: segregación de género en el sector industrial*. Madrid: Comisiones Obreras, 2017.

Caicedo Camacho, Natalia. "Apuntes y reflexiones desde el feminismo sobre la igualdad y la diferencia". *Revista Iustitia et Pulchritudo* 3, n. 2 (2022): 24-38.

Camas, Ferran, Judit Baseiria, i Cristina López. *L'impacte de les reformes laborals, d'ocupació i de seguretat social en el marc competencial de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2014.

Carrasquer, Pilar, i Nuria Sánchez Mira. "Les polítiques d'igualtat a Catalunya davant de la crisi i l'austeritat". *Societat Catalana 2016-2017* (2020): 91-111.

Expósito, Enriqueta. "La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals – Journal of Self-Government* 5 (2007): 147-202.

Ganguli, Ina, Ricardo Hausmann, i Martina Viarengo. "Closing the Gender Gap in Education: What Is the State of Gaps in Labour Force Participation for Women, Wives and Mothers?". *International Labour Review* 133, n. 2 (2014): 197-233.

Gernigon, Bernard, Alberto Odeo, i Horacio Guido. "Principios de la OIT sobre la negociación colectiva". *Revista Internacional del Trabajo* 119, n. 1 (2000): 37-59.

Grusky, David, i Maria Charles. *Occupational Ghettos: The Worldwide Segregation of Women and Men*. Stanford: Standford University Press, 2005.

Hernández-Moreno, Jorge José, i Juan Antonio Ramos Gallarín. "La centralización de la gobernanza territorial en las políticas activas del mercado de trabajo en España durante la Gran Recesión (2011-2016)". *GAPP. Nueva Época* 18 (2017): 5-22.

Lombardo, Emanuela, i Margarita León. "Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica". *Investigaciones feministas* 5 (2014): 13-35.

López, Julia. *Marcos Autonómicos de Relaciones Laborales y de Protección Social.* Madrid: Marcial Pons, 1993.

———. "Systemic Discrimination and Effective Gender Equality Policies". *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, n. extra 1 (2019): 137-148.

Martín Herrero, Vicky, i Inmaculada Pastor Gosálbez. "Las políticas de empleo como refuerzo de la precariedad y la división sexual del trabajo: el papel del personal técnico". *Cuaderno de Relaciones Laborales* 39, n. 1 (2021): 53-72

OCDE. *Employment Outlook 2021, Navigating the Covid-19 Crisis and Recovery. How does Spain compare?*, 2021.

Oliveras Jané, Neus. "Les polítiques de gènere de la Generalitat de Catalunya i la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals – Journal of Self-Government* 36 (2022).

Pérez del Río, M.ª Teresa. "Aproximación General a la Ley Orgánica de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres". *Boletín de Información y de Análisis Jurídico* 24 (2007): 4-20.

Pons Parera, Eva. "Igualdad y no discriminación por razón de sexo: nociones jurídicas". A Ana Sánchez, i Nuria Pumar, coord., *Análisis Feminista de Derecho,* 35-64. Barcelona: Publicaciones y Ediciones de la Universidad de Barcelona, 2013.

Pryeto, Lidia, i Judit Vall. "Dona i mercat laboral a Catalunya (2002-2021)". *Revista Econòmica de Catalunya* 85 (2022): 42-49.

Quintini, Glenda, John P. Martin, i Sébastien Martin. "The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries". *IZA Discussion Paper* 2582 (2007): 1-45.

Rojo Torrecilla, Eduardo. "Reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral. ¿Qué ha cambiado desde la STC 33/1981 de 5 de noviembre a la STC 123/2014 de 21 de julio?". A Antonio Baylos, Jaime Cabeza, i Jesús Cruz, coord., *La jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el período 1999-2010*, 77-106. Madrid: Editorial la Ley, 2015.

Sanz-de-Galdeano, Anna, i Anastasia Terskaya. "The labor market in Spain, 2002-2018". *IZA World of Labor* (2020): 1-12. https://wol.iza.org/uploads/articles/403/pdfs/the-labor-market-in-spain.pdf.

Polítiques per la igualtat a Catalunya: l'àmbit educatiu. Una gota d'aigua lila enmig de l'oceà

Núria Solsona Pairó
Doctora en Ciències de l'Educació, Universitat Autònoma de Barcelona (Espanya)

Marina Subirats Martori
Catedràtica emèrita de Sociologia de la Universitat Autònoma de Barcelona (Espanya)

Non-sexist Policies in Catalonia: What Happened in the Educational Field?

ABSTRACT This article is about the evaluation of educational policies for non-sexist education in Catalonia from the Spanish democratic transition on. It starts by analysing the legal framework of education, both in Spain and Catalonia. Many different laws have been approved during these years. After this first part, we analyse the action of the Conselleria d'Educació, the education authority in Catalonia. What did this institution do about non-sexist education? The most important action was an Educational Innovation Programme from 2005 to 2010, and then during the last three years. We also mention a few actions from other institutions or schools. However, we must conclude that no institutional policy has consistently been developed. Finally, we provide some notes about non-sexist research in schools, teachers' training, and books and papers about what is referred to as "coeducation" in Spain. A big change has to be made in the years ahead in order to achieve a non-sexist education in Catalonia.

KEYWORDS education; coeducation; educational policies; non-sexist education; education for equality.

RESUM L'article es planteja com una avaluació de les polítiques d'igualtat a Catalunya en l'àmbit de l'educació a partir de la transició a la democràcia. Per fer-ho, es parteix de l'anàlisi del marc legislatiu de l'educació en aquests anys, tant en l'àmbit estatal com en el català, en les diverses versions que s'han anat succeint. S'analitza posteriorment l'acció de la Conselleria d'Educació en relació amb la coeducació, amb especial èmfasi en les seves realitzacions més importants, els projectes desenvolupats en el marc dels programes d'innovació educativa, des del 2005 fins al 2010 i en els tres últims anys. S'esmenten també les realitzacions coeducatives que s'han dut a terme des d'altres institucions i, sobretot, des d'alguns centres educatius. La conclusió, però, és que no hi ha hagut una política institucional coherent i continuada en el temps. Finalment, es fan uns apunts sobre recerca, formació i materials coeducatius, per

Article rebut el 15/06/2022; acceptat el 24/10/2022.

concloure que la coeducació ha estat una gota lila enmig de l'oceà. Per tant, en gran part, la feina està encara per fer.

PARAULES CLAU educació; coeducació; política educativa; escola no sexista; educació per la igualtat.

1. Introducció

Com és conegut, a partir dels anys setanta del segle passat es va iniciar a Catalunya una nova onada del moviment feminista. N'hi havia ja hagut una primera onada, durant el primer terç del segle, en la qual les reivindicacions de les dones en relació amb la igualtat de drets i de possibilitats s'havien fet patents, i això havia ocasionat un conjunt de canvis, especialment en l'etapa de la Segona República, que va permetre a moltes dones ser conegudes com a escriptores, mestres, artistes i, fins i tot, polítiques. Malauradament, la guerra i el franquisme van eliminar molts d'aquests avenços i van fer retrocedir durant quaranta anys els drets ja conquerits.

La nova onada de feminisme que s'inicia al món cap als anys setanta planteja que cal reprendre la lluita pels drets i possibilitats de les dones per tal d'aconseguir la igualtat. I, a partir de les conferències mundials organitzades per les Nacions Unides que es van dur a terme entre 1970 i 1995, van sorgir unes institucions destinades a impulsar un conjunt de polítiques encaminades a promoure la igualtat entre dones i homes, i es van començar a dissenyar accions concretes per implementar en els diversos àmbits de la societat.

A partir de la constatació que una de les mancances de les dones que els impedia assumir un conjunt de tasques fetes fins aquell moment només pels homes era el menor nivell educatiu, els canvis en l'educació van esdevenir un dels objectius primers que es van plantejar a l'hora de definir aquestes polítiques igualitàries. L'anàlisi de les desigualtats educatives i les seves causes va esdevenir un camp de treball important en el món acadèmic, especialment per a les investigadores que treballaven en psicologia, pedagogia i sociologia. La recerca en el món anglosaxó va ser capdavantera, però també a Itàlia, França i els països nòrdics es van fer molts avenços en el coneixement del que passava a les aules, en els continguts dels llibres de text, en el llenguatge, etc. I també a Espanya i, molt concretament, a Catalunya i al País Basc es van iniciar les recerques relatives a l'educació i la coeducació ja des dels primers anys vuitanta.

Es van anar definint, així, un conjunt de mesures a dur a terme a les escoles i a les universitats. Han passat molts anys i és hora de fer balanç del resultat d'aquestes polítiques, i de veure on som en aquest moment i fins on les institucions públiques han contribuït a l'esforç de canvi que han dut a terme moltes escoles, instituts i universitats, a partir del treball, bàsicament, de mestres i professores.

Així doncs, ens proposem, en aquest article, explorar què s'ha fet a Catalunya per canviar l'educació i fer-la més igualitària entre homes i dones. Per fer-ho, partirem d'una descripció molt breu d'on érem a l'inici de la democràcia; veurem després com la voluntat de canvi educatiu ha quedat reflectida en la legislació espanyola i en la legislació catalana. Però no n'hi ha prou amb aprovar lleis perquè els canvis es produeixin, de manera que ens caldrà, a continuació, veure quina ha estat l'acció del Departament d'Educació, els diversos plans que s'han confegit en relació amb la coeducació, les característiques de les accions dutes a terme per les escoles i, finalment, l'abast del canvis que s'han produït i la situació que tenim en aquest moment, quan està a punt d'implantar-se una nova llei educativa espanyola en la qual es dona certa rellevància al tema de la coeducació.

2. Les diferències educatives entre homes i dones a Catalunya a l'inici de la democràcia

A Catalunya, cap als anys vuitanta, a l'inici de la democràcia, les diferències de nivell educatiu entre homes i dones eren enormes: hi havia encara un elevat analfabetisme entre les dones i el percentatge de titulades universitàries era molt inferior al dels titulats. La inferioritat educativa de les dones era, per tant, ben evident, cosa que les situava també en situació d'inferioritat davant un mercat de treball al qual es dirigien de manera creixent.Alhora, però, s'havia aconseguit gairebé totalment una de les reivindicacions històriques del feminisme i dels moviments de renovació pedagògica: la gran majoria de les escoles ja eren mixtes. Significa això que eren coeducatives? No totalment. L'escolarització mixta havia estat la principal reivindicació en relació amb la coeducació en els anys anteriors a la Guerra Civil,[1] moment en el qual la

1. Per conèixer l'evolució de l'escola mixta i coeducativa a Catalunya en l'etapa republicana, podeu consultar l'excel·lent llibre d'Esther Cortada *Escuela mixta y coeducación en Cataluña durante la 2ª República*.

coeducació era sobretot entesa com l'educació conjunta de nois i noies, però no suposava un canvi cultural com el que actualment considerem imprescindible per parlar de coeducació. El pas a l'escola mixta, impulsat per la Llei general d'educació (LGE) de 1970, va ser un primer pas, un avenç considerable per a les dones, perquè va permetre una unificació curricular i un ràpid creixement dels nivells educatius femenins. Però no va esgotar els canvis necessaris per poder parlar plenament de coeducació.

Així, com vam poder comprovar molt ràpidament a partir de l'etapa democràtica, l'escola mixta era un pas important, però no suficient. L'educació, tal com s'entenia a partir de l'LGE, seguia sent totalment androcèntrica, tal com havia estat des de l'inici de la creació d'escoles, pensades bàsicament per a l'educació dels nens. Quedava, doncs, molta feina per fer, una feina que consistia bàsicament a descobrir els buits de presència i presa en compte de les dones en l'àmbit acadèmic i en les pràctiques i relacions educatives, i a anar canviant la cultura educativa, des dels contes i llibres de text fins als hàbits escolars i universitaris, per tal que la presència de les dones deixés de ser marginal i les seves produccions vitals i culturals fossin incorporades a la cultura escolar i acadèmica en condicions similars a les que constitueixen una cultura que ha estat fonamentalment construïda pels i per als homes.

3. La coeducació en l'etapa democràtica

Per analitzar com ha evolucionat, a partir de la transició democràtica, l'àmbit educatiu a Catalunya en relació amb la igualtat de sexes i gèneres, cal tenir presents diversos aspectes.

En primer lloc, cal considerar l'àmbit legislatiu de l'educació i la seva evolució al llarg dels anys, tenint present que hi ha unes lleis estatals, que donen un marc general de tractament de l'organització i els continguts de l'educació, i un marc català, que és el que ha de fixar les formes concretes i impulsar els canvis reals. Els avenços que s'han fet en els aspectes legislatius no garanteixen —no ho fan en cap àmbit social— que hi hagi una transformació efectiva de l'educació, però són importants perquè, d'una banda, ens indiquen l'evolució de l'opinió pública respecte d'una determinada qüestió, en aquest cas de la igualtat entre homes i dones i com s'ha de reflectir en el sistema educatiu; i, alhora, estableixen les línies generals d'unes polítiques públiques, de manera

que legitimen allò que poden canviar el professorat i els centres sense que sigui considerat inconvenient. El segon aspecte que cal prendre en compte és l'acció de les institucions públiques i, en aquest cas, específicament del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya, que és l'organisme que té les competències sobre l'educació i el que realment ha d'impulsar els canvis necessaris per arribar a un determinat objectiu. Atès que aquesta acció s'ha concretat en projectes duts a terme en alguns centres educatius, inclourem en aquest apartat la menció d'aquestes accions fetes a escoles i instituts, que constitueixen la concreció més clara de l'acció institucional, encara que, en la majoria dels casos, es deguin més al professorat que a la política duta a terme des del Departament d'Educació.

El tercer aspecte és la menció d'allò que s'ha fet des de les universitats i les investigadores, i que ha permès de conèixer la situació de l'androcentrisme als centres i les seves manifestacions, així com disposar de materials i d'estudis orientatius en relació amb la coeducació. No entrarem aquí en el detall d'aquest tipus de treballs, que demanarien una monografia per si mateixos, però cal fer-ne menció perquè han estat també una peça clau per a la presa de consciència de la necessitat d'un canvi educatiu. Evidentment, no podem conèixer totes les iniciatives que han sorgit en aquests anys, que són moltes, però farem esment de les més conegudes; en l'àmbit educatiu ha estat especialment important la iniciativa de mestres i professores, iniciativa que a vegades es manté únicament dins d'un centre i altres vegades s'escampa a diversos centres o dona lloc a publicacions que en permeten la difusió. En qualsevol cas, ja podem afirmar des d'ara que és en aquest tercer aspecte on trobem una voluntat de canvi més decidida i on s'han produït els esforços i les realitzacions més importants per arribar a la coeducació.

Vegem, doncs, aquests diversos aspectes.

4. Marc legal

En relació amb el marc legal i el tractament de la coeducació que s'ha anat produint des dels anys vuitanta fins a l'actualitat, les peces que es poden considerar més importants són, d'una banda, les lleis d'àmbit estatal que fan referència a l'educació. A més, però, de les pròpiament educatives, hi ha també les que parlen específicament de la igualtat entre homes i dones.

Aquesta legislació constitueix un marc general que, en molts casos, no ha estat desenvolupat en la pràctica. El mateix ha succeït amb les lleis educatives i d'impuls a la igualtat de l'àmbit català; amb tot, aquests textos legislatius ens donen una certa idea d'allò que s'ha considerat que havia de ser tingut en compte en l'educació i, sobretot, constitueixen un marc en què les escoles que han volgut iniciar canvis en el sentit de la coeducació han pogut fer-ho sense traves legals.

Els principals textos legislatius que han fet referència a la coeducació o al tractament de la igualtat de sexes en l'àmbit educatiu són els següents:

a) Àmbit estatal: la LOGSE, la LOCE, la LOE, la LOECE, la LOMLOE, la Llei contra la violència de gènere de 2004 i la d'igualtat de 2007.

b) Àmbit català: la Llei del dret de les dones a erradicar la violència masclista (2008), la LEC (2009) i la Llei d'igualtat de 2015.

4.1. La legislació d'àmbit estatal

Respecte de la legislació d'àmbit estatal, cal veure, d'una banda, quina ha estat l'evolució del tractament de la igualtat entre homes i dones en les cinc lleis esmentades i quines han estat les formulacions, més concretes, especialment en la Llei contra la violència de gènere (Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere) i la Llei d'igualtat (Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes).

Si fem el recorregut que va de la LOGSE (1990) a la LOMCE (2013), els resultats que trobem en relació amb la coeducació al llarg d'aquests gairebé vint-i-cinc anys són més aviat deplorables. Per raons en què ara no entrarem, sempre de caràcter polític, la LOGSE, primera gran llei educativa de la democràcia, va considerar seriosament la igualtat educativa entre homes i dones en el procés d'escolarització, i va proposar de dur-la a terme de la manera més adequada; és a dir, no com a part d'una assignatura, sinó com un ensenyament transversal, que es tingués en compte en totes les assignatures i també en el que s'ha anomenat el "currículum ocult", és a dir, el conjunt d'activitats i missatges no especialment reglats que s'esdevenen en la pràctica escolar.

Aquest plantejament és del tot correcte: si la igualtat es tracta com una assignatura, possiblement l'alumnat acabarà sabent qui era Olímpia de Gouges o Simone de Beauvoir, però això no garanteix en absolut que les relacions i jerarquies entre homes i dones siguin superades en els hàbits i en les mentalitats del professorat i de l'alumnat. Arribar a una igualtat de sexe i de gènere en l'àmbit educatiu requereix un altre tipus de intervencions, encara que, evidentment, el tractament mitjançant una assignatura sigui també necessari com a part de l'aprenentatge de la història i de l'evolució de la cultura humana.

Doncs bé, allò que va succeir amb la LOGSE va ser que el professorat no tenia cap noció de com desenvolupar una matèria en forma transversal.[2] En un moment en què tota la metodologia educativa estava centrada en el desenvolupament per assignatures, qualsevol altre tipus de tractament no hi tenia cabuda ni era conegut pel professorat, de manera que, ben clarament, tot va quedar en un procés de bones intencions. D'altra banda, la LOGSE va tenir una vigència massa curta per desplegar tot el seu potencial, que era molt, però que necessitava etapes d'experimentació, retocs, rectificacions i reajustaments diversos; cal tenir present que, en paraules del ministre que la va promulgar, José María Maravall, era una llei pensada per durar cinquanta anys, una llei del tipus del que havia estat la Llei Moyano a mitjans del segle XIX, però, en realitat, va durar molt pocs anys.Aquell primer intent d'introduir la igualtat com un ensenyament transversal, que permetés detectar i modificar els biaixos androcèntrics i els comportaments masclistes que caracteritzen els nostres sistemes educatius, no va, doncs, reeixir, més enllà de cridar l'atenció sobre un tema important i impulsar que moltes mestres i professores comencessin a pensar en quins aspectes caldria canviar en l'educació perquè acabés sent verdaderament igualitària. Des de la constitució del primer govern del PP, l'any 1996, la LOGSE ja va ser progressivament abandonada, sobretot en els aspectes més innovadors. La nova llei educativa aprovada pel govern del PP

2. A tall d'anècdota, vull fer constar que el mateix personal del Ministerio de Educación (MEC) que estava desenvolupant la LOGSE tampoc no sabia com organitzar un ensenyament transversal. L'any 1994 jo (M. Subirats) era directora general de l'Instituto de la Mujer del Ministerio de Asuntos Sociales. L'Instituto treballava constantment en col·laboració amb el MEC per tal de desenvolupar la igualtat educativa a través de la LOGSE. Doncs bé, en un cert moment el personal del MEC em va demanar que els fes una xerrada sobre què volia dir això de les "transversals", que sonava a un invent de pedagogs universitaris. La vaig fer i em vaig adonar que, efectivament, no sabien de què es tractava. (No parlo del ministre ni dels directius, evidentment, sinó del personal que redactava les "Cajas Rojas" i altres materials de l'època.)

(LOCE, Llei orgànica 10/2002, de 23 de desembre, de qualitat de l'educació) eliminava les referències a la coeducació, que, de fet, no havia avançat gens en tant que política estatal en aquella etapa. De nou, però, la LOCE no va tenir efectes importants, més enllà de tot el que havia eliminat de la LOGSE, perquè, aprovada a finals de l'any 2002 i perdut el govern per part del PP al mes de març del 2004, no hi va haver temps material per fer totes les transformacions que proposava i que, evidentment, anaven en un sentit conservador.

La següent llei educativa estatal va ser la LOE (Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació), promulgada pel govern Zapatero i consistent a eliminar un conjunt important de mesures que havia proposat la LOCE. Aquesta nova llei, la LOE, ja no va anar tan lluny en matèria d'igualtat com havia fet la LOGSE i, davant el fracàs de l'intent d'introduir coneixements de forma transversal, va optar per incloure l'ensenyament de la igualtat entre els sexes en una nova assignatura, que va ser anomenada "Educación para la Ciutadanía". Una assignatura en la qual havien de cabre continguts diversos, de caràcter polític, cívic, igualitari…, seguint un model que s'estava implantant en alguns països europeus, que havien constatat la necessitat que les noves generacions aprenguessin un conjunt de coses en relació amb l'organització política de la UE, el funcionament de la democràcia, les bases del civisme i altres temes similars.[3]

El plantejament de la igualtat com a assignatura no va caure gaire bé en el professorat que ja reclamava la coeducació i que considerava que un ensenyament transversal era més adequat. Però, sobretot, la nova assignatura d'Educació per a la Ciutadania va ser frontalment combatuda per l'Església i pels sectors més conservadors, que en van fer una mena de cap de turc contra la LOE. L'argument fonamental era que es tractava d'ensenyar valors, i que aquesta no és la finalitat del sistema educatiu, sinó de l'Església. Tant i tant van lluitar contra l'Educació per a la Ciutadania, que era presentada com una intromissió de l'Estat en l'ensenyament i com un adoctrinament, que pràcticament aquesta matèria va quedar desnaturalitzada i oblidada, molt especialment en allò que feia referència a la igualtat entre els sexes.

Va venir després la LOECE, també anomenada Llei Wert (Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa), de molt trista memòria, perquè en molts aspectes gairebé retornava a plantejaments

3. Vegeu, per exemple, Arnot, *Coeducando para una ciudadanía en igualdad*.

franquistes. Òbviament, de coeducació, res de res. Tampoc no va eliminar gran cosa, donada la trajectòria anterior, que, com hem vist, no avançava pas en matèria d'una política pública clara i decidida en favor de la coeducació.

On som ara? El govern socialista de Pedro Sánchez va confegir una nova llei, la LOMLOE (Llei orgànica 3/2020, de 29 de desembre, per la qual es modifica la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació), una vegada més considerada com una modificació de les anteriors lleis educatives davant el cansament del professorat per l'excessiu canvi de directives; la LOMLOE introdueix de nou tot un conjunt d'articles referits a la igualtat homes/dones i al tractament que cal donar-hi en l'educació. En el moment d'escriure aquest article la LOMLOE encara no està totalment desplegada i, per tant, difícilment podem saber si, finalment, amb aquesta Llei es farà un pas endavant per la coeducació o bé si, una vegada més, ens trobarem davant d'un brindis al sol a partir del qual sembla que ja està tot solucionat quan, en realitat, no s'aporta cap canvi en profunditat des de la política del Govern espanyol.

A més de les lleis educatives a què ens hem referit, es van aprovar unes altres dues lleis d'àmbit estatal que fan referència a la igualtat educativa entre homes i dones i als canvis que cal fer per arribar-hi. Són, com hem apuntat més amunt, la Llei contra la violència de gènere de 2004 i la d'igualtat de 2007. En ambdues lleis hi ha un conjunt d'articles en què es parla del fet que cal canviar els textos escolars per tal d'incloure-hi dones, que cal canviar el llenguatge perquè sigui inclusiu, i que cal formar el professorat per a la igualtat i crear algunes figures, com la persona encarregada en cada consell escolar de vetllar pels temes de violència de gènere. Pautes que no només estan destinades a les escoles de primària i als instituts, sinó que també inclouen les universitats, en què es promou la creació d'observatoris de la igualtat per analitzar les situacions de discriminació i violència contra les dones.

En el cas de les universitats, aquests observatoris van ser creats a partir de 2007 i estan funcionant en aquest moment. En conjunt, s'han ocupat sobretot de detectar les situacions de possible assetjament i de crear un protocol i consensuar-lo entre les diverses universitats. Alhora, han promogut estudis sobre la situació de possible discriminació de les professores en l'àmbit econòmic, investigador, d'ocupació de responsabilitats institucionals en el si de les universitats, d'avançament de carrera, etc. També s'han impulsat cursos diversos i màsters sobre feminisme, anàlisis de la situació de les dones, etc. De mica en mica, s'ha produït una certa presa de consciència de les mateixes

universitats i una tendència a una major promoció de les professores, encara que ens trobem lluny de la paritat.

En el cas dels centres no universitaris, el balanç d'aquestes lleis és força pobre. En la majoria dels consells escolars de centre no s'ha nomenat la persona encarregada de vetllar per la violència de gènere, ni s'ha format a ningú; no hi ha hagut canvis substancials en els llibres de text, ni pel que fa al llenguatge ni a la menció de les obres de dones; i, sobretot, no s'ha format el professorat de manera sistemàtica, ni en la formació inicial ni en els reciclatges. De nou, doncs, un balanç totalment insuficient.[4]

4.2. La legislació d'àmbit català

Vistos els textos estatals legals i la seva escassa aplicació a Catalunya i arreu de l'Estat, vegem ara la legislació catalana relativa a la igualtat en l'àmbit de l'educació. Els tres textos legals de referència en aquest àmbit —més enllà de referències molt generals a la igualtat d'homes i dones en altres textos, com l'Estatut de Catalunya de 2006— són: la Llei 5/2008, del 24 d'abril, del dret de les dones a erradicar la violència masclista; la LEC (Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació), i la Llei d'igualtat (Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes).La primera, la referida a erradicar la violència masclista, esmenta molt explícitament l'educació i la coeducació com a elements fonamentals per a la prevenció de la violència masclista, i enuncia un conjunt de mesures similars a les que enunciava la Llei estatal del mateix tema aprovada l'any anterior. Defineix la coeducació i, en l'apartat 4.12.2, diu textualment: "Els valors de la coeducació i els principis de l'escola inclusiva, per a assolir l'objectiu a què fa referència l'apartat 1, han de tenir un caràcter permanent i transversal en l'acció de govern del departament competent en matèria educativa". A partir d'aquí sembla, doncs, que la coeducació ha de ser un principi considerat sempre en l'acció educativa. D'altra banda, fa referència a la necessitat de prendre en compte els principis de la coeducació a l'hora de definir els continguts curriculars, i també de fer canvis en els llibres de text per tal que facin referència a les aportacions de les dones en l'àmbit de

4. En el darrer estudi d'àmbit estatal que es va fer sobre la presència de dones en els textos escolars de l'ESO, els resultats van mostrar que gairebé no hi ha diferència respecte del primer estudi sobre el tema, dut a terme als anys vuitanta. Vegeu López-Navajas, "Análisis de la ausencia de las mujeres en los manuales de la ESO".

la cultura. I un altra recomanació enormement important és la referida a la formació del professorat en els principis de la coeducació.

Aquest text permetia esperar que, efectivament, les polítiques educatives de la Generalitat es posessin a incorporar la coeducació i les indicacions necessàries per fer-la efectiva, sobretot si tenim en compte que ja l'any 2008 existia una enorme preocupació per les violències masclistes i les seves conseqüències, en termes de dones mortes, apallissades i torturades, a vegades durant molts anys, i fins i tot el creixent nombre de criatures mortes també a mans de pares o parelles de la mare, en episodis de violència de gènere. És ben evident —i en aquell moment ja existia aquesta evidència— que en gran part la violència masclista és induïda en els nois i en els homes per la mateixa societat, que dona valor a una virilitat agressiva i agressora, en la qual el domini de les dones apareix com un mèrit de qui el practica. És a dir, només si hi ha un canvi radical en l'educació dels nens i se'ls inculca un altre tipus de valors i de comportaments, un rebuig de la violència i una capacitat d'empatia, podrem arribar a una societat lliure de masclisme i d'una violència que és causa de la mort de moltes dones i criatures, i encara més de molts homes.[5] És ben evident, doncs, que les normes contingudes en la Llei de 2008 eren del tot necessàries i constituïen, ja en aquell moment, un canvi urgent en l'educació a Catalunya.Doncs bé, tot això que hauria hagut de quedar plasmat en la LEC, aprovada un any més tard, va quedar en lletra morta. La LEC fa referència a la coeducació únicament en un parell d'articles: a l'article 2 —on s'exposen els principis rectors del sistema educatiu català—, en l'apartat m) es diu: "La coeducació i el foment de la igualtat real i efectiva entre dones i homes" (2.1.m); i a l'article 43, on —en enumerar els principis ordenadors de la prestació del servei educatiu a Catalunya— es diu: "El principi de coeducació per mitjà de l'escolarització mixta, que ha d'ésser objecte d'atenció preferent" (43.1.d.).

Al marge d'aquestes dues mencions, cap desenvolupament de la coeducació ni cap referència a la presència de nenes i noies en el sistema educatiu. El llenguatge és exclusivament masculí, amb molt poques excepcions en què es mencionen "les alumnes" o "les professores", d'una manera molt puntual.

5. Habitualment, només es parla de la violència masclista en relació amb les dones, però els homes en són víctimes en un nombre encara superior al de les dones. Només és que no ho anomenem "violència", sinó "homicidi", "baralla", "guerra", "accident", etc. Per veure la relació entre la violència masclista inculcada als nens i la mortalitat, podeu consultar Castells, i Subirats, *Mujeres y hombres.*

Sí, en canvi, que en parlar de tutories i de secretariat s'esmenten "tutors o tutores" i "secretari o secretària". Per a una llei aprovada l'any 2009, quan ja s'havien aprovat lleis contra la violència de gènere que incloïen pautes molt concretes de com abordar la coeducació, i també la Llei d'igualtat estatal i s'havia parlat tant del tema, és francament escandalós que el Parlament de Catalunya no fes el mínim esforç per anar una mica més lluny en la coeducació. Escandalós, si tenim present que ja en temps de la II República la coeducació, entesa en aquell moment com a escola mixta, havia estat un dels temes més debatuts entre el professorat progressista i condició indispensable per a una pedagogia avançada.

Certament, l'any 2009 l'escola mixta estava ja aconseguida, no en la totalitat, però sí en una gran majoria; però també s'havia analitzat prou a fons l'escolarització mixta per mostrar la seva insuficiència en relació amb la igualtat de sexes i el manteniment de la transmissió d'uns gèneres obsolets, que ja no corresponen a la realitat de la vida d'homes i dones en la nostra societat. Això va ser totalment ignorat per la LEC, en la qual tampoc no s'inclou l'educació afectivosexual, que ja era una urgència en un moment de liberalització dels costums i d'enorme llibertat sexual des de la primera adolescència.

Uns anys més tard, el 2015, s'aprova la Llei catalana d'igualtat entre dones i homes. De nou, trobem el mateix fet: les lleis que es refereixen a la igualtat o a la lluita contra la violència exercida damunt les dones són molt més explícites i es prenen molt més seriosament la coeducació com a base per erradicar el masclisme i la violència en els nens i nois joves. Però, evidentment, aquestes lleis referides a la igualtat no tenen un àmbit educatiu concret on ser aplicades i, per tant, és a través de les lleis educatives que s'hauria de concretar per avançar en la coeducació d'una manera transversal, com ja es va establir en la IV Conferència de les Nacions Unides sobre les Dones, que va tenir lloc a Beijing l'any 1995. Són les institucions responsables de l'organització i gestió de l'educació les que han d'implementar els conceptes que han estat objecte de debat i aprovació internacional i que han estat plasmats en la legislació estatal o autonòmica, atès que els organismes d'igualtat, quan existeixen, no tenen competències directes sobre les institucions educatives i no poden introduir canvis curriculars ni de criteris de funcionament.

Així doncs, de nou la Llei d'igualtat efectiva entre dones i homes del 2015 va més enllà que la LEC, però ha tingut un escassíssim desplegament i eficàcia en els set anys que fa que ha estat aprovada. És, que sapiguem, el text català

legal més complet pel que fa a l'enumeració de les mesures que s'haurien de prendre per tal de fer efectiva la coeducació. Per no carregar excessivament la lectura d'aquest article no hem inclòs aquí l'apartat de la Llei referit a educació, però sí que l'incloem en l'annex 1, al final de l'article, per tal de donar a conèixer les propostes que s'hi fan. Si s'haguessin dut a terme les accions proposades no d'una manera puntual, sinó com a part important de l'educació, probablement ja estaríem notant una disminució en el masclisme dels nois joves, mentre que, en haver quedat, una vegada més, com una proposta sense continuïtat en l'acció política, el que estem veient en aquest moment és un agreujament de les actituds masclistes per part de molts nois adolescents, i un augment de les actituds de submissió per part de les noies. Tendències que no ens fan esperar cap canvi significatiu en les relacions entre els sexes i en la consecució de la igualtat, malgrat els avenços que s'han produït en els darrers anys en la cultura i en la consciència col·lectiva respecte de la necessitat de canvis en aquest sentit.

5. L'acció institucional: els programes del Departament d'Educació

L'acció institucional fonamental a Catalunya en relació amb la coeducació l'ha de dur a terme el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya i s'ha de concretar especialment en les accions als centres educatius.

Des de l'establiment del Govern de la Generalitat i la creació del Departament d'Educació, amb el primer conseller, Joan Guitart Adell, que va prendre possessió el 8 de maig de 1980, fins a la consellera Marta Cid i Pañella, que va fer-se càrrec del Departament d'Educació el 27 de gener de 2004, no es va impulsar cap política coeducativa ni amb perspectiva de gènere en el terreny educatiu.

El curs 2005-2006 van arribar aires nous al Departament d'Educació, tal com recull la Memòria del Departament d'Educació 2005:

> L'Acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya situa l'educació com a prioritat central d'aquest Govern i fixa com a objectiu principal del nostre sistema educatiu la millora de la seva qualitat per tal de garantir, en l'àmbit de la societat del benestar i de la igualtat d'oportunitats, uns objectius mínims comuns a tota la ciutadania que permetin una partici-

> pació efectiva i democràtica i una formació adequada als reptes que tenim plantejats com a societat.[6]

En aquest paràgraf queda clar que el Govern entén que l'educació és un bé públic que cal assegurar a tothom en condicions d'igualtat i d'equitat, per tal de fer possible una major igualtat i una societat més integrada i cohesionada. L'Acord afirma també que l'educació pública és l'eix vertebrador del conjunt del sistema educatiu català, caracteritzat com a universal, públic, gratuït, laic, democràtic, coeducatiu, científic, integrador i compensador de les desigualtats. És clara, doncs, l'aposta del Govern de la Generalitat per un model d'escola inclusiva, és a dir, preocupada per l'ensenyament, l'aprenentatge, el rendiment i el benestar de tot l'alumnat, sense exclusió ni marginació de cap tipus.

Aquesta preocupació porta el Govern a:

> orientar la seva política educativa cap a l'assoliment d'una bona educació per a tothom, fent que el sistema educatiu sigui capaç de donar una resposta satisfactòria a les tres funcions bàsiques que se li demanen: la cohesió social i la igualtat d'oportunitats, l'educació ètica i ciutadana de la població, i la transmissió de cultura, de coneixements científics, d'eines de treball i de capacitats que permetin a les persones esdevenir autònomes mitjançant el treball. Oferir una bona educació a tothom és l'ànima de l'escola catalana. Es tracta d'un objectiu ambiciós, compatible amb el reconeixement del fet que les possibilitats d'influència de l'educació no són il·limitades, i al mateix temps irrenunciable, ja que la bona educació és un bé social i un dret que s'ha de garantir a tota la ciutadania, per imperatius socials i democràtics.[7]

6. Els programes d'innovació educativa

D'acord amb aquest plantejament, l'any 2005 es van iniciar les primeres actuacions en relació amb la coeducació, amb la convocatòria de programes d'innovació educativa. La convocatòria va tenir lloc només durant tres anys

6. *Memòria del Departament d'Educació 2005*, https://repositori.educacio.gencat.cat/bitstream/handle/20.500.12694/319/memoria_departament_educacio_2005_2006.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

7. Ibíd.

a partir del 2005 i va abastar uns trenta centres en aquest període. Cal tenir present que, en aquell moment, a Catalunya hi havia un total de 2.135 centres públics. És a dir, es tractava d'una prova pilot duta a terme per part d'alguns centres interessats, no d'una acció massiva sobre el conjunt dels centres. Els projectes que s'hi presentaven havien de rebre l'aprovació del Claustre i del Consell Escolar. Tenien una assignació econòmica simbòlica de 1.000 € i duraven tres cursos: el Servei de la Subdirecció General d'Ordenació Curricular del Departament d'Educació que portava els programes d'innovació educativa oferia una formació específica i un seguiment i/o assessorament quan fos necessari.

Un primer balanç de l'any 2006 concloïa que la coeducació en els centres educatius es trobava en una situació ambigua: molts centres escolars deien que eren coeducatius, però consideraven "normal" que en el currículum i els llibres de Socials, de Química, d'Economia i d'altres no es recollissin els sabers de les dones o que hi hagués situacions abusives en l'ocupació d'espais escolars, com el pati de jocs, els tallers o els laboratoris. Pel que fa al currículum ocult —és a dir, allò que implícitament es transmet de forma inconscient—, s'evidencià la preponderància del model masculí que sovint ignora, margina o inferioritza les dones; també en l'organització i la dinàmica dels centres, així com en relació amb els valors que s'hi fomenten: són valors que han estat tradicionalment associats a la masculinitat, com, per exemple, la competitivitat.[8]

Els centres de primària van presentar i desenvolupar projectes de coeducació que comprenien totes les dimensions de l'activitat escolar. L'Escola Ginesta (Matadepera) deia:[9]

> En els anys anteriors, ja s'havien fet activitats encaminades a manifestar la necessitat de treballar en aquesta línia. Es feien activitats concretes i esporàdiques en dates molt significatives (8 de març, Dia de la no violència…) per desmitificar la tradicional distribució de les feines domèstiques. Treballs ocasionals, que sovint involucraven a més d'un cicle, però que quedaven reduïts a treball de tutoria i depenien de la sensibilitat i coneixement que cada persona podia tenir del tema. Amb motiu de la concessió de l'esmentat projecte hem començat a

8. Solsona, i Freixenet, "El reptes de l'escola coeducativa avui".

9. Fem una transcripció exacta dels relats que van enviar les escoles, perquè considerem que les seves pròpies paraules són les que millor expliquen allò que es va dur a terme. I les incloem aquí per si poden servir d'exemple a altres centres educatius.

> fer diferents activitats, que ens han fet veure la necessitat d'implicar a tots els agents educatius, és a dir, les famílies, la institució escolar, el temps de lleure, els tallers, el menjador i la resta d'institucions municipals.[10]

Projectes desenvolupats en el marc dels programes d'innovació educativa.

Per tal de donar una idea més precisa del que van fer les escoles que participaven en aquests projectes, ens referirem amb cert detall a les accions dutes a terme en moltes d'elles, que donen una varietat d'accions i enfocaments diversos. De fet, com veiem, no es tracta tant d'una acció institucional per transformar el conjunt de l'educació, sinó de la facilitat oferta pel Departament d'Educació perquè les escoles que hi estiguessin interessades disposessin d'alguns recursos i del suport institucional per tal de començar a innovar en l'àmbit de la coeducació. D'això, la varietat de respostes i experiències dutes a terme.En el conjunt de centres que van desenvolupar projectes de coeducació en el marc dels programes d'innovació educativa des del 2005 fins al 2010, hi va haver una gran diversitat de propostes i idees, algunes de les quals van quedar recollides per escrit en les memòries dels centres. A continuació, presentem alguns textos dels centres educatius que van tenir l'oportunitat d'escriure un article sobre el projecte educatiu del seu centre, que poden il·lustrar el tipus de treball que es va portar a terme.

A l'Escola Ginesta, amb el projecte de "Qui té cura de nosaltres a l'escola?" es van desenvolupar activitats en tots els cicles, des dels racons d'infantil fins al treball a les tutories. El treball l'emmarcaven en el fet que la coeducació és una part importantíssima de l'educació: es tracta d'ensenyar i aprendre a relacionar-se, a establir relacions de respecte, a viure sense discriminar i a valorar els sentiments. Consideraven que el treball de tutories estava determinat per aquests valors. Van fer activitats de diferents tipus; per exemple, mostrar a l'alumnat la imatge d'una mare amb un nadó i proposar-los que diguessin què els suggereix. Van sortir paraules molt boniques, que expressaven la seva tendresa interior, tant en els nois com en les noies. També van enviar-se missatges positius entre companys i companyes, amb la finalitat d'aprendre a valorar-se més i a millorar l'autoestima pròpia.

Una reflexió d'aquesta escola:

10. Farrés, i Llorente, "Coeducació a l'Escola Ginesta".

> El treball del grup de mestres parteix de l'observació de la seva realitat escolar, per tal de poder detectar les situacions de discriminació sexista en els diferents àmbits escolars. Vam començar amb un fase de sensibilització que va suposar un procés de treball llarg i sistemàtic, que va permetre constatar que el sexisme no era només fora de l'escola i que la transmissió dels estereotips no la feien només la família, la societat i els mitjans de comunicació.[11]

Altres centres van treballar l'ús de la llengua (oral, escrita i gràfica) o l'ocupació del pati dels centres escolars, amb la introducció de bibliopatis, jocs gegants i altres elements que facilitaven l'ús no sexista del pati de l'escola; als "Racons a educació infantil" es va comprovar que, si no s'establien mesures rotatives, se'n produïa l'ús sexista. A cicle mitjà es va treballar l'acció tutorial específica sobre actituds i emocions, i es van fer tallers de costura, en què participen tant els nens com les nenes. La durada del taller era d'un trimestre i es feia a tercer i a quart de primària. A tercer, l'alumnat aprenia a enfilar l'agulla i a cosir botons; es treballava, quan podien, amb mig grup classe. L'objectiu final era fer un treball artístic en què es combinaven la pintura i els botons cosits. A Educació Física van treballar els jocs cooperatius entre nois i noies. En la classe sobre contes van treballar les diferències entre nenes i nens a l'hora d'escollir un llibre de lectura. Van observar que les nenes no tenien prejudicis a l'hora de triar un llibre: els era igual que el protagonista fos nen o nena, cosa que no passa amb els nois, que, per regla general, rebutgen els llibres en què la protagonista és una noia.

Altres iniciatives: també van introduir la coeducació en el currículum d'algunes matèries, per valorar i donar a conèixer els sabers de les dones. A Coneixement del Medi Social, van treballar tres objectius: el primer, dirigit sobretot a les nenes, fa referència a la importància del treball professional com a camí imprescindible per esdevenir una persona adulta, responsable, independent i lliure per decidir el destí propi.

A Coneixement del Medi Natural, hi van incloure l'àmbit de la salut, ja que les noies i els nois d'aquest cicle comencen a tenir molt present el tema de les modes i l'estètica; i l'alimentació i la cura del propi cos des de la perspectiva de la importància de la salut i l'autoestima, ja que, malauradament, l'aspecte físic compta moltes vegades de forma prioritària i per sobre d'altres valors. En segon lloc, totes les experiències d'introducció a la química i a la física les van

11. Ibíd.

fer amb elements de la cuina, ja que és el gran laboratori de transformació i de canvis d'estat dels elements des de sempre. És una manera de fer evident a l'alumnat que la ciència és present a la vida quotidiana.

A l'Escola Benviure (Sant Boi de Llobregat) el treball de cura es va organitzar sota el lema "Àvies, la història en femení", un missatge escrit en una xapa que es va repartir de bon matí a tot l'alumnat per iniciar, un any més, les activitats del 8 de març. Els objectius eren els de reconèixer i valorar la tasca de les àvies al llarg de la seva vida com a dones treballadores; valorar les tasques domèstiques com una necessitat social; aprendre a valorar i incorporar els coneixements i les experiències viscudes per les àvies; aprendre a compartir i gaudir de sentiments com la tendresa que ens transmeten les àvies; apropar la generació de l'alumnat a la de les seves àvies; desenvolupar destreses manuals i intel·lectuals a partir de les experiències presentades.[12]

A l'Escola Font de la Pólvora (Girona) el projecte "Educar és coeducar" tenia els objectius de desmitificar la creença que, per haver nascut home o dona, ja es tenen uns valors inherents a la persona i, a partir d'aquí, intentar modificar els rols estereotipats de l'alumnat; propiciar el coneixement i l'acceptació del propi sexe i de l'altre, i veure que tots dos poden expressar sentiments i emocions, de manera que la convivència d'ambdós és enriquidora; aconseguir que el tracte entre els nens i nenes sigui positiu i que la diferència de sexe no esdevingui una dificultat; procurar que els alumnes assoleixin hàbits de comportament, higiene i salut mental; procurar que cada infant s'accepti tal com és, afavorint l'autoestima i la superació personal.[13]

A l'Escola Mare Nostrum (Barcelona) van treballar "Les tasques de la llar". Diuen:

> El coneixement domèstic s'organitza entorn del concepte de la cura i el benestar de les altres persones, per tant els valors tenen una importància troncal en l'articulació del coneixement de les mares. Aquest aspecte el tenim molt clar quan portem a terme en l'aula les activitats d'ensenyament dissenyades per a reconèixer l'autoritat del coneixement de les mares. Per això, destaquem la importància de valors com el benestar, l'harmonia, la cura dels altres, la necessitat de comprensió del punt de vista dels altres membres de la família, etc., en les

12. Equip de mestres CEIP Benviure, "Àvies, la història en femení".
13. Roca, "Educar és coeducar".

> discussions que tinguin lloc en els grups de treball de la classe, en les posades en comú i en el moment de realitzar la síntesi de la feina feta.[14]

En la valoració final del projecte, a la pregunta de "Què és el que més t'ha agradat?", la resposta de les nenes és que els agrada tot: "netejar vidres, escombrar, fregar i planxar". La Sònia diu: "Quan vam cosir, a mi em va agradar, per mi és molt fàcil". Hi ha dos nens a qui el que més agrada és netejar vidres; per exemple, el Martin opina "que era divertit". Hi ha cinc nens a qui el que més ha agradat és cosir. Per exemple, l'Oriol diu: "Em va agradar molt quan vam cosir, va estar bé"; i el Carlos "va descobrir que era divertit".[15]

L'Escola Sant Esteve de Sant Mateu del Bages va desenvolupar el projecte "La caseta coeducativa". Un espai de relació i de treball cooperatiu per millorar la pràctica educativa del centre: "La idea del projecte va sorgir de la necessitat de valorar el treball domèstic a l'escola i canviar les nostres pràctiques. La millora del treball com a centre educatiu ens ha portat, des de sempre, a cercar projectes que ens permetin nous reptes, amb la intenció de la projecció de futur necessària en un context com l'actual". El projecte està adreçat a tot l'alumnat de l'escola, des de P-3 d'educació infantil fins a sisè de primària. Es treballa per cicles i en grups reduïts. Tot el professorat del centre i també les monitores del menjador i el personal de neteja hi participen. La metodologia utilitzada s'escollia en funció de les activitats i el nivell del grup. Utilitzaven una metodologia grupal pionera, amb la reorganització de l'alumnat i professorat de diferents nivells; per això, es van reorganitzar els grups classe per a les activitats dels diferents tallers. L'objectiu era motivar i il·lusionar l'alumnat i el professorat pels tallers coeducatius i buscar recursos per desenvolupar les diferents activitats.

Els criteris d'avaluació s'organitzaven amb la informació dels tallers fets; les fitxes de treball i control d'activitats; la valoració del treball escrit per l'alumnat; la realització de fotografies, gràfics i dibuixos; els qüestionaris amb les dades obtingudes; la valoració de l'esforç, edat i capacitat... A través de les reunions de cicle, coordinació i claustre, s'analitza i valora la consecució dels objectius proposats i es comuniquen els resultats obtinguts a la resta de membres de la comunitat educativa. Finalment, s'inclou la feina feta en la memòria de final de curs i del projecte.

---

14. Del Moral, "Les tasques de la llar a Primària".
15. Solsona,"Relacions entre el coneixement domèstic i el coneixement científic".

La valoració del projecte que va fer la comunitat educativa va ser molt positiva: es van aconseguir amb escreix els objectius previstos. L'aula preparada com a taller ha esdevingut un espai de treball i de relació òptim per al professorat i l'alumnat dels diferents cicles de l'escola. La sorpresa fou veure que en moltes tasques domèstiques eren més hàbils els nens que les nenes i que hi posaven més voluntat.[16]

L'eix sobre el qual gravita el projecte de coeducació del CEIP Àgora (Barcelona) és la "cura". A partir de la idea i el valor que les persones ens hem de cuidar, se n'ha volgut remarcar la importància per al desenvolupament integral de les criatures i de la societat. Les nenes i els nens aprenen a tenir cura de si mateixos, a tenir cura dels altres i a tenir cura del món. Així, es fa possible l'accés a les emocions i a la valoració de la cura de la vida; tasques que han estat tradicionalment assignades a les dones i que volem estendre a homes i dones.

A secundària la diversitat de projectes de coeducació va ser ben àmplia. Per exemple, l'IES Doctor Trueta (el Prat de Llobregat), a partir d'observar que les relacions que s'establien entre nois i noies distaven molt de ser igualitàries, i tot i saber que aquesta situació és generalitzable a la resta de centres de secundària, va cercar la millor manera d'abordar-la, mantenint el respecte degut per les raons o justificacions culturals que les agreujaven. Van partir d'un plantejament teòric transposable a qualsevol altre IES i van ajustar les actuacions a les característiques pròpies del seu alumnat, majoritàriament d'ètnia gitana. El projecte es deia "No me cubras de lunares", un pla de prevenció dels maltractaments a les noies, amb actuacions a les tutories, al pati i a les aules.[17]

A l'IES Guindàvols (Lleida) un equip de quinze professores i professors van desenvolupar un projecte que incloïa la prevenció de la violència de gènere a les tutories, anglès, català, castellà, llengües clàssiques i ciències socials; i la ciència també és cosa de dones, entre d'altres. Van gaudir d'un alt nivell de participació de la comunitat educativa, una circumstància que els va animar a avançar, treballant per la consecució d'un món més just i igualitari per a les dones i els homes del futur, amb el convenciment que treballar a l'aula per la

16. Gener, i Vendrell, "La caseta coeducativa".

17. Inglés, "No me cubras de lunares".

igualtat no sols és una opció, sinó una necessitat.Altres centres van treballar la incorporació dels sabers de les dones en diferents àmbits del currículum. Per exemple, a Matemàtiques, l'IES Joan Fuster (Barcelona) va recuperar els sabers de les dones de Tamil Nadu. Van escollir els "kolam"[18] per treballar els moviments en el pla amb l'alumnat de tercer d'ESO. Les raons partien de la idea que la pràctica reflexiva ha d'estar d'acord amb la concepció de l'ensenyament i l'aprenentatge, les preocupacions educatives, i l'experiència com a docents i dones. A més, era un context idoni per treballar tant els valors educatius explícits que apareixen enunciats a la normativa com l'anomenat currículum ocult.

El professorat que hi va participar diu:

> La tradició "kolam" és un saber complex elaborat i transmès per dones d'una cultura no occidental. És un mètode ric i atractiu per fer un treball d'educació en el respecte i valoració de la diferència sexual. Podem aprendre de les dones de Tamil Nadu i això ens portarà a canviar les nostres creences, a reconèixer aquest saber femení, a retre un homenatge d'agraïment a les seves autores, l'autoritat de les quals es posarà en evidència en tractar d'imitar-les. Es per tant un magnífic context coeducatiu, que, a més, permet treballar el respecte a les diferències d'ètnia o cultura i ajuda a desfer alguns estereotips de gènere, ètnia i cultura. En aquell moment no ho dèiem així, però avui diríem que permet un enfocament interseccional.[19]

A partir del context esmentat es poden treballar moltes de les competències bàsiques, que en aquell moment eren aprendre a aprendre, a desenvolupar l'autonomia, a augmentar les competències matemàtiques i lingüístiques, a apreciar una cultura aliena, a desenvolupar la seva capacitat creativa i artística… La riquesa del context fa desitjable un plantejament interdisciplinari, en què estiguin involucrades les àrees de matemàtiques, ciències socials i educació visual i plàstica.

L'alumnat pot entendre la proposta a partir dels seus coneixements previs; atès que tots els *kolam* contenen simetries, girs o translacions, poden familiaritzar-se amb els nous conceptes i veure la necessitat d'estudiar-los formalment.

18. És una forma d'art decoratiu indi tradicional que es dibuixa utilitzant farina d'arròs, segons convencions antigues.

19. Rodríguez, "Las mujeres de Tamil Nadu nos enseñan matemáticas".

L'alumnat pot comprovar que totes les cultures, fan activitats pròpies de les matemàtiques: comptar, mesurar, localitzar, dibuixar, explicar i jugar.[20]

A l'IES Antoni Cumella (Granollers) es va fer una intervenció a Llengua i Literatura amb el nom de "Les germanes de Shakespeare". Van veure:

> Les mancances del currículum de literatura en el que, d'acord amb els manuals i les antologies oficials, la majoria dels textos literaris que treballàvem no comptaven amb les escriptores ni aportaven la visió femenina del món. I a mi em resultava molt difícil portar vida i emocions a l'aula a partir d'uns textos que sovint em deien ben poca cosa i als quals no sempre donava credibilitat. Autores: Carme Riera i Maria Àngels Anglada. Obres de Carme Riera: *Dins el darrer blau*, *Cap al cel obert*, *Temps d'una espera*, *Te deix, amor, la mar com a penyora*. Obres de Maria Àngels Anglada: *El violí d'Auschwitz*, *Quadern d'Aram*, *Les Closes*. Altres relacions: Christa Wolf, Marguerite Yourcenar, Colette, Simone de Beauvoir i d'altres. El temes principals que es treballen són rellegir la història, la memòria i l'oblit; la marginació dels jueus conversos i altres tipus de marginació; la dona mare, la prostituta, les relacions entre dones. Literatura, gèneres i estils: novel·la històrica, novel·la de fulletó, carta, diari, textos crítics; simbolisme; escriptura femenina. Teoria feminista: el patriarcat, l'amor a la relació, feminitzar el món i, relacions entre dones.[21]

A l'IES Maremar (el Masnou) es va impulsar l'actualització del projecte educatiu de centre per fer visibles les aportacions de les dones que han tingut un paper rellevant a les ciències, les arts i el coneixement en general, a més de donar valor a la vida quotidiana pel que fa a la cura de les persones i altres ocupacions tradicionals de les dones.

A l'IES Esteve Terrades (Cornellà) el desenvolupament del projecte de coeducació va quedar reforçat per la incorporació del centre a la Xarxa Activa de Joventut per la Igualtat (XAJI), que impulsa la Plataforma Unitària contra les Violències de Gènere. Així, el centre va desenvolupar un treball d'impuls de la prevenció de les violències que avui continua essent pioner a Catalunya.[22] A més, el centre va impulsar una optativa de Coeducació, que reforçava el treball que es feia en el conjunt del centre.

---

20. Ibíd.
21. Cunillera, "Germanes de Shakespeare".
22 Aznar, "Els projectes de coeducació i la XAJI a secundària", 82.

El projecte de coeducació del CEPSA Oriol Martorell (Barcelona), que liderava la professora de Música, va introduir les compositores i creadores de música al llarg dels segles. Les raons que les van dur a fer el projecte van ser la manca d'obres compostes per dones entre els materials de treball del currículum d'instrument. Les obres de dones estan quasi totalment absents dels estudis de música, i les alumnes tenen una manca de referents femenins: la presència de la figura de la dona en el món musical és molt escassa i només es fa visible en el camp de la interpretació; en els cicles habituals de concert no es toquen o es toquen molt poques obres compostes per dones, i rarament es veu una dona dirigint una orquestra; i, per descomptat, les dones compositores estan totalment absents dels llibres d'història de la música, i les seves composicions no apareixen en els llibres d'anàlisi musical, harmonia o teoria de la composició.[23] Sempre que podien, portaven les obres de les dones compositores fora del centre: l'alumnat es va presentar a concursos i programes amb obres de dones compositores, van ser cridats per posar els programes a Ràdio 4, feien concerts fora del centre i portaven concerts de dones compositores a altres conservatoris i escoles de música.

No podien faltar les ciències socials, en què Julia Cabaleiro va introduir de manera brillant la història de les dones en tots els àmbits de la vida, des de la vida quotidiana a l'àmbit públic, acompanyada de la introducció de l'autoritat i la genealogia femenines.[24] Finalment, cal assenyalar que a l'IES El Palau (Sant Andreu de la Barca) es va impulsar un projecte de coeducació centrat principalment en l'educació visual i plàstica.[25]

A partir del 2008, ja sense la convocatòria de nous programes d'innovació, la formació en coeducació es va fer seguint la metodologia de la pràctica reflexiva, amb les orientacions d'Olga Esteve i Zinka Carandell. Es van organitzar cursos de formació per iniciar la coeducació en els centres i es va fer un curs de persones formadores en coeducació. A aquest últim, hi van assistir les persones referents de coeducació en els centres de recursos pedagògics i els serveis territorials del Departament d'Educació. Es van elaborar molts materials per analitzar i impulsar les bones pràctiques en coeducació i per

23. Gorina, "El saber de les dones".

24. Cabaleiro, "Creando futuro con la ayuda de la historia".

25. Pineda, "Indiferències i coeducació?".

avaluar els resultats dels projectes dels centres educatius amb una primera mirada competencial.

Després de la desaparició dels programes d'innovació educativa, l'any 2011 només queden els cursos de formació en línia DCO1: Coeducació per una Educació no Sexista, DCO2: Aprofundiment en Coeducació, amb una oferta ben minsa, ja que s'oferia un sol curs de DCO1 per a cadascun dels serveis territorials i solament un curs d'Aprofundiment per a tot Catalunya. A partir d'aquest moment comença per a la coeducació la segona travessa del desert.

Pel que fa al moment actual, el Departament d'Educació impulsa des del 2019 el programa Coeduca't, amb una formació inicial de poca durada, que el curs 2021-2022 ha ampliat a trenta hores. Hi ha de tot: formadores poc formades, formadores amb molt entusiasme, cursos de Coeduca't que es cancel·len per manca de matrícula... El programa Coeduca't havia d'arribar en dos cursos a tots els centres de Catalunya, i les dades oficials diuen que el curs 2020-2021 arriba al 21,4% dels centres, sense explicar que en aquest 21% està inclòs aquell sector del professorat que ja tenia interès per la coeducació i que, a vegades, és un grup de tres o quatre professores que es troben soles davant del claustre. Les dades del curs 2021-2022 no es coneixen, malgrat que el Síndic de Greuges les ha demanat i, a més, demana que s'estengui al conjunt del sistema educatiu.[26] També nosaltres les hem demanades, sense obtenir resposta.

L'aplicació Qüestiona't és un instrument per introduir la coeducació al currículum; aquest any (2022) s'utilitza per impulsar la formació en coeducació en deu centres de Barcelona. Les Instruccions d'inici de curs 2021-2022 preveuen la implantació de la comissió de coeducació en els centres i la possibilitat d'elecció de la persona referent de coeducació; de moment, sense dedicació horària.

Pel que fa a un ensenyament tan important en aquest moment com és l'educació afectivosexual, seguim sense una acció clara. Ja fa cinc anys que el Síndic de Greuges va actuar d'ofici enviant un conjunt de recomanacions a la Conselleria d'Educació per garantir el dret d'infants i adolescents a rebre aquesta educació.

26. https://diarieducacio.cat/el-programa-coeducat-nomes-arriba-a-un-de-cada-cinc-centres/.

El Pacte d'Estat per a la Prevenció de la Violència de Gènere ha subvencionat materials coeducatius en els centres de recursos i el Programa formatiu de prevenció de la violència masclista. XTEC adreçada a la comunitat educativa, amb dotze centres a Barcelona.

Al marge de les experiències propiciades pel Departament d'Educació, bastants ajuntaments han dedicat alguns recursos a experiències coeducatives en els centres de les seves ciutats. Cal mencionar especialment l'Ajuntament de Barcelona, que des dels anys noranta ha acollit algunes experiències fins i tot, en un determinat període, en les escoles bressol que són de la seva competència. Però també d'altres ajuntaments han organitzat conferències, plans d'acció i de formació per tal d'introduir en les escoles del seu territori la pràctica de la coeducació.

7. Recerca, formació i materials coeducatius

Des de finals dels anys setanta és iniciada ja en algunes universitats catalanes, per part de diferents investigadores en diversos camps, la recerca sobre la situació de les dones en l'àmbit educatiu, de les diferències en els nivells de coneixement assolits en funció dels sexes, de la història de l'educació de les dones i del coneixement del currículum ocult pel que fa referència al tractament d'homes i dones. Una pionera en l'estudi de la història de l'educació femenina va ser Mary Nash, del Departament d'Història de la UB; també des del Departament de Sociologia de la UAB es van iniciar un conjunt de treballs sobre les relacions a l'aula, l'androcentrisme en els llibres de text, etc. Un altra professora de la UAB, Amparo Moreno, va publicar *El arquetipo viril, protagonista de la historia*; i des del Departament de Psicologia de la UB es van dur a terme diversos treballs vinculats a la coeducació, entre els quals destaca *Cómo se aprende a ser niña*, de Montserrat Moreno.

Uns anys més tard, a finals dels vuitanta, es va crear un equip de treball sobre coeducació a l'ICE de la UAB, que va dur a terme diverses recerques i va publicar setze números dels *Quaderns per a la Coeducació*. És a dir, el treball acadèmic fet en diferents moments i per part de diverses persones va ser molt útil per conèixer les dimensions reals i concretes de l'androcentrisme escolar, i per orientar l'acció dels centres educatius a mesura que anaven essent conscients de la necessitat d'un canvi.

Paral·lelament, alguns grups de mestres van crear seminaris de reflexió sobre la pràctica educativa i el seu biaix androcèntric. Així, per exemple, va sorgir un grup vinculat a la USTEC i també a Ca la Dona, que ha seguit treballant durant molt temps i ha produït diverses publicacions. I d'altres associacions i grups de dones, en diferents indrets de Catalunya, van encetar també el treball sobre coeducació i han produït materials, contes no sexistes, monografies sobre dones notables i poc conegudes, i experiències diverses.

La formació fou un aspecte molt important en el desenvolupament dels programes de coeducació. Cada curs escolar s'iniciava amb una formació específica en coeducació, que comptava amb la participació de Marina Subirats i Amparo Tomé. En aquesta formació es tractava d'analitzar la realitat dels hàbits en els centres, per tal de sensibilitzar sobre els diferents àmbits de l'activitat escolar que necessitaven una mirada coeducativa.

Com a complement de la formació inicial, cada final de curs hi havia una jornada d'intercanvi d'experiències, en què els centres aportaven el treball desenvolupat durant el curs escolar. A més, es van organitzar diferents grups de treball per abordar temes específics. Per exemple, el treball coeducatiu a primària, la prevenció de les violències vers les dones, el treball de les masculinitats de manera pionera i els sabers femenins a secundària. El treball d'aquest últim grup va portar a publicar el llibre *Sabers femenins a l'Europa moderna*.[27]

L'any 2008 l'Institut Català de la Dona publica la *Guia de coeducació per als centres educatius: pautes de reflexió i recursos per a l'elaboració d'un projecte de centre*, de les autores Montserrat Rosat Fàbrega, Eugènia Pagès Heras, Mirta Lojo Suárez i Esther Cortada Andreu. Julia Cabaleiro Manzanedo i Núria Solsona Pairó (2012) publiquen els *Materials per a la Coeducació*, disponibles en línia, a cdp.udl.cat/coeducacio.

8. Conclusions

Quin balanç podem fer de l'acció institucional i l'avançament de la coeducació als centres?

27. Cabaleiro et al., *Sabers femenins a l'Europa moderna*.

És molt evident que el balanç de conjunt és molt magre. Els avenços que s'han fet a Catalunya en coeducació no responen a una política acordada i planificada per transformar el conjunt de l'educació, sinó a l'impuls de professores que, des del convenciment feminista, han vist la necessitat d'introduir canvis, tant en allò que és més pròpiament el currículum —sabers considerats acadèmics, llibres de text, contes infantils, materials de tot tipus— com en el currículum ocult, constituït per un conjunt d'hàbits que reprodueixen l'androcentrisme sense que ni tan sols en siguem conscient. Els claustres que han tingut aquesta sensibilitat han dut a terme un conjunt d'experiències que són extremament valuoses, i que ens donen les bases sobre les quals es podria generalitzar la coeducació. Ara per ara, però, cal constatar que l'únic que s'ha fet des del Departament d'Educació, i només en alguna etapa breu, ha estat acollir aquests projectes, donar-los una certa visibilitat i legitimitat, i ajudar-los amb alguns recursos més simbòlics que altra cosa.

Amb tot, aquestes experiències van ser fructíferes. Han servit per construir genealogia femenina i la memòria històrica de les dones, que ens ha estat negada: per saber d'on venim, cal conèixer el passat, entendre el present i projectar el futur. El desenvolupament dels programes d'innovació educativa en coeducació, malgrat la curta durada, va suposar el reconeixement de l'experiència com a font de coneixement legítim. D'alguna manera, vam subvertir el concepte de coeducació, que durant el segle XX posava l'accent a aconseguir la igualtat formal en l'educació de nens i nenes a través de l'escola mixta, sense però posar en qüestió el model cultural transmès, de fort caràcter androcèntric. Fet que encara avui té com a conseqüència no l'exclusió de les dones ni el seu menor nivell educatiu, però sí la interiorització de la inferioritat social, de ser "el segon sexe", diferent del primer i menys legitimat per al protagonisme. I, per tant, de fer interioritzar a moltes dones la inseguretat i la manca d'autoestima.

A través d'aquestes experiències que es van dur a terme en algunes escoles, vam desplaçar la centralitat dels sabers i treballs considerats tradicionalment masculins en la cultura escolar i crear una nova cultura escolar basada en els sentiments i les emocions, en els sabers relacionals, en els sabers femenins, en els treballs de les dones i els sabers associats a la cura d'altri. Creiem que, per avançar en l'escola coeducativa, cal integrar la nova cultura escolar en el currículum i els materials didàctics amb mirada femenina.

En diferents moments històrics, les dones hem construït espais de relació i de construcció de coneixement. Les dones al llarg dels segles han anat construint un saber de vida i per a la vida, un saber divers, que ajuda a resoldre conflictes i a créixer. Un saber que, degut a l'exclusió històrica de les institucions de coneixement, han compartit entre elles, però sempre des de la marginació i la negació del seu valor cultural. Els sabers femenins, d'acord amb el funcionament cognitiu de les persones, no consisteixen en un conjunt d'idees aïllades sobre les coses, sinó que són un conjunt relativament integrat de coneixements amb un cert grau de consistència interna que, com a grup, les dones han elaborat i adaptat a les necessitats de cada moment històric.

Una altre fet que il·lustra la consideració que el Departament d'Educació té de la coeducació és el següent: el dia 10 de març de 2022, les escoles segregades de l'Opus Dei que van decidir passar a mixtes per no perdre la subvenció van presentar els projectes coeducatius de centre al Departament d'Educació, ja que era un dels requisits per poder continuar rebent la subvenció. Ens agradaria saber qui valida i fa el seguiment d'aquests projectes de coeducació.

Si escoltem, podem sentir el president de la Generalitat, el dia 8 de març de 2022, dir que hem de parar atenció al patriarcat que portem incorporat homes i dones. Tots els estudis, seminaris i reflexions parlen de la necessitat d'impulsar la coeducació per canviar mentalitats, per prevenir les agressions, per evitar les morts de dones pel sol fet de ser dona, per combatre la bretxa salarial, però la coeducació continua essent una gota lila en mig de l'oceà.

I ara què?

Creiem, doncs, que ha arribat el moment d'una acció institucional més potent, decidida i continuada en el temps per dur a terme un canvi educatiu que incorpori la coeducació, dins el model d'escola inclusiva, no sexista i igualitària que s'ha proposat en les lleis i que s'afirma com a necessària en molts parlaments. Aquest tipus d'educació és una necessitat per acabar amb el masclisme i, especialment, amb la violència masclista; per propiciar un canvi en la masculinitat hegemònica, tan perjudicial també per als nens, nois i homes, malgrat que no se'n tingui consciència; per incorporar els sabers de les dones, no solament com a acte de justícia, sinó com a necessitat d'un canvi cultural en una cultura acadèmica excessivament competitiva i masculina, i per permetre evolucionar les dones de manera que deixin de sentir-se com a "segon sexe" i s'incorporin plenament al protagonisme social que els pertoca.

Per fer-ho, ja no partim de zero. Comptem amb estudis, metodologies, exemples, experiències. Comptem sobretot amb un conjunt de mestres i professores —i també amb bastants mestres i professors— conscient de la necessitat d'aquest canvi i disposat a dur-lo a terme. Però no ho poden fer soles i sols. Cal que tinguin estímuls i suport institucional i que constatin l'existència d'una clara voluntat política que permeti continuïtat i no avenços i retrocessos constants.

Què caldria fer, concretament? Malgrat que moltes de les mesures a prendre estan ja enunciades en la legislació i en múltiples plans de treball, apuntarem algunes de les accions que ens semblen més urgents.

D'una banda, caldria crear un grup de recerca format per persones especialistes en diversos àmbits acadèmics —pedagogia, història, psicologia, biologia, sociologia, etc.— per tal de dur a terme una recerca constant sobre l'evolució dels gèneres, els canvis educatius proposats, les experiències més valuoses, les metodologies més apropiades i les avaluacions de les innovacions introduïdes, per tal de poder fer un seguiment acadèmic precís dels avenços de la coeducació al nostre país. Aquest equip podria ser també un instrument de formació i divulgació, per tal d'introduir en la formació inicial del professorat un coneixement de la coeducació, que en aquest moment ens consta que és molt deficient. Alhora, aquest grup hauria d'estar en contacte amb els grups de recerca que treballen en la recuperació de les obres de les dones, obres culturals de tot tipus —científiques, literàries, artístiques, filosòfiques, etc.—, per anar introduint-les en el currículum educatiu i poder, així, oferir a les nenes i a les noies referents de dones que no siguin exclusivament de l'àmbit domèstic o familiar.

El segon aspecte en què cal posar molta atenció és la formació del professorat. S'ha de tenir present que el canvi coeducatiu no passa únicament per una revisió curricular amb la introducció de la memòria i els sabers de les dones i del que han fet al llarg de la història, sinó també per anar superant un androcentrisme que impregna encara la totalitat de la nostra cultura, si pensem tant en l'alta cultura com en la cultura popular. D'aquesta manera, la formació del professorat ha de consistir, precisament, a fer prendre consciència a les noves fornades de futur professorat de quins són els seus hàbits basats en el masclisme i en el micromasclisme i quines són les situacions en què, sense tenir-ne consciència, es produeixen discriminacions en relació amb les nenes i noies, com hem pogut comprovar llargament, per exemple, en l'ús

dels patis escolars, dissenyats i utilitzats fonamentalment per a l'esport i per a l'esport practicat per nois. Només si el professorat arriba a ser conscient dels seus propis prejudicis i aconsegueix superar-los a través de la formació, podrem aconseguir una escola i una educació igualitària i lliure de masclisme.

Més enllà de la formació inicial, s'ha d'emprendre el reciclatge del professorat que ja està treballant. Cal fer-ho mitjançant una metodologia que no sigui impositiva, sinó que ajudi cadascú i cadascuna a observar la seva pràctica i a anar descobrint en quins aspectes segueix partint d'un punt de vista androcèntric, justament per tractar de superar-los. Al llarg del temps hem pogut comprovar que, en aquest àmbit, les imposicions poden ser contraproduents, i que cal un canvi de mentalitat i d'acció, que passa fonamentalment per la presa de consciència individual i col·lectiva, cosa que exigeix ritmes diversos, però una acció continuada en el temps.

Aquest tipus de formació s'ha de dur a terme en tots els nivells de l'ensenyament, des del professorat de l'escola bressol fins al de la universitat. Amb un èmfasi especial en l'educació dels primers anys de la vida, en què es construeixen els estereotips i els hàbits que posteriorment costa tant de modificar.

Per dur a terme el canvi necessari, cal impulsar les comissions de coeducació, que existeixen en bastants centres i que s'està demostrant que és una eina fonamental per impulsar la coeducació; així mateix, nomenar una persona pertanyent al professorat encarregada de la coeducació a cada centre, amb el compromís de preparar cada any el conjunt de mesures que es duran a terme aquell curs en aquell centre, i l'avaluació d'allò que s'ha fet i què ha passat en el curs anterior.

La formació de pares i mares és també molt important, sobretot per no crear conflictes entre famílies i professorat. És a través de les AFA que els centres educatius poden arribar a les famílies. En aquest sentit, seria útil recuperar una mesura que preveia la Llei estatal contra la violència de gènere, que proposava que en cada consell escolar hi hagués una persona nomenada per tal d'encarregar-se de treballar en aquest tema i de proposar un pla de formació per a les famílies.

En un altre ordre de coses, cal canviar els *curricula* i els llibres de text. Per als *curricula*, allò que seria més útil és que en les matèries de ciències socials s'inclogués el coneixement de la història de les dones i de les lluites i avenços

del feminisme. Però, alhora, també que en cada matèria es revisessin els materials escolars per incloure-hi les aportacions de les dones i els seus punts de vista. Per exemple, en la manera d'ensenyar la física sabem que és molt millor emprar exemples procedents de la vida quotidiana i que cada criatura, nen o nena, pot observar a casa seva —com poden ser els derivats de la cuina— en lloc d'utilitzar un tipus d'exemples basats en maquinària o substàncies desconegudes per les criatures, que els fan molt més difícil interessar-se pel seu coneixement. També cal integrar en el currículum escolar tot allò que han aportat les dones a la humanitat i, per tant, des del coneixement de la demografia, les formes de cura, les formes de relació, fins a l'educació emocional i afectivosexual. Per aconseguir aquest canvi, s'ha de fer una normativa per a les editorials per tal que equilibrin la presència d'homes i dones en els llibres de text.

La introducció de l'educació afectivosexual és especialment urgent en aquest moment, en què una societat molt més permissiva que les anteriors en matèria de sexualitat tendeix a una hipersexualització de les criatures i de les relacions des dels primers anys de la vida. No hi ha ni per part de les institucions educatives ni, en la majoria dels casos, pel que sabem, per part de les famílies cap tipus d'educació que permeti a la gent jove un coneixement suficient d'un àmbit de la vida tan important i alhora tan complex de viure sense formació. Això permet la "deformació" que crea el fàcil accés a la pornografia.

Finalment, caldria incidir també en altres agències de transmissió de cultura, que, sovint, es consideren no educatives, però que tenen un paper cabdal en la transmissió de normes i valors, sobretot entre les criatures i les persones adolescents. Ens referim bàsicament als mitjans de comunicació i a les xarxes socials, que en aquest moment són probablement els agents més importants de transmissió d'una cultura sexista. Una manera de canviar els criteris d'aquests agents, que solen guiar-se per interessos publicitaris i no educatius, és precisament creant un instrument mitjançant el qual la mateixa societat denunciï aquells programes o aquelles imatges que es consideren sexistes, i que un grup de persones expertes pugui dictaminar si és així, de manera que aquests programes o imatges siguin retirats dels mitjans.

Necessitem l'acció de totes les agències educatives de la societat, si volem que la coeducació deixi de ser una gota lila enmig de l'oceà.

Bibliografia

Arnot, M. *Coeducando para una ciudadanía en igualdad*. Madrid: Morata, 2009.

Aznar García, Rosa Maria. "Els projectes de coeducació i la XAJI a secundària". A *Coeducar: posar la vida en el centre de l'educació*. Monogràfic Coeducació. Barcelona: Graó, 2018.

Cabaleiro, J. "Creando futuro con la ayuda de la historia". *Aula de Innovación Educativa*, 177 (2008): 12-1.

Cabaleiro, J., i N. Solsona Pairó. *Materials per a la coeducació*. Centre Dolors Piera d'Igualtat d'Oportunitats i Promoció de les Dones. 2012. http://www.cdp.udl.cat/coeducacio/.

Cabaleiro, J., N. Solsona, i L. Cunillera. *Sabers femenins a l'Europa moderna*. Barcelona: Octaedro, 2008.

Castells, M., i M. Subirats. *Mujeres y Hombres ¿Un amor impossible?* Madrid: Alianza Editorial, 2007.

Cortada, E. *Escuela mixta y coeducación en Cataluña durante la 2ª República*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer, 1988.

Cunillera, L. "Germanes de Shakespeare, una proposta didàctica des de la llibertat". *Perspectiva Escolar* 301 (2006): 29-37.

Del Moral, F. "Les tasques de la llar a Primària". *Perspectiva Escolar* 306 (2006): 49-54.

Equip de mestres CEIP Benviure. "Àvies, la història en femení". *Perspectiva Escolar* 310 (2006): 75-80.

Farrés, T., i M. Llorente. "Coeducació a l'Escola Ginesta". *Perspectiva Escolar* 308 (2006): 73-78.

Gener Guila, R., i T. Vendrell Viladrich. "La caseta coeducativa, un espai de relació i de treball cooperatiu per millorar la pràctica educativa del nostre centre". *Perspectiva Escolar* 344 (2010): 66-70.

Gorina Vanrell, M. "El saber de les dones. La recuperació i introducció en el currículum les obres de dones compositores". *Perspectiva Escolar* 346 (2010): 53-58.

Inglés Roca, A. "No me cubras de lunares, un pla d'actuacions per a la prevenció dels maltractaments a les dones". *Perspectiva Escolar* 324 (2008): 68–77.

López-Navajas, A. "Análisis de la ausencia de las mujeres en los manuales de la ESO: una genealogía de conocimiento ocultada". *Revista de Educación* 363 (2014, gener-abril): 282-308. http://www.revistaeducacion.mec.es/.

Pineda, R. "Indiferències i coeducació?". *Escola Catalana* 434 (2006): 38-48.

Roca, A. "Educar és coeducar". *Aula para la Innovación Educativa* 159 (2007): 45-48.

Rodriguez, M. "Las mujeres de Tamil Nadu nos enseñan matemáticas". *Aula para la Innovación Educativa* 177 (2008): 26-28.

Solsona, N. "Relacions entre el coneixement domèstic i el coneixement científic". A Equip d'educació en valors, ed., *Sota la lluna verda*. Barcelona: Octaedro. 2006.

Solsona, N., i D. Freixenet. "El reptes de l'escola coeducativa avui". *Perspectiva Escolar* 301 (2006): 2-9.

Subirats, M. "Diez años de la ley contra la violencia de género. ¿Qué ocurrió con las medidas educativas? A A. M. Romero, i C. Rodríguez, *La protección de*

la víctima de violencia de género. Universitat de Lleida, Centre Dolors Piera i Thomson Reuters Aranzadi, 2016.
———. *Educar a las mujeres. La construcción de la mirada coeducativa*. Palencia: Universidad de Valladolid, 2021.
———. "Género y escuela". A C. Lomas, comp., *¿Iguales o diferentes? Género, diferencia sexual, lenguaje y educación*. Barcelona: Paidós, 1999.

Annex. Article 21 de la Llei d'igualtat efectiva de dones i homes (Llei 17/2015, del 21 de juliol)

Article 21. Coeducació

1. L'Administració educativa, per a fer efectiu el principi de coeducació i foment de la igualtat efectiva de dones i homes que estableixen els articles 2.1.m i 43.1.d de la Llei 12/2009, del 10 juliol, d'educació, ha d'incorporar la coeducació a tots els nivells i modalitats del sistema educatiu i l'ha d'introduir en la programació educativa i els currículums de tots els nivells, a l'efecte d'afavorir el desenvolupament de les persones al marge dels estereotips i rols en funció del sexe, garantir una orientació acadèmica i professional lliure de biaixos sexistes i androcèntrics i evitar tota discriminació associada al sexe. Així mateix, ha de promoure la investigació en matèria de coeducació i vetllar per incloure-la en els currículums, els llibres de text i els materials educatius.

2. Les administracions locals han d'aplicar mesures específiques per tal que els joves menors de setze anys assisteixin quotidianament als centres educatius, amb una atenció especial a les adolescents amb risc d'abandonament.

3. L'Administració educativa, per mitjà del Pla per a la igualtat de gènere en el sistema educatiu, ha de dur a terme actuacions i activitats dirigides a assolir, en tot cas:

4. La visibilitat de les aportacions històriques de les dones en tots els àmbits del coneixement i llur contribució social i històrica al desenvolupament de la humanitat.

5. La formació dels joves sobre el trajecte històric per a la consecució dels drets de les dones.

6. La promoció i la difusió dels criteris d'igualtat entre homes i dones, tant en els ensenyaments impartits com en l'establiment del treball col·laboratiu i participatiu.

7. La formació i la capacitació perquè noies i nois comparteixin les responsabilitats del treball domèstic, de cura de persones dependents i de llurs famílies, sense la càrrega impositiva dels rols tradicionals de gènere.

8. La capacitació dels alumnes i el suport a les expectatives individuals perquè facin llurs eleccions acadèmiques i professionals lliures dels condicionants de gènere.

9. La formació dels alumnes en l'ús no sexista ni androcèntric del llenguatge.

10. La promoció de treballs de recerca relacionats amb la coeducació i la perspectiva de gènere.

11. La implantació d'una educació afectiva i sexual que afavoreixi la construcció d'una sexualitat positiva, saludable, que respecti la diversitat i eviti tot tipus de prejudicis per raó d'orientació sexual i afectiva.

12. La promoció de continguts relacionats amb la sexualitat orientats a la prevenció d'embarassos no desitjats i de malalties de transmissió sexual.

13. La prevenció de la violència masclista, d'acord amb els paràmetres que estableix la Llei 5/2008.

14. La prevenció, la gestió positiva i l'abordatge de situacions de conflicte vinculades a comportaments i actituds de caràcter sexista.

15. L'establiment de mesures perquè l'ús de l'espai i la participació d'ambdós sexes en les activitats escolars es doni d'una manera equilibrada.

16. L'Administració educativa ha d'oferir formació en coeducació al seu personal docent, incloses l'educació sexual i contra la violència masclista i

l'orientació social, i garantir la presència de persones amb coneixements en coeducació en els òrgans responsables de l'avaluació, la inspecció, la innovació educativa i la recerca, en el Consell Escolar de Catalunya, en els serveis educatius i als centres educatius.

17. L'Administració educativa, per mitjà de les federacions i associacions de pares i mares d'alumnes, ha de promoure la sensibilització i la formació en coeducació de les famílies.

18. L'Administració educativa ha de garantir i promoure la representació equilibrada de dones i homes en els òrgans directius i de responsabilitat, i també en els consells escolars, i promoure la igualtat d'oportunitats per a dones i homes als centres educatius. Així mateix, ha de promoure la representació equilibrada de professionals d'ambdós sexes en totes les etapes educatives.

19. L'Administració educativa ha de garantir que la formació professional i la formació d'adults incorporin la perspectiva de gènere i es planifiquin i s'adeqüin a les necessitats i a la diversitat de les dones, a llurs interessos diversos i a llur disponibilitat horària, i han de crear programes específics per a dones en situació d'exclusió social.

Les polítiques d'igualtat en matèria esportiva a Catalunya

Anna Rovira (coord.)
Graduada en Dret i Criminologia per la Universitat de Girona (Espanya)

Núria Puig
Catedràtica jubilada de Sociologia de l'Esport de l'Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya (Espanya)

Susanna Soler
Catedràtica a l'Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya (Espanya)

Anna Vilanova
Professora de Sociologia de l'Esport a l'Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya (Espanya)

Pedrona Serra
Professora de l'Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya i de la Universitat de les Illes Balears (Espanya)

Grup d'Investigació Social i Educativa en l'Activitat Física i l'Esport (GISEAFE), Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya

Catalonia's Gender Equality Policies in Sports

ABSTRACT Historically, the presence of women at different levels and in different sectors of sports in Catalonia has been limited by gender stereotypes and by the weight that traditional male roles have in our society. Currently, in spite of the remarkable improvements achieved, the situation of women is not comparable with their male counterparts, which is why gender equality policies in sports are still indispensable. The aim of this article is, firstly, to provide a brief framework that conceptualises the origin of Catalan gender equality policy in sports and, secondly, to analyse in depth the "Programa Dones i Esports" (Women and Sports Programme) — the document that sets policy trends on this matter in Catalonia. In order to complement these two aims, international and national policies that help better understand the programme developed in Catalonia are presented. Proposals suggested in the mentioned policies are also included as measures that could be potentially implemented at the Catalan

Article rebut l'01/06/2022; acceptat el 19/10/2022.

level. It is concluded that, even though important achievements have been made, there are still challenges in the six strategic areas established in "Programa Dones i Esports" and there is also the need to carry out systematic and continuous evaluations of the actions promoted within the framework of this sports policy.

KEYWORDS public policies; sport; gender equality.

RESUM Històricament, la presència de dones en els diferents àmbits i nivells de l'esport a Catalunya s'ha vist limitada pels estereotips de gènere i pel pes que el model tradicional masculí té a la nostra societat. Actualment, malgrat les millores remarcables aconseguides, la situació de les dones no és equiparable a les dels seus coetanis masculins i, per tant, les polítiques d'igualtat en matèria esportiva segueixen sent imprescindibles. Aquest article es proposa, en primer lloc, oferir un breu marc que contextualitzi l'origen de la política esportiva catalana en matèria igualtat efectiva a l'esport i, en segon lloc, analitzar en profunditat el Programa Dones i Esports, el document que marca la política en aquesta matèria a Catalunya. Per complementar aquests dos objectius, es presenten algunes polítiques internacionals i estatals que ajuden a entendre millor el programa desenvolupat a Catalunya i inclouen propostes que es podrien implementar a nivell català. Es conclou que, malgrat els importants avenços aconseguits, segueixen existint reptes en les sis línies estratègiques establertes en el Programa Dones i Esports i que queda pendent dur a terme avaluacions sistemàtiques i continuades de les accions impulsades en el marc d'aquesta política esportiva.

PARAULES CLAU polítiques públiques; esport; igualtat de gènere.

1. Introducció

La manera de veure i viure l'esport[1] ha estat condicionada històricament per estereotips socials de gènere i el model tradicionalment masculí té una clara hegemonia en la nostra societat.[2] Actualment, tot i que les dades demostren una millora remarcable en la situació de les dones a Catalunya, encara no és equiparable a la dels seus coetanis masculins i, per tant, les polítiques d'igualtat en matèria esportiva segueixen sent imprescindibles en tots els àmbits i nivells.

1. S'utilitza el concepte esport tal com es defineix a la Carta Europea del Deporte, revisada el 2021: "S'entendrà per esport totes les formes d'activitat física que, mitjançant una participació organitzada o no, tinguin com a finalitat el manteniment o la millora de la condició física i psíquica, el desenvolupament de les relacions socials o l'assoliment de resultats en competicions de tots els nivells".

2. Vázquez, y Alfaro, "La participación de las mujeres en el último tercio del siglo XX y la ruptura de estereotipos en el deporte", 2.

Específicament, Catalunya té competències en matèria d'esport i oci des de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979, però no és fins al 2004, vint-i-cinc anys més tard, que s'incorporen de forma específica les polítiques d'igualtat en el Pla Català de l'Esport (2004-2008).[3] Actualment, està vigent el Programa Dones i Esports, elaborat el 2014, en el qual es marquen les línies estratègiques per promoure la igualtat efectiva entre dones i homes a Catalunya i orienta totes les accions que impulsen els poders públics catalans.

Així, aquest article es proposa, en primer lloc, oferir un breu marc que contextualitzi l'origen de la política esportiva catalana en matèria d'igualtat efectiva a l'esport i, en segon lloc, analitzar en profunditat el Programa Dones i Esports. Per assolir aquests dos objectius, es presenten algunes polítiques internacionals i estatals que ajuden a entendre millor el programa desenvolupat a Catalunya i inclouen propostes que es podrien implementar a nivell català. Així mateix, al final de l'article s'exposen els reptes pendents i s'aporten propostes i estratègies de millora.

2. Les polítiques d'igualtat entre dones i homes: una iniciativa molt recent en la història de l'esport

A finals del segle XIX es produeixen importants transformacions de tipus social, cultural, econòmic i tecnològic que modifiquen les formes de vida de les persones. És en aquest moment que l'activitat esportiva, tal com s'entén a l'actualitat, s'expandeix, es desenvolupa i apareixen les primeres dones esportistes. A inicis del segle XX, junt amb altres reivindicacions com el dret a vot o a l'educació, sorgeix també la reivindicació femenina de la pràctica esportiva.[4] Serà quasi un segle després —ja a finals del segle XX— quan la participació de la dona en l'esport es generalitzarà i s'iniciaran polítiques d'igualtat efectiva a nivell internacional —com la Declaració de Brighton del 1994—, per afavorir-la i millorar-la en tots els àmbits.

El procés d'incorporació de les dones en l'esport a Espanya i Catalunya es pot dividir en quatre grans períodes: el primer, des de finals del segle XIX i el

3. En el document del Consejo Superior de Deportes, "Plan Integral para la Actividad Física y el Deporte", 107, es fa referència a les iniciatives de Catalunya del 2004.

4. Ibíd.

primer terç del segle XX; el segon, des dels anys quaranta fins a 1975; el tercer, de 1975 a 1992, i l'últim, des de 1992 fins a l'actualitat.[5]

El segle XX s'inicia amb la participació de les dones en les proves de tennis, golf i croquet en els Jocs Olímpics de 1900, celebrats a París, fet que desperta oposició tant en la societat en general com entre els impulsors del moviment olímpic modern. Així, el baró Pierre de Coubertin —considerat el pare dels Jocs Olímpics moderns— expressava que "és en contra de la meva voluntat que hagin estat admeses en un nombre de proves cada cop més gran".[6] Per tant, malgrat aquesta incipient presència, la dona seguia tenint un paper marginal en el món de l'esport.[7]

En el context espanyol, Benilde Vázquez i Élida Alfaro indiquen que la presència de les dones en aquest primer període és simbòlica: practiquen esport generalment en clubs i associacions privades, i aquesta activitat es limita a les classes socioeconòmiques altes.[8] Les recomanacions de dur a terme pràctica física per a les dones es fonamenten en raons purament eugenèsiques, com "millorar la salut de les futures mares i, en conseqüència, dels futurs fills".[9] Així doncs, les dones havien de practicar esports acceptats socialment que encaixessin amb els ideals de la feminitat. Malgrat aquest context, un grup de dones funda l'any 1928 la primera entitat esportiva exclusivament per a dones de Catalunya: el Club Femení i d'Esports, que, a més de possibilitar la pràctica esportiva, ofereix a les intel·lectuals catalanes una plataforma d'actuació per participar en la vida pública del país.[10] És en aquest marc on es troben les primeres grans esportistes i dirigents catalanes, tot i que segueix existint en la societat un discurs clarament d'oposició a la incorporació de les dones a l'esport. Per exemple, s'apel·la als perills intrínsecs de les activitats esportives per a les dones, com les dificultats en el part o els canvis físics derivats d'una activitat física intensa.[11] En aquest primer terç del segle XX, doncs, es passa

5. Vázquez, y Alfaro, "La participación de las mujeres en el último tercio del siglo XX y la ruptura de estereotipos en el deporte", 4.

6. De Coubertin, *Ideario olímpico*, 70.

7. García, "La mujer en los juegos olímpicos de la era moderna", 139.

8. Vázquez, y Alfaro, "La participación de las mujeres en el último tercio del siglo XX y la ruptura de estereotipos en el deporte", 4.

9. García, "El segle XX", 65.

10. Real, *El Club Femení i d'Esports de Barcelona, plataforma d'acció cultural*, 17-18.

11. Pujadas, "De espectadoras a protagonistas", 54.

d'una profunda discriminació a la lluita reivindicativa en l'àmbit esportiu. La culminació d'aquesta primera etapa és el parèntesi republicà, un context pràcticament inèdit en la història d'Espanya i Catalunya fins aleshores, l'impuls del qual queda frenat amb la Guerra Civil i la instauració del règim franquista.[12]

Durant la dictadura, s'encomana al Frente de Juventudes i a la Sección Femenina l'educació física de la joventut espanyola, que es configura com un mitjà per aconseguir la dona i l'home ideals, com una forma d'inculcar la disciplina i enfortir la moral.[13] Així doncs, des d'un principi, el paper de l'educació física i l'esport en la formació de les dones es relaciona directament amb els rols que se'ls assignen des de l'ordre social establert: ser mare i esposa en la llar i sotmesa a l'home, que encapçala la família.[14]

Els plantejaments de l'educació física segueixen en els mateixos termes fins al 1970,[15] en aprovar-se Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, una de les primeres actuacions prescriptives sobre la igualtat en l'educació física.[16]

En els últims anys de la dictadura i el començament de l'etapa democràtica (des de finals dels anys seixanta fins a finals dels vuitanta) es pot apreciar un augment progressiu de la participació femenina en l'esport: l'any 1968 és del 6,8% i, dotze anys més tard, el 1986, aquest percentatge arriba al 17%.[17] Així, l'any 1975 s'inicia la tercera etapa del procés d'incorporació de les dones a l'esport, que coincideix amb el procés de democratització del país.

En aquest context, les reivindicacions dels drets socials i polítics per part dels grups feministes a nivell internacional arriben a l'esport, i l'any 1975, el Consell d'Europa publica la Carta Europea de l'Esport per a Tothom, un document que demana als estats membres canvis en les estructures espor-

12. Ibíd., 48.

13. Puig, "El deporte y los estereotipos femeninos", 85.

14. Pujadas et al., "Mujeres y deporte durante el franquismo (1939-1975)", 3.

15. Manrique et al., "Factores que determinaron una educación física y deportiva de género durante el franquismo", 8.

16. Vázquez, y Alfaro, "La participación de las mujeres en el último tercio del siglo XX y la ruptura de estereotipos en el deporte", 7.

17. Martínez del Castillo en Puig, "El proceso de incorporación al deporte por parte de la mujer española (1939-1985)", 86.

tives per fer efectiu el dret a la igualtat en l'esport de tots aquells grups que n'estaven allunyats, com són les dones.[18]A Espanya i Catalunya, un element clau en aquest procés és l'entrada en vigor de la Constitució espanyola el 29 de desembre de 1978, que estableix que els espanyols són iguals davant la llei, sense poder prevaldre cap discriminació per raó de sexe (article 14); que les comunitats autònomes podran assumir competències en la "promoció de l'esport i de la adequada utilització de l'oci" (article 48.1.19), i el mandat als poders públics de fomentar l'educació física i l'esport (article 43). L'any 1979 s'aprova l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en què es reconeix l'esport i l'oci com a competència exclusiva pròpia (article 9.29) i, un any més tard, es crea la Direcció General de l'Esport, organisme encarregat de les polítiques esportives a Catalunya (a partir del 2000 es denominarà Secretaria General de l'Esport de la Generalitat de Catalunya, forma part del Departament de la Presidència, i inclou el Consell Català de l'Esport, l'Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya i el Centre d'Alt Rendiment de Sant Cugat. L'any 2018 passarà a denominar-se Secretaria General de l'Esport i l'Activitat Física).

L'any 1989 es considera l'inici de les polítiques de dones a Catalunya perquè s'aprova el I Pla del Govern de la Generalitat de Catalunya per a la igualtat d'oportunitats per a les dones 1989-1992 i es crea l'Institut Català de les Dones (regulat per la Llei 11/1989, de 10 de juliol). Coincideix amb un moment en què les dones participen més activament en l'esport i comença a haver-hi consciència que cal implementar programes específics que ajudin a assolir la igualtat en aquest àmbit. Un any abans s'havia aprovat la primera Llei de l'esport de la Generalitat de Catalunya (Llei 8/1988, de 7 d'abril), que assumeix per primera vegada la competència en matèria d'esport i oci, tal com estableix la Constitució espanyola del 1978. Aquesta normativa estableix com a principi rector "la promoció de les condicions que afavoreixin la igualtat de la dona en l'esport i la seva incorporació a la pràctica esportiva en tots els nivells".[19] Malgrat aquesta declaració d'intencions, l'articulat no inclou disposicions concretes per promocionar la igualtat entre dones i homes. L'any 2000, aquesta Llei és substituïda pel Decret legislatiu 1/2000, de 31 de juliol, pel qual s'aprova el text únic de la Llei de l'esport,[20] en el qual s'incorporen els mateixos preceptes que

18. Vázquez, y Alfaro, "La participación de las mujeres en el último tercio del siglo XX y la ruptura de estereotipos en el deporte", 7.

19. Article 3.2.f, Llei 8/1988.

20. Text refós de la Llei 8/1999, de 30 de juliol, de la jurisdicció esportiva i de modificació de les lleis 8/1988, de l'esport, i 11/1984, de creació de l'organisme autònom Institut Nacional

en l'anterior pel que fa la igualtat entre dones i homes. Així doncs, a l'entrada del segle XXI, la igualtat entre dones i homes a l'esport es configura en l'ordenament jurídic català com un axioma que ha de guiar l'actuació dels poders públics, però no s'estableix en quins termes s'ha de garantir.

Posteriorment, l'any 2001 es publica el IV Pla d'actuació del govern de la Generalitat de Catalunya per a la igualtat d'oportunitats per a les dones (2001-2003), en el qual s'inclou, com en l'anterior (1998-2000), la instrucció d'elaborar "estratègies per tal d'incorporar la perspectiva de gènere en l'estudi i la pràctica esportiva i en els aspectes relacionats amb l'activitat física".[21] La novetat que incorpora aquest document és la proposta de dues estratègies per aconseguir els objectius fixats: la incorporació de la perspectiva de gènere a les polítiques generals i la realització d'accions específiques. Tot i així, no és fins a l'aprovació del V Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya 2005-2007 que s'estableixen objectius i mesures concretes per a l'àmbit esportiu. Així, el primer objectiu és "feminitzar l'esport" mitjançant, per exemple, la introducció de la perspectiva de gènere a les polítiques d'esport o promovent que les organitzacions esportives incrementin el nombre de dones en tots els òrgans directius; i el segon objectiu consisteix a "valorar l'esport femení", tractant adequadament la imatge de la dona esportista en els mitjans de comunicació o establint mesures per conciliar la pràctica esportiva amb la vida laboral, familiar i personal.[22] És en aquest moment quan es crea el Gabinet de Gènere del Consell Català de l'Esport, que treballarà per assolir els objectius fixats en els diferents plans aprovats. El següent Pla (2008-2011) segueix la tendència de l'anterior, fins al del període 2012-2015 (Pla estratègic de polítiques de dones 2012-2015), que introdueix un nou enfocament basat en les estratègies de transversalitat que garanteixin que totes les polítiques incorporin la perspectiva de gènere. Marcant la tendència de futur, l'Institut Català de les Dones preveu l'elaboració de programes operatius o sectorials per a tots els sectors i àmbits d'intervenció de tots els departaments i organismes que formen part de l'Administració de la Generalitat. Aquesta estratègia marcarà les iniciatives empreses en el sector esportiu.

---

d'Educació Física de Catalunya; la Llei 9/1999, de 30 de juliol, de suport a les seleccions catalanes, i la Llei 8/1988, de 7 d'abril, de l'esport.

21. Institut Català de les Dones, *IV Pla d'actuació del govern de la Generalitat de Catalunya per a la igualtat d'oportunitats per a les dones (2001-2003)*, 3.

22. Institut Català de les Dones, *V Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya 2005-2007*, 50-51.

En aquest breu resum, s'ha parlat de les accions que conformen l'embrió de les polítiques d'igualtat en matèria esportiva de Catalunya, desenvolupades a mesura que les dones s'han anat incorporant a la vida social —l'esport, en el nostre cas— i han reivindicat els seus drets. A continuació, s'analitzen les polítiques vigents en l'actualitat.

3. Polítiques d'igualtat de gènere en l'esport de la Generalitat de Catalunya

3.1. Polítiques generals

A principis del segle XXI les polítiques d'igualtat catalanes han passat del concepte d'igualtat d'oportunitats als conceptes d'igualtat efectiva i equitat.[23] En aquest sentit, s'aprova la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, en la qual es descriu l'equitat com "la distribució justa dels drets, beneficis, obligacions, oportunitats i recursos sobre la base del reconeixement i el respecte de la diferència entre dones i homes en la societat" i, per tant, la normativa i les polítiques d'igualtat es poden situar dins dels plantejaments del feminisme de la diferència. Específicament per a l'àmbit esportiu, la Llei catalana d'igualtat estableix a l'article 30 com s'han d'elaborar les polítiques esportives i quins aspectes cal tenir en compte. El contingut que incorpora és considerablement més extens que el de la llei estatal.[24]

L'article 30 de la Llei 17/2015 estableix, en primer lloc, que tota política esportiva elaborada en el territori català ha garantir la igualtat efectiva de dones i homes per practicar activitat física i l'esport, tant de lleure com de competició, a tots els nivells. Per tant, s'introdueix explícitament la transversalitat de gènere en l'àmbit esportiu. En segon lloc, disposa que les polítiques esportives han de fomentar la incorporació, la participació i la continuïtat de les dones en l'esport en totes les etapes de la vida, i incloure programes de conscienciació i foment de la presència de dones en tots els òrgans de decisió esportius i de dirigents esportives. Sobre aquesta qüestió, el foment de la continuïtat

23. Soler, i Martín, "La perspectiva de género en el deporte en las dos primeras décadas del siglo XXI", 226.

24. Article 29 de la Llei 3/2007.

i el disseny d'una oferta esportiva que tingui en compte l'heterogeneïtat del col·lectiu femení en termes d'edat resulta essencial degut a l'existència d'altes taxes d'abandonament esportiu femení. Aquest apartat també es refereix a la necessitat de fomentar la presència de dones en càrrecs directius, degut que l'esport i l'activitat física han sigut històricament uns espais masculinitzats no només en la seva pràctica, sinó també en la gestió. Així, tot i que actualment s'aprecia una tendència a l'alça en alguns sectors, la presència de dones en posicions de direcció i gestió encara no s'estableix en termes d'equitat.[25]

En tercer lloc, les polítiques esportives també han d'incorporar indicadors de perspectiva de gènere en els diferents àmbits de l'esport a Catalunya, i cal elaborar protocols i mecanismes de prevenció i actuació davant la violència masclista en la pràctica esportiva i en l'esport en general.

En quart lloc, les polítiques esportives han de "fomentar i protegir el model d'esport en edat escolar per promoure i facilitar l'accés de nens i joves a les activitats físiques i esportives, sota criteris de coeducació en valors, inclusió, cohesió social i lluita contra les desigualtats, amb l'objectiu de formar persones compromeses amb la societat i amb el foment de la igualtat entre homes i dones". Segons Soler, en el plantejament i el desenvolupament de l'educació física es poden donar situacions que reforcin la reproducció dels models i relacions tradicionals de gènere; i també situacions que afavoreixin la ruptura dels estereotips de la masculinitat i la feminitat i generin el canvi de les relacions de desigualtat i discriminació per raó de gènere.[26] Per tant, cal tenir present que l'escola no és una institució neutral, i cal treballar a fi que les actituds i les pràctiques del professorat s'ajustin a un model d'activisme coeducatiu.

Finalment, les polítiques esportives catalanes han de fomentar el patrocini i la difusió en els mitjans de comunicació d'activitats esportives en què la participació de les dones sigui minoritària, i fixar les ajudes públiques destinades a les modalitats esportives practicades majoritàriament per dones. Tot i que la representació de les dones en els mitjans no és equilibrada en cap àmbit, és en l'àmbit esportiu on es produeixen especialment diferènci-

25. Vázquez, y Alfaro, "La participación de las mujeres en el último tercio del siglo XX y la ruptura de estereotipos en el deporte", 24.

26. Soler, "Los procesos de reproducción, resistencia y cambio de las relaciones tradicionales de género en la educación física".

es abismals. La normativa estableix específicament que és necessari treballar en aquesta línia degut al fet que són els mitjans de comunicació els que conformen l'opinió pública, influeixen en la percepció de l'audiència sobre quins són els assumptes importants, i estableixen models de referència per a infants i adolescents.[27]Així mateix, una vegada establerts els requeriments de les polítiques esportives, la Llei 17/2015 també estableix una sèrie d'aspectes que s'han de tenir en compte. Per exemple, les administracions esportives catalanes no poden participar-hi ni concedir cap tipus d'ajuda a programes o activitats esportius que siguin sexistes o discriminatoris per raó de sexe; els estudis o investigacions en l'àmbit de les ciències de l'activitat física i l'esport, promogudes per les administracions esportives catalanes o subvencionades amb diners públics, han d'introduir l'estudi de les diferències o desigualtats entre dones i homes; o l'equiparació de premis i beques d'un mateix esport entre homes i dones, entre d'altres aspectes.[28] En definitiva, aquest nou marc legal suposa un punt d'inflexió en el procés d'aconseguir la igualtat real entre dones i homes perquè, per primera vegada, s'estableixen directrius concretes per elaborar polítiques esportives en perspectiva de gènere a Catalunya i s'enumeren explícitament els aspectes a tenir en compte.

Finalment, la Llei 17/2015 estableix que les polítiques públiques s'articularan, per una part, mitjançant l'actuació transversal de la perspectiva de gènere i, per una altra, a través de "plans operatius o programes d'actuació departamentals que desenvolupen i executen el Pla estratègic de polítiques de gènere del Govern de la Generalitat".[29] En l'àmbit esportiu, aquestes disposicions normatives presentades i els objectius estratègics fixats en els plans de la Generalitat de Catalunya es materialitzen l'any 2014 en el Programa Dones i Esports, que estableix la política esportiva en matèria d'igualtat vigent fins a l'actualitat.

3.2. Programa Dones i Esports

El Programa Dones i Esports té la missió "d'impulsar actuacions adreçades a corregir els desequilibris existents entre dones i homes en l'àmbit de l'esport, en tots els nivells, i fomentar mecanismes d'intercanvi de coneixements i

27. López, *Deportes y mujeres en los medios de comunicación*, 15.

28. Article 30 apartat 2 Llei 17/2015.

29. Article 13 Llei 17/2015.

d'experiències entre les entitats esportives i les entitats de dones que facin possible avançar cap a la igualtat efectiva de dones en l'àmbit de l'esport".[30] Per fer-ho, estableix tres principis generals —la participació, la visibilitat i l'equitat— i sis línies estratègiques, cada una de les quals inclou plans d'actuació i tasques concretes a desenvolupar.

Respecte del primer principi del programa, la participació fa referència "al fet que les dones prenguin part de l'activitat física i esportiva i que comparteixin aquest procés social i cultural no sols amb elles mateixes sinó també amb la resta de la ciutadania".[31] Com s'ha constatat, la incorporació de les dones a l'àmbit esportiu ha estat un procés lent i ple d'obstacles i, malgrat que avui en dia el 65% de les dones de Catalunya se'n consideren practicants, enfront del 73% dels homes, encara hi ha determinats àmbits i nivells en què la seva presència és minoritària.[32] El segon principi general que s'estableix en aquesta política és la visibilitat, perquè, per una banda, "cal mostrar les aportacions que les dones han fet i fan al món de l'esport, a fi de fer visibles referents, presents i passats, que serveixin de model a altres dones" i, per una altra, "perquè cal visibilitzar els espais públics on les dones duen a terme activitat física i creen xarxes al seu entorn, i les seves motivacions, necessitats i expectatives relacionades amb la pràctica esportiva".[33] Finalment, s'estableix l'equitat com el tercer i últim principi general del programa, definida com "la valoració i la presa en consideració de la diversitat i les diferències entre homes i dones".[34]

A continuació, s'analitzen en detall les línies estratègiques del programa. Per fer-ho, s'ha dut a terme una anàlisi de continguts a partir de dades existents (anàlisi secundària de dades).[35] Les principals categories són les mateixes línies estratègiques del Programa. A banda del contingut propi de cada línia, s'han incorporat en cada categoria informacions que hi feien referència (fragments de textos legals, comentaris apareguts en articles i altres documents, iniciatives similars en plans locals o provincials...).

30. Secretaria General de l'Esport i Institut Català de les Dones, *Programa Dones i Esports*, 8.
31. Ibíd, 9.
32. Observatori Català de l'Esport, *Dones en l'esport*, 5.
33. Secretaria General de l'Esport i Institut Català de les Dones, *Programa Dones i Esports*, 11.
34. Ibíd.
35. Heinemann, *Introducción a la metodología de la investigación empírica*, 191.

Primera línia estratègica: incrementar la participació femenina en la competició

La primera línia estratègica del Programa Dones i Esports consisteix a "incrementar la participació femenina en els esports de competició en tots els àmbits, facilitant una oferta que en promogui i respongui a les necessitats i les expectatives de les dones".[36] Algunes autores consideren que precisament és en la relació amb la competició on es poden constatar més diferències i desigualtats entre homes i dones, degut, per una banda, al mateix significat de la competició —advers a l'estereotip dominant de la feminitat— i, per una altra, a l'estructura del temps que hi està associada.[37]

A Catalunya, es constata que la presència de dones, noies i nenes en la competició varia segons l'àmbit de referència. Així, en edat escolar, un 44% de nenes van participar en els Jocs Esportius Escolars de Catalunya del curs 2019-2020; un 41% de noies, en els Campionats de Catalunya Universitaris, i un 25%, en les competicions federades. Així doncs, en edats primerenques es constata actualment una quasiparitat en termes de participació però, contràriament, les nenes, noies i dones encara representen una minoria en l'àmbit federatiu, malgrat que des de l'any 2006 s'està experimentant una tendència a l'alça.[38] Per abordar aquesta qüestió, Donoso, Álvarez-Sotomayor i Reina proposen conèixer i reconèixer el caràcter polisèmic que té l'esport de competició per a les dones: com a forma de vida, via d'escapament o eina per ordenar la vida, o com a mitjà per reivindicar els drets de les dones, entre altres. En definitiva, conèixer l'espai i el lloc que les dones que competeixen reserven a l'esport i la importància que té en termes d'identitat.[39]

Segona línia estratègica: educació en valors

La segona línia estratègica consisteix a "impulsar actuacions que contribueixin a fomentar l'educació en valors, assegurant que totes les noies i dones tinguin l'oportunitat de participar en el món de l'esport en un ambient se-

36. Secretaria General de l'Esport i Institut Català de les Dones, *Programa Dones i Esports*, 14

37. Martín, Soler, i Vilanova, "Género y deporte", 102.

38. Observatori Català de l'Esport, *Dones en l'esport*.

39. Donoso et al., "Los significados del deporte de competición para las mujeres deportistas", 91.

gur, i que conservi els drets, la dignitat i el respecte individual". Així doncs, aquesta segona línia estratègica conté diversos plans d'actuació: d'una banda, "impulsar un model de pràctica fisicoesportiva que promogui la formació en valors dels nens i nenes en els centres educatius i esportius" i, de l'altra, "informar i conscienciar les entitats i institucions esportives perquè fomentin i apliquin accions per prevenir la violència contra les dones i l'assetjament sexual en l'àmbit de l'esport".[40]

A Catalunya, s'aprova l'any 2008 la Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista (modificada l'any 2020). Aquesta normativa no conté previsions específiques per prevenir la violència en àmbits esportius però, contràriament, a nivell estatal la nova Llei orgànica 8/2021, de 4 de juny, de protecció integral a la infància i la adolescència enfront de la violència, estableix l'obligació per a les entitats que fan activitats esportives amb persones menors d'edat d'aplicar protocols d'actuació regulats per les administracions públiques, així com el mandat de designar una persona delegada de protecció, entre altres.[41] No obstant, per a les dones majors d'edat no es regula actualment aquesta protecció, sinó que les mesures de prevenció previstes per a elles es configuren en forma de recomanació. Concretament, des del Consell Català de l'Esport se suggereix adoptar tres mesures principals: sensibilitzar, formar i elaborar protocols, en els quals s'identifiquen espais i situacions de risc —com els vestuaris, el viatges i els desplaçaments, l'espai d'activitat esportiva, sales de infermeria o fisioteràpia i les xarxes socials, entre altres— i n'estableixen accions preventives.[42]

Finalment, cal considerar que la violència sexual no és l'única que pateixen les dones en l'entorn esportiu i són destacables també la violència simbòlica, que pot derivar, per exemple, de l'estereotip de bellesa femení, que exigeix cossos prims i perfectes a les dones, o la violència econòmica, que es materialitza en diferents formes, la més visible de les quals és la bretxa salarial entre els i les esportistes d'elit.[43]

40. Secretaria General de l'Esport i Institut Català de les Dones, *Programa Dones i Esports*, 14.
41. Article 48 LO 8/2021.
42. Consell Català de l'Esport, *La violència sexual a l'esport*, 25.
43. Flores et al., "Violencia de género en el deporte".

Tercera línia estratègica: millorar la qualitat de vida de les dones

El programa preveu "millorar la qualitat de vida de les dones mitjançant la pràctica fisicoesportiva". El primer pla d'actuació previst per aquesta tercera línia estratègica és "analitzar l'ús i la gestió de les instal·lacions esportives des de la perspectiva de gènere"; per exemple, quantificant el perfil de les persones usuàries a partir de diverses variables de segmentació, com el gènere i l'edat, o tenint en compte l'accés amb transport públic o la il·luminació, en tant que és un aspecte clau en la percepció de la seguretat.[44]Així mateix, el programa preveu "acostar la pràctica fisicoesportiva a noies i dones en situacions específiques" i esmenta explícitament les adolescents, les dones recluses en centres penitenciaris, les dones migrades i les dones grans. En aquest sentit, seria necessari també tenir en compte les dones embarassades, les dones amb diversitat funcional i les dones del col·lectiu LGBTI.[45] És imprescindible que les polítiques esportives considerin el col·lectiu femení dins de la seva heterogeneïtat, ja que només amb una mirada interseccional es pot promoure la igualtat efectiva.

Finalment, es preveu "analitzar els canvis en la despesa sanitària de les dones practicants" —aspecte sobre el qual no existeixen informes públics al respecte— i "vetllar per a la salut de les esportistes de competició", tenint en compte, per exemple, que la incidència de trastorns alimentaris és major en dones esportistes o l'existència d'alteracions en el cicle menstrual.[46]

Quarta línia estratègica: formació i ocupació

La quarta línia estratègica pretén "potenciar la formació i la inserció laboral femenina en les branques professionals esportives, incrementant la seva presència i eliminant biaixos de gènere". Pel que fa a la formació en l'àmbit de l'esport, s'ha constatat que la tria d'estudis superiors segueix estant actualment marcada pels estereotips de gènere: el curs 2019-2020, les dones representaven el 22% del total de persones graduades en Ciències de l'Activitat Física i l'Esport (CAFE) i el 26% de l'alumnat matriculat en màsters.[47]

---

44. Federación Española de Municipios y Provincias y Consejo Superior de Deportes, *Guía para la incorporación de la perspectiva de género a la gestión deportiva local*, 78.

45. Soler, Vilanova, i Serra, *Informe tècnic*.

46. Márquez, "Trastornos alimentarios en el deporte".

47. Observatori Català de l'Esport, *Dones en l'esport*, 28.

Quant al mercat de treball, el programa pretén "fomentar l'increment del nombre de dones àrbitres, jutgesses, tutores de joc i entrenadores", així com "fomentar l'increment del nombre de professores d'educació física i professionals de l'esport en els diferents àmbits esportius de caire tècnic". Quant a les àrbitres o jutgesses d'esport federat, l'any 2019 les dones representaven el 37% del total, i les entrenadores, el 15%.[48] Ainhoa Azurmendi considera que la participació de les dones en aquestes professions implica una ruptura d'estereotips i la superació de múltiples obstacles, de tipus sociocultural —els rols de gènere assignats tradicionalment a homes i dones—, organitzacionals —les organitzacions esportives mantenen i reprodueixen l'ordre patriarcal, de manera que allunyen les dones del poder i de la gestió d'aquestes organitzacions— i personals —derivades de la interiorització dels rols i els estereotips assignats socialment a cada gènere—.[49] Per tant, fomentar i incrementar el nombre d'àrbitres, jutgesses i entrenadores exigeix superar aquestes barreres. Respecte del professorat d'Educació Física a Catalunya, l'any 2016 el 43,5% eren dones en l'educació secundària obligatòria, i el 44,4%, en l'educació primària.[50]

Finalment, el Programa Dones i Esports estableix com a plans d'actuació per a aquesta línia estratègica "incorporar continguts en matèries d'equitat i perspectiva de gènere en els plans de formació i en programes dels tècnics i tècniques esportius", "potenciar la formació de voluntàries en l'àmbit de l'esport" i "facilitar la pràctica fisicoesportiva integradora a dones amb discapacitats físiques o psíquiques". Respecte d'aquest últim col·lectiu, cal tenir en compte que són dones que experimenten un "doble hàndicap": el de ser dona i el de tenir una discapacitat; malgrat que hi ha hagut un augment d'atenció cap aquest col·lectiu, la comprensió de les característiques de la seva pràctica esportiva és limitada i a Catalunya no existeixen dades concretes sobre aquesta realitat.[51]

48. Ibíd., 33.

49. Azurmendi, Obstáculos psicosociales para la participación de las mujeres en el deporte como entrenadores y árbitras, 251.

50. Observatori Català de l'Esport, "Nombre de mestres d'Educació Física en l'Educació Primària" i "Nombre de professors/es d'Educació Física en l'Ensenyament Secundari Obligatori". Disponible a https://inefc.gencat.cat/ca/inefc/projectes_institucionals/observatori-de-lesport/formacio-recerca-professions/.

51. Soler, Vilanova, i Serra, *Informe tècnic*.

Cinquena línia estratègica: lideratge, gestió, direcció i planificació

La penúltima línia estratègica del programa és "potenciar el lideratge femení en l'àmbit de l'esport, fent que les dones assoleixin més representació en els llocs de decisió, direcció, gestió i planificació per tal d'eliminar les desigualtats entre dones i homes". Actualment, les dones representen el 21% de membres de les juntes directives de les federacions esportives de Catalunya. En vint anys, la seva presència ha augmentat un 12%, en passar del quasi 9% l'any 2000 al 20,7% el 2020. En l'àmbit dels clubs, es constata que, a mesura que la categoria jeràrquica augmenta, la presència de dones disminueix: en les presidències hi ha un 11% de dones, i en el secretariat, un 33%.[52] Per tant, en el lideratge, la gestió i la direcció la paritat segueix sent una realitat llunyana.

Segons Alfaro, les principals barreres que condicionen l'accés i la participació de les dones en la direcció i la gestió de l'esport són socioeducatives, com és el manteniment dels estereotips sobre els rols socials d'homes i dones, la doble jornada laboral, la falta de confiança en elles mateixes i la falta de qualificació per a activitats en l'esfera pública; i barreres esportives de tipus organitzatiu, com poden ser les estructures esportives pensades pels i per als homes, l'existència d'una cultura esportiva masculina, la presència de gestors i tècnics esportius que reprodueixen el model establert i les xarxes informals per a la promoció en els llocs de gestió.[53] Així doncs, per promoure la presència de les dones en càrrecs de responsabilitat, cal un enfocament no només personal i orientat a les dones, sinó que cal un treball de transformació en el conjunt de l'organització.

A més de fomentar la presència de dones en càrrecs directius, de gestió i professionals de l'esport, el programa estableix tres plans d'actuació més: "potenciar les accions formatives per fomentar la participació de la dona en les tasques de gestió", "donar suport a les iniciatives que reconeixen la tasca de dones dirigents i líders en l'àmbit esportiu" i "vetllar pel compliment del títol 6 del Decret 58/2010 de les entitats esportives referent a la igualtat entre dones i homes". El Decret 58/2010 estableix, respecte de la igualtat en càrrecs directius, que totes les candidatures que es presentin en els òrgans d'administració de totes les entitats esportives han de procurar reflectir una

52. Observatori Català de l'Esport, *Dones en l'esport*, 35.

53. Alfaro, "El liderazgo de las mujeres en la dirección y gestión del deporte", 42-43.

presència equilibrada de dones i homes. Per tant, es configura la paritat com una recomanació. La normativa també estableix que, per accedir a qualsevol mesura de foment (ajuts, subvencions, premis o similars) de l'Administració de la Generalitat, l'acreditació que en la seva organització i en el funcionament actuen respectant el principi d'igualtat, mitjançant la integració de la perspectiva de gènere i l'articulació de mesures o plans d'igualtat, serà un criteri prioritari o valoratiu.[54]

Sisena línia estratègica: els mitjans de comunicació

Per acabar, el Programa Dones i Esports persegueix "visibilitzar i difondre la presència i l'actuació de les dones en l'àmbit de les activitats fisicoesportives i la seva repercussió en els mitjans de comunicació". Hi ha estudis que han analitzat reiteradament la presència i la representació de les dones en l'àmbit de la comunicació, i una de les conclusions més generalitzades és que existeix un biaix de gènere molt destacable. D'una banda, les dones s'hi troben infrarepresentades, tant en el nombre de reporteres, periodistes, comentaristes o editores com en la manca de cobertura dels esdeveniments esportius femenins. Així, el temps de notícies sobre esport femení l'any 2016 era del 3,9% respecte del total, i s'havia produït un augment respecte de 2010, que era de l'1,2%.[55] D'altra banda, des d'una perspectiva qualitativa, també s'observa que sovint es posa més èmfasi en l'aparença física i la vida personal i familiar que en el mateix èxit esportiu. A més, les atletes són menys entrevistades directament, mentre que hi ha una tendència a entrevistar els entrenadors o altres persones que parlin en nom seu; i, mentre que l'esport masculí és la norma, a l'esport que practiquen les dones s'hi afegeix la denominació "femení".[56] Per això, el programa es proposa fomentar la presència de dones en els mitjans de comunicació i espais de difusió esportius, contribuir a superar els estereotips sexistes, i vetllar pel tractament de gènere correcte en la documentació i en els llocs web i de comunicació de les entitats esportives.

En definitiva, l'any 2014 s'aprova el Programa Dones i Esport en consonància amb el Pla estratègic de polítiques de dones 2012-2015 de la Generalitat

54. Article 137, Decret 58/2010.

55. Institut Català de les Dones, *Pla estratègic de polítiques d'igualtat de gènere del Govern de la Generalitat de Catalunya 2019-2020*, 81.

56. Consell d'Europa, *Toolkit*.

de Catalunya. La rellevància del programa no només radica en la idoneïtat dels objectius fixats —que recullen tant reptes clàssics pendents de resoldre com noves qüestions vinculades a la perspectiva de gènere—, sinó que s'ha convertit en una eina que, tal com està configurada, ha tingut la capacitat d'emparar iniciatives de tots els nivells: des d'ajuntaments i diputacions fins a federacions, clubs i associacions de diversa índole. Per tant, la política esportiva en matèria d'igualtat catalana recull unes línies estratègiques que, vuit anys més tard d'haver estat establertes, segueixen sent vigents i, tot i ser aprovada amb posterioritat, s'adequa en bona mesura a les previsions de la Llei 17/2015[57] i al Pla Estratègic de polítiques d'igualtat de gènere del Govern de la Generalitat de Catalunya (2019-2022).

3.3. L'avaluació de les polítiques d'igualtat en l'esport: el tema pendent

Ja el Pla Estratègic de polítiques de dones 2012-2015 estableix que l'avaluació de les polítiques públiques i, per tant, la definició d'uns objectius, moments i indicadors concrets és una fase imprescindible del cicle de les polítiques.[58] Tanmateix, es detecta que en el Programa Dones i Esport manca un mecanisme específic per a tal fi. Si bé en l'Informe d'execució anual de la transversalitat de la perspectiva de gènere de l'Administració de la Generalitat s'han incorporat paràmetres per avaluar alguns aspectes de l'àmbit esportiu, cal destacar que aquest document recull un nombre molt limitat d'indicadors de l'àmbit esportiu i se centra en la situació impulsada pels mateixos organismes de la Generalitat, de manera que encara no és possible una avaluació continuada de les polítiques d'igualtat en l'esport. Tot i així, l'informe incorpora una "valoració de la transversalitat de gènere en els organismes dependents", i aquí es pot trobar una anàlisi de la situació dins els mateixos organismes de la Generalitat que són els responsables d'impulsar aquestes polítiques. Des del Consell Català de l'Esport, fent aquest exercici d'avaluació, es defineixen tres mancances principals: una falta generalitzada de formació en perspectiva de gènere en totes les entitats, especialment pel que fa a l'àmbit normatiu (Llei 17/2015, Llei 11/2014 i Llei 5/2008); la necessitat de formació en implementació de polítiques de gènere

57. Article 30.

58. Institut Català de les Dones, *Pla estratègic de polítiques de dones del Govern de la Generalitat de Catalunya, 2012-2015*, 68.

a nivell de les polítiques esportives municipals; i la necessitat d'incrementar l'interès per abordar la prevenció, la detecció i l'abordatge de les violències sexuals per part de les entitats esportives.[59] Així mateix, l'informe inclou un apartat sobre plans de millora, entre els quals destaca l'elaboració de la guia "La violència sexual a l'esport. Guia per a persones adultes", elaborada el 2019 i revisada l'any següent.[60] Finalment, també s'hi inclouen els pressupostos específics de les polítiques de gènere i, pel que fa a la Secretaria General de l'Esport i de l'Activitat Física i, concretament, el Consell Català de l'Esport, es van destinar a polítiques de gènere 1.176.695,89 € durant l'any 2019.[61]

En definitiva, la igualtat efectiva o equitat segueix sent un repte vigent per a les polítiques esportives en matèria d'igualtat i, concretament, respecte del programa, ho és l'avaluació continuada i sistemàtica.

4. Polítiques esportives d'igualtat en altres indrets: àmbits internacional i estatal

4.1. Àmbit internacional

En l'àmbit internacional, durant les dècades dels setanta i vuitanta comencen a aparèixer les primeres accions en relació amb les polítiques esportives d'igualtat. Així, l'any 1979 l'Organització de les Nacions Unides (ONU) aprova la Convenció sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació contra les dones (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women), en la qual es reconeix, per primera vegada, l'esport com a àmbit en què es produeixen discriminacions contra les dones.

59. Ibíd., 22.

60. La guia es va fer arribar a 6.027 entitats esportives en paper i, en format PDF, a 19.521 entitats registrades en el Registre d'Entitats Esportives, a 27.221 professionals del ROPEC i als centres que imparteixen el grau de Ciències de l'Activitat Física i l'Esport. També se n'han editat la versió en castellà i en anglès. Disponibles a https://esport.gencat.cat/web/.content/home/arees_dactuacio/esport_i_genere/publicacions/violencia/guia-violencia-sexual-esport-cat.pdf; https://esport.gencat.cat/web/.content/home/arees_dactuacio/esport_i_genere/publicacions/violencia/guia-violencia-sexual-esport-cast.pdf; i https://esport.gencat.cat/web/.content/home/arees_dactuacio/esport_i_genere/publicacions/violencia/guia-violencia-sexual-esport-ang.pdf.

61. Ibíd., 28.

Posteriorment, durant els anys noranta, les mesures a favor de la igualtat en l'esport reben un impuls important. Per exemple, l'any 1994 es crea el Grup Internacional de Treball sobre Dones i Esport, i se celebra la primera conferència sobre dones i esport, a Brighton, Regne Unit. En aquesta trobada entre persones legisladores i polítiques, tant britàniques com internacionals, s'aprova la Declaració de Brighton: un document sense precedents que estableix un full de ruta per aconseguir un millor tracte i un sistema equitatiu a l'esport i a les activitats físiques, que sigui totalment inclusiu per a dones i nenes. L'any 2014 s'actualitzarà i es convertirà en la Declaració de Brighton més Hèlsinki: una de les novetats més destacables és que engloba l'activitat física com una extensió essencial de l'esport organitzat, especialment per a nenes i dones.[62]

Un any més tard, el 1995, s'aprova des de l'ONU la Declaració i Plataforma d'Acció de Pequín de 1995 en la quarta Conferència Mundial sobre la Dona, en què es cataloguen dotze punts crítics d'acció que, mitjançant objectius estratègics, pretenen eliminar les barreres sistemàtiques per aconseguir l'equitat de gènere. En termes generals, la rellevància d'aquest document resideix en la introducció del concepte de transversalitat de gènere per a polítiques públiques, estratègia que s'incorporarà al llarg del segle XXI a l'ordenament jurídic espanyol i català. Entre els dotze punts crítics que s'estableixen, es fa referència a l'esport de les nenes en l'apartat L4, en establir que cal "fomentar la participació plena i igual de les nenes i noies en les activitats acadèmiques com en els esports, el teatre i els actes culturals".[63] Així doncs, malgrat que s'hi incorporen algunes de les primeres referències específiques a l'esport i la igualtat, encara són molt puntuals.

En el mateix any, el Comitè Olímpic Internacional (COI), màxima institució del moviment olímpic, fundada el 1894, organitza la seva primera Conferència sobre Dones i Esport, tot i que ja des del 1991 —quatre anys abans— obligava a la inclusió de la categoria femenina per a qualsevol esport que fos incorporat al programa olímpic. Malgrat que a finals del segle XX el COI es mobilitza per promoure la igualtat entre dones i homes, recordem —tal com s'ha escrit en les pàgines inicials d'aquest article— que en els orígens dels

62. Grup Internacional de Treball sobre Dones i Esport, *Brighton plus Helsinki 2014 Declaration on Women and Sport*.

63. ONU, *Declaración y plataforma de acción de Beijing*, 198.

Jocs de l'era moderna la presència de la dona estava vetada. Tanmateix, edició rere edició, el programa olímpic s'ha anat ampliant a les dones fins a arribar a l'actualitat, en què, per exemple, el 48% del total de participants dels Jocs Olímpics de Tokio eren dones.

La Carta Olímpica estableix que una de les funcions del COI és "estimular i recolzar la promoció de les dones en l'esport, a tots els nivells i en totes les estructures, amb l'objecte de portar a la pràctica el principi d'igualtat entre l'home i la dona".[64] A tal fi, el COI ha impulsat iniciatives i estratègies de diversa índole al llarg dels anys, així com informes d'avaluació per identificar els progressos i els reptes pendents. En aquest sentit, recentment s'ha publicat l'informe sobre igualtat de gènere i inclusió 2021, en el qual es valoren les vint-i-cinc recomanacions establertes l'any 2017 a partir de l'Examen del COI sobre Igualtat de Gènere. En l'informe, es destaquen les fites assolides en el moviment olímpic; per exemple, la superació del 30% de la representació femenina en els principals òrgans de govern del COI i l'augment del percentatge de dones acreditades com a caps de missió: de l'11% als Jocs de Rio al 20% als de Tokio, entre altres; però també identifica determinades àrees on es produeix una falta de progrés i, per això, estableix en el mateix document vint-i-un nous objectius en matèria d'igualtat de gènere per al període 2021-2024, juntament amb una sèrie de criteris preliminars de mesurament. Per exemple, el primer objectiu que es fixa és seguir augmentant l'equilibri de gènere en els càrrecs directius del COI, i els criteris de mesurament preliminars són els percentatges de dones i homes membres del COI, de la Comissió Executiva, de les presidències de les comissions del COI i membres de les comissions.[65]

Els objectius establerts per al període 2021-2024 pretenen contribuir positivament als objectius de desenvolupament sostenible de l'ONU i a la campanya "Esport per a la generació d'equitat" de l'ONU-Dones. Aquesta última iniciativa pretén posar de nou les disposicions de la Declaració i Plataforma d'Acció de Pequín de 1995 a l'ordre del dia. Es tracta d'una invitació a tots els actors de l'ecosistema esportiu de ser part d'una coalició per fer l'equitat de gènere una realitat en i a través de l'esport. Per tant, s'estableix la conjunció de forces, per part de governs estatals, seleccions nacionals o equips d'alt nivell,

64. Comitè Olímpic Internacional, *Carta Olímpica*, 17.

65. Comitè Olímpic Internacional, *Informe sobre igualdad de género e inclusión*, 26.

com a estratègia per aconseguir l'equitat a l'esport. Sintetitzant, es proposa la creació d'una xarxa d'actors de tots els àmbits i nivells per tal de treballar cohesionadament cap a la igualtat entre dones i homes en l'esport.

En definitiva, el Comitè Olímpic Internacional és probablement l'organització de referència mundial més important per treballar la igualtat de gènere en l'esport. Concretament, cal destacar les avaluacions que duu a terme; per exemple, mitjançant l'Examen sobre Igualtat de Gènere del COI, que, com s'ha vist, permet establir nous objectius adequats a la realitat de forma sistemàtica. Així mateix, des de l'Organització de Nacions Unides també s'han impulsat diverses iniciatives, entre les quals destaquem la campanya "Esport per a la generació d'equitat" perquè promou una xarxa de cooperació i aprenentatge entre els diferents actors que impulsen accions i mesures per garantir l'equitat.

4.2. Àmbit estatal

Pel que fa a l'Estat espanyol, dins de les competències que té assumides en matèria d'igualtat de gènere, s'han adoptat una sèrie de mesures normatives i polítiques per seguir amb les pautes establertes a nivell internacional en matèria d'equitat de gènere en l'àmbit esportiu. Algunes autores consideren que la consolidació de les polítiques d'igualtat a Espanya es produeix amb l'aprovació de la Llei orgànica 1/2004, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere, i la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva entre dones i homes.[66] L'entrada en vigor de la Llei d'igualtat estatal suposa la implementació de la perspectiva de gènere en totes les polítiques públiques i, concretament, fa referència explícita a l'àmbit de l'esport, en establir que "tots els programes públics de desenvolupament de l'esport han d'incorporar la consideració efectiva del principi d'igualtat real i efectiva entre dones i homes en el seu disseny i execució. El Govern ha de promoure l'esport femení i afavorir l'efectiva obertura de les disciplines esportives a les dones, mitjançant el desenvolupament de programes específics en totes les etapes de la vida i en tots els nivells, inclosos els de responsabilitat i decisió".[67] Per tant, el contingut

66. Bustelo, "Three Decades of State Feminism and Gender Equality Policies in Multi-Governed Spain"; Valiente, "Gender equality policymaking in Spain (2008-2011)".

67. Article 29 LO 3/2007. La traducció és nostra.

del precepte és més reduït que el de la Llei autonòmica, exposat i analitzat anteriorment. Així mateix, hi ha altres qüestions que aborda la Llei i que repercuteixen, indirectament, en la igualtat efectiva en l'àmbit de l'activitat física i l'esport, com les bases reguladores de les subvencions, la regulació de les federacions i altres entitats comercials i els mitjans de comunicació.Amb anterioritat a les lleis estatals d'igualtat, s'aprovà l'any 1980 la primera llei estatal de l'esport, la Llei 13/1980, de 31 de març, general de la cultura física i de l'esport. En aquesta normativa no s'inclogueren referències explícites a la igualtat entre dones i homes en l'esport però, posteriorment, amb l'aprovació de la llei actual, la Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport, s'articula l'esport com un "factor corrector de desequilibris socials que contribueix al desenvolupament de la igualtat entre els ciutadans (...)",[68] tot i que no es proposen ni s'estableixen actuacions i obligacions per als diferents agents de l'àmbit esportiu. No obstant, en els últims anys s'han impulsat accions per afavorir la igualtat entre dones i homes en l'esport.

L'organisme autònom de caràcter administratiu que té encarregat el desenvolupament de les polítiques esportives és el Consejo Superior de Deportes (CSD). Aquesta organització disposa del Programa Mujer y Deporte, que des del 2005 és desenvolupat permanentment per la unitat de gènere constituïda per a tal fi. A més, des del 2015 s'inclouen en l'estatut del CSD les funcions de proposició, elaboració i desenvolupament de normes i mesures dirigides a assegurar la igualtat de tracte i d'oportunitats de les dones i eliminar els obstacles que impedeixin la igualtat o generin discriminacions, així com també d'estudis, plans, programes i estratègies per fomentar la presència de dones en l'àmbit de l'activitat física.[69] Així, en els últims anys s'han impulsat una sèrie d'iniciatives, com el Plan Integral para la actividad física y el deporte de l'any 2010, que posa èmfasi a introduir la perspectiva de gènere en l'estructura, els programes i els projectes del CSD, promoure la participació de les dones en tots els nivells de la pràctica esportiva i de l'activitat física, i sensibilitzar sobre la promoció de la igualtat i visibilitzar la participació de les dones en l'esport incrementant-ne la presència en els mitjans de comunicació.[70] A tal fi, s'ha creat un curs de formació destinat a docents amb l'objectiu d'augmentar la seva formació en temàtica de gènere i igualtat; s'ha creat el

68. Preàmbul, Llei 10/1990. La traducció és nostra.

69. Reial decret 560/2016.

70. CSD, *Plan Integral para la Actividad Física y el Deporte*, 156.

programa Universo mujer II, en què es posen en marxa projectes per difondre i promocionar l'esport femení, i s'han instaurat els Premis Lilí Álvarez per a treballs periodístics sobre l'esport femení, entre altres. Així mateix, l'any 2020, el CSD i l'Instituto de las Mujeres aproven la creació de l'Observatorio de la Igualdad en el Deporte, amb l'objectiu de fer un diagnòstic fiable i vàlid sobre els avançaments de la igualtat, que avaluï les polítiques plantejades amb aquesta finalitat en l'àmbit de l'esport. No obstant, fins al maig de 2022 no s'ha posat en marxa aquest organisme i, per tant, actualment encara no es disposa d'informes pertinents.

Actualment, la Llei vigent de 1990 ja no dona cobertura a la realitat existent, per la qual cosa s'està tramitant l'Avantprojecte de la nova llei de l'esport.[71] Si s'aprova, en el preàmbul s'establiria que tot el text està inspirat pel principi d'igualtat, i s'entén com "la igualtat real d'accés a la pràctica esportiva i als càrrecs de caràcter tècnic o directiu". En primer lloc, s'hi inclourien mesures per tal que les entitats, tant públiques com privades, equilibressin la presència de dones en els seus òrgans directius. A més, les federacions i les lligues professionals tindrien l'obligació de fer un informe anual en matèria d'igualtat i de comptar amb un protocol de prevenció i actuació per a situacions de discriminació, abús i assetjament sexual o per raó de sexe. En segon lloc, es buscaria promoure la igualtat en la visibilitat dels esdeveniments esportius masculins i femenins en els mitjans de comunicació, en vetllar per tal que la representació mediàtica de les dones estigués lliure de cosificació sexual i d'estereotips sexistes. En tercer lloc, es perseguiria reduir la pèrdua dels drets de les dones en quedar embarassades, com, per exemple, mantenint el vot en les assemblees generals i conservant els seus drets com a esportistes d'alt nivell. Finalment, la nova llei atendria específicament als drets de les persones LGBTI mitjançant l'eliminació de qualsevol classe de discriminació i promovent que l'accés i la pràctica esportiva es realitzessin sempre amb ple dret al principi d'igualtat. Per tant, l'aprovació d'aquesta llei suposaria un abans i un després en la regulació de la igualtat entre dones i homes en l'esport. Seria, sens dubte, una referència per a totes les comunitats autònomes, inclosa Catalunya.

71. Disponible a https://www.culturaydeporte.gob.es/ca/servicios-al-ciudadano/informacion-publica/audiencia-informacion-publica/cerrados/2021/anteproyecto-ley-del-deporte.html.

5. Propostes de millora

Malgrat que en termes generals tots els indicadors analitzats apunten a una millora respecte de la participació de la dona en l'àmbit esportiu, encara es constaten diferències i desigualtats de gènere en relació amb els seus coetanis masculins. A continuació, es presenten els principals reptes detectats per a cada una de les línies estratègiques del Programa Dones i Esports.

En primer lloc, pel que fa a les activitats esportives i de competició, cal seguir fomentant la participació de les dones en la competició, especialment en l'àmbit federatiu. Com s'ha presentat a l'apartat 3, mentre que els indicadors disponibles per a l'àmbit escolar, universitari i d'alt nivell constaten una millora de la participació de les dones, en l'àmbit federatiu la presència de nenes, noies i dones encara és molt minoritària. Així doncs, per fomentar aquesta participació es considera imprescindible reconèixer el caràcter polisèmic que té l'esport de competició per a les dones que hi participen i la importància que té aquest en termes d'identitat. Atenent a les seves necessitats, motivacions i expectatives, cal una transformació de les entitats esportives, no només en aspectes quantitatius i de recursos (en les condicions d'entrenament i de competició, salaris i premis, personal tècnic, etc.), sinó també en aspectes qualitatius (cultura organitzacional de l'entitat, valoració de les aportacions de les dones i l'esport femení, etc.). Per això, les polítiques d'equitat i redistribució han d'anar més enllà de la declaració d'intencions i, superant les resistències al canvi, s'han de concretar en mesures específiques.[72]

En segon lloc, queda pendent seguir impulsant de forma activa el model coeducatiu —per promoure el desenvolupament complet de la persona sense barreres ni jerarquies creades pels estereotips i prejudicis de gènere—, així com accions per prevenir la violència contra les dones i l'assetjament sexual en l'àmbit de l'esport. Cal dotar les dones majors d'edat de la mateixa cobertura jurídica que s'ha proporcionat a les persones menors d'edat (LO 8/2021); cal elaborar i donar a conèixer els protocols de prevenció, detecció i intervenció enfront de les violències sexuals en l'àmbit esportiu, i cal continuar treballant —com ha fet fins ara el Consell Català de l'Esport, però també algunes diputacions, ajuntaments, federacions i clubs— per sensibilitzar i formar tots i totes les professionals de l'esport en aquesta matèria.

72. Soler et al., "Implementing Gender Equity Policies in a University Sport Organization".

En tercer lloc, en referència a la línia social i de salut, cal fomentar que s'analitzi l'ús i la gestió de les instal·lacions esportives des de la perspectiva de gènere i, per tant, cal formar en aquest sentit qui gestiona les instal·lacions esportives; cal analitzar la despesa sanitària de les dones practicants i publicar informes al respecte, i cal acostar la pràctica fisicoesportiva a noies i dones en situacions específiques, tenint especialment en compte —degut al fet que no són mencionades en el programa— les dones embarassades, les dones amb diversitat funcional i les dones del col·lectiu LGBTI. Respecte d'aquest últim col·lectiu, també queda pendent dissenyar i aprovar una política concreta per erradicar les discriminacions que pateixen les persones amb una identitat o expressió de gènere diferent a la norma socialment establerta, en el sentit que estableix la Llei 11/2014, del 10 d'octubre, per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgèneres i intersexuals i per a eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia.

En quart lloc, sobre la formació i l'ocupació, es constata que, tant en els estudis superiors de l'esport com en determinades professions com en l'entrenament, les dones hi tenen una representació minoritària. Per tant, cal fomentar-ne la participació en aquests àmbits.

En cinquè lloc, pel que fa al lideratge, gestió, direcció i planificació, el repte segueix sent la falta de presència de les dones en aquests càrrecs. En aquest àmbit la paritat és una realitat especialment llunyana i, per aconseguir-la, caldrà superar barreres socioeducatives —com són els estereotips sobre els rols socials d'homes i dones— i esportives de caràcter organitzatiu —com són les mateixes estructures esportives i la tendència a reproduir acríticament el model establert—. A més, és necessari que la paritat de les candidatures que es presenten en els òrgans d'administració de les entitats esportives passi de ser una recomanació i s'estableixi com una obligació.

Finalment, quant a la difusió i els mitjans de comunicació, cal afrontar el biaix de gènere que es constata en relació amb la presència i la representació de les dones en aquest àmbit. Per una banda, és necessari que les dones deixin d'estar infrarepresentades —tant en el nombre de professionals com en els reportatges sobre esdeveniments femenins— i, per una altra, infravalorades. Per exemple, es pot valorar la implementació de quotes mínimes de pantalla d'esport femení a les televisions públiques o la creació de comissions en els mitjans de comunicació per tal d'assolir aquests objectius.

A la taula 1 es resumeixen les propostes de millora esmentades.

Taula 1. Propostes de millora segons línies estratègiques

Línies estratègiques	Propostes de millora
Activitats esportives i de competició	• Reconèixer el caràcter polisèmic que té l'esport de competició per a les dones i la importància en termes d'identitat.
	• Millora de salaris.
	• Horaris adients per a la vida quotidiana.
	• Reconeixement del dret a emprar la vestimenta desitjada.
	• Accés en igualtat de condicions a material, personal de suport i instal·lacions esportives.
Educació i valors	• Impulsar la implementació del model coeducatiu de forma activa.
	• Cobertura jurídica específica per protegir les dones majors d'edat davant la violència sexual a l'esport.
	• Elaborar i donar a conèixer protocols de prevenció, detecció i intervenció enfront de les violències sexuals en l'àmbit esportiu.
	• Incloure un mòdul sobre violències sexuals en les formacions existents en el sector esportiu (graus, cursos federatius, etc.).
Social i de salut	• Analitzar l'ús i la gestió de les instal·lacions esportives des de la perspectiva de gènere.
	• Formar qui gestiona les instal·lacions esportives sobre perspectiva de gènere.
	• Analitzar la despesa sanitària de les dones practicants i publicar informes al respecte.
	• Dissenyar programes esportius per a dones en situacions específiques, com dones embarassades, amb diversitat funcional i del col·lectiu LGBTI, que no són mencionades en el Programa.
	• Dissenyar i aprovar una política concreta per erradicar les discriminacions que pateixen les persones amb una identitat o expressió de gènere diferent a la norma socialment establerta, en el sentit que estableix la Llei 11/2014.
Formació i ocupació	• Incrementar la participació de les dones en les formacions de l'àmbit esportiu.
	• Crear mesures perquè les dones tinguin igualtat d'accés en les professions de l'esport, especialment en el cas de les entrenadores.
Lideratge, gestió, direcció i planificació	• Fer obligatòria la paritat de les candidatures que es presenten en els òrgans d'administració de les entitats esportives.
	• Treballar perquè s'apliquin les previsions del títol 6 del Decret 58/2010, relatives a l'acreditació, per part de les entitats, del fet que el seu funcionament respecta el principi d'igualtat, quan pretenen accedir a mesures de foment.
Difusió i mitjans de comunicació	• Implementar quotes mínimes de pantalla d'esport femení en televisions públiques.
	• Crear comissions en els mitjans de comunicació per tal que la imatge de les dones esportistes sigui lliure d'estereotips sexistes.

Font: Elaboració pròpia.

Malgrat que el programa constitueix en si mateix un avenç important en matèria d'igualtat en l'esport i l'activitat física, el principal repte que s'ha d'afrontar és fer avaluacions sistemàtiques i continuades de les accions em-

prades. En aquest sentit, és possible identificar iniciatives en altres indrets que podrien servir de referència per al cas català. Així, són destacables les actuacions del Comitè Olímpic Internacional i del Consejo Superior de Deportes. Per una banda, el COI recentment ha publicat l'informe sobre igualtat de gènere i inclusió 2021, en el qual es valoren les vint-i-cinc recomanacions establertes l'any 2017 a partir de l'anomenat Examen del COI sobre Igualtat de Gènere. El document inclou, per una banda, les fites assolides en el moviment olímpic i, per una altra, les àrees on encara es produeix una falta de progrés. Aquesta metodologia permet establir en el mateix informe vint-i-un objectius nous per al període 2021-2024, que, gràcies a l'avaluació feta, s'ajusten a les necessitats actuals concretes. A més, ja s'hi incorporen una sèrie de criteris preliminars de mesurament per a cada objectiu, que serviran en el futur per valorar l'assoliment dels objectius fixats.

Des del COI també s'ha impulsat, juntament amb l'ONU-Dones, la campanya "Esport per a la generació d'equitat", una iniciativa que convida tots els actors de l'ecosistema esportiu a ser part d'una coalició per fer l'equitat de gènere una realitat en i a través de l'esport. En aquest sentit, a Catalunya ja s'ha configurat progressivament una xarxa d'iniciatives que són impulsades des de tots els nivells i per part de diferents actors, però que actualment encara no disposa d'una estructura o d'un eix comú per tal d'organitzar-les. Així doncs, una campanya com la del COI i l'ONU-Dones podria fomentar el creixement de la xarxa i, en definitiva, aquesta suma d'esforços permetria fixar i aconseguir objectius més ambiciosos.

Per una altra banda, respecte del CSD, cal destacar que l'any 2020 es va aprovar la creació de l'Observatorio de la Igualdad en el Deporte, amb l'objectiu de dur a terme diagnòstics fiables i vàlids sobre els avenços aconseguits en termes d'igualtat i, en darrera instància, per avaluar les polítiques esportives en matèria d'igualtat. Tot i que fins al maig del 2022 no s'ha posat en marxa aquest organisme, la seva estructura i finalitat també podrien constituir una referència per al cas català.

En definitiva, malgrat els importants avenços aconseguits, queden reptes pendents en tots els àmbits establerts en el Programa Dones i Esports —cosa que fa que sigui un document vigent— i, sobretot, queda pendent dur a terme avaluacions sistemàtiques i continuades de les accions emprades en el marc del programa. Tenint en compte les iniciatives impulsades pel COI i el CSD, les podria dur a terme el mateix organisme que va elaborar i que implementa la

política esportiva —la Secretaria General de l'Esport i de l'Activitat Física— o un organisme autònom creat exclusivament per a tal fi.

Bibliografia

Alfaro, Élida. "El liderazgo de las mujeres en la dirección y gestión del deporte". Ciclo de conferencias Xénero, Actividade Física e Deporte 2009-2010. A Coruña, 2012. http://hdl.handle.net/2183/9077.

Azurmendi, Ainhoa. Obstáculos psicosociales para la participación de las mujeres en el deporte como entrenadores y árbitras. Tesis doctoral, Universidad del País Vasco, 2016.

Bustelo, María. "Three decades of state feminism and gender equality policies in multi-governed Spain". *Sex Roles* 74, n. 3 (2016): 107-120.

Comitè Olímpic Internacional. *Carta Olímpica*. Lausanne, 2020. https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/General/ES-Olympic-Charter.pdf.

———. *Informe sobre igualdad de genero e inclusión 2021*. Lausanne, 2022. https://stillmed.olympics.com/media/Documents/Beyond-the-Games/Gender-Equality-in-Sport/IOC-Gender-Equality-Inclusion-Report-ES.pdf.

Consejo Superior de Deportes. *Plan Integral para la Actividad Física y el Deporte*, 2010. http://www.csd.gob.es/es/plan-integral-para-la-actividad-fisica-y-el-deporte-plan-ad.

Consell Català de l'Esport. *La violència sexual a l'esport. Guia per a persones adultes, 2020*. https://esport.gencat.cat/web/.content/home/arees_dactuacio/esport_i_genere/publicacions/violencia/guia-violencia-sexual-esport-cat.pdf.

Consell d'Europa. *Carta Europea del Deporte 2021*. Conoce todas las novedades y su contenido íntegro (consejo-colef.es). https://www.consejo-colef.es/post/carta-europea-del-deporte-2021.

———. *Toolkit. How to make an impact on gender equality in sport. All you need to know*, 2019. https://rm.coe.int/all-in-toolkit-how-to-make-an-impact-on-gender-equality-in-sport-all-y/1680989ab2.

De Coubertin, Pierre. *Ideario Olímpico. Discursos y ensayos*. Madrid: INEF, 1973.

Decret 58/2010, de 4 de maig, de les entitats esportives de Catalunya. DOGC núm. 5628, de 13 de maig de 2010.

Decret legislatiu 1/2000, de 31 de juliol, pel que s'aprova el Text únic de la Llei de l'esport. DOGC núm. 3199 de 07 d'agost de 2000.

Donoso, Belén, Alberto Álvarez-Sotomayor, i Amalia Reina. "Los significados del deporte de competición para las mujeres deportistas". *Sociología del Deporte* 2 (2021): 81-92.

Federación Española de Municipios y Provincias i Consejo Superior de Deportes. *Guía para la incorporación de la perspectiva de género a la gestión deportiva local*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, 2011.

Flores, Zitlally, Brenda F. Chávez, Rafael Mier, i Karla A. Obregón. "Violencia de género en el deporte". *Retos* 43 (2022): 808-817.

García, Milagros. "El segle XX. La revolució esportiva de les dones". *Apunts. Educació Física i Esports* 64 (2011): 63-68.

García Manso, Juan Manuel. "La mujer en los juegos olímpicos de la era moderna". A Luis Solar, ed., *De Re Olímpica*, 137-178. San Sebastián: Centro de Estudios Olímpicos EHU/UPV, 2010.

Grup Internacional de Treball sobre Dones i Esport. *Brighton plus Helsinki 2014 Declaration on Women and Sport*. Hèlsinki, 2014. https://iwgwomenandsport.org/wp-content/uploads/2019/03/Brighton-plus-Helsinki-2014-Declaration-on-Women-and-Sport.pdf.

Heinemann, Klaus. *Introducción a la metodología de la investigación empírica. En las ciencias del deporte*. Barcelona: Paidotribo, 2008.

Institut Català de les Dones. *Informe d'execució anual de la transversalitat de la perspectiva de gènere 2019*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2020.

———. *Pla estratègic de polítiques d'igualtat de gènere del Govern de la Generalitat de Catalunya 2019-2022*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2019.

———. *IV Pla d'actuació del govern de la Generalitat de Catalunya per a la igualtat d'oportunitats per a les dones (2001-2003)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2001.

———. *V Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya 2005-2007*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2005.

Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte. BOE núm. 249, 17 de octubre de 1990.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. BOE núm. 71, 23 de marzo de 2007.

Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente la violencia. BOE núm. 134, 5 de junio de 2021.

Llei 8/1988, de 7 d'abril, de l'Esport. DOGC núm. 977, de 13 d'abril de 1988.

Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes. DOGC núm. 6919, de 23 de juliol de 2015.

López, Pilar. *Deportes y mujeres en los medios de comunicación. Sugerencias y recomendaciones*. Madrid: Consejo Superior de Deportes, 2011.

Manrique, Juan Carlos, Luis Torrego, Víctor López, i Roberto Aguado. "Factores que determinaron una educación física y deportiva de género durante el franquismo". *Apunts. Educación física y deportes* 98 (2009): 5-14.

Márquez, Sara. "Trastornos alimentarios en el deporte: factores de riesgo, consecuencias sobre la salud, tratamiento y prevención". *Nutrición Hospitalaria* 23 (2008): 183-190.

Martín, Montse, i Susanna Soler. "La perspectiva de género en el deporte en las dos primeras décadas del siglo XXI". A Núria Puig i Andreu Camps, coord., *Diàlegs sobre l'esport (1975-2020)*, 222-234. Barcelona: INDE, 2020.

Martín, Montse, Susanna Soler, i Anna Vilanova. "Género y deporte". A Manuel García Ferrando, Núria Puig, Francisco Lagardera, Ramon Llopis, i Anna Vilanova, coord., *Sociología del Deporte*, 97-123. Madrid: Alianza Editorial, 2017.

Observatori Català de l'Esport. *Dones en l'esport. Dossier estadístic*. Barcelona: Institut Català de les Dones, Generalitat de Catalunya, 2021. https://dones.gencat.cat/web/.content/03_ambits/Observatori/03_dossiers_estadistics/Dossier_dones_esport_FINAL1.pdf.

Organització de les Nacions Unides. *Declaración y plataforma de Acción de Beijing*. Pequín, 1995. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255666/Tratado_de_Beijing.pdf.

Puig, Núria. "El deporte y los estereotipos femeninos". *Revista de Occidente* 62, 63 (1986): 71-84.

———. "El proceso de incorporación al deporte por parte de la mujer española (1939-1985)". Seminario sobre Mujer y Deporte. Madrid: Ministerio de Cultura, Instituto de la Mujer, 1986.

Pujadas, Xavier. "De espectadoras a protagonistas. Las mujeres y el deporte en la IIª República Española (1931-1936)". Ponencia presentada en INEF de A Coruña, 2012.

Pujadas, Xavier, Beatriz Garay, Fernando Gimeno, Ramon Llopis, Gonzalo Ramirez, i José Manuel Parrilla. "Mujeres y deporte durante el franquismo (1939-1975). Estudio piloto sobre la memoria oral de las deportistas". *Materiales para la historia del deporte* 10 (2012): 0-14.

Real, Neus. *El Club Femení i d'Esports de Barcelona, plataforma d'acció cultural*. Abadia de Montserrat, 1998.

Real Decreto 560/2015, de 5 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo Superior de Deportes. BOE núm. 143, 16 de junio de 2015.

Secretaria General de l'Esport i Institut Català de les Dones. *Programa Dones i Esports*. Generalitat de Catalunya, 2014. https://esport.gencat.cat/ca/arees_dactuacio/genere/programa-dones-i-esports/.

Soler, Susanna. "Los procesos de reproducción, resistencia y cambio de las relaciones tradicionales de género en la educación física: el caso del fútbol". *Cultura y Educación* 21 (2009): 23-42.

Soler, Susanna, i Montse Martín. "La perspectiva de género en el deporte en las dos primeras décadas del siglo XXI". A Núria Puig-Barata, i Andreu Camps-Povill, ed., *Diálogos sobre el deporte (1975-2020)*. INDE, 2020.

Soler, Susanna, Maria Prat, Núria Puig, i Anne Flintoff. "Implementing Gender Equity Policies in a University Sport Organization: Competing Discourses from Enthusiasm to Resistance". *Quest* 69, n. 2 (2016): 276-289.

Soler, Susanna, Anna Vilanova, i Pedrona Serra. *Informe tècnic: Esport i gènere des de la perspectiva de la gestió local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2019.

Valiente, Celia. "Gender equality policymaking in Spain (2008-2011): Losing momentum. A Bonnie N. Field, i Alfonso Botti, ed., *Politics and society in contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy*. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

Vázquez, Benilde, i Élida Alfaro. "La participación de las mujeres en el último tercio del siglo XX y la ruptura de estereotipos en el deporte". *Research Gate*, 2020.

Dona i presó: balanç de les polítiques de gènere en l'àmbit de l'execució penal a Catalunya

Núria Torres Rosell
Professora agregada Serra Húnter de Dret Penal de la Universitat Rovira i Virgili (Espanya)

Women and Prison: an Assessment of Gender Policies in the Field of Criminal Enforcement in Catalonia

ABSTRACT The criminal justice system, the criminal enforcement system and the prison system are realities built from an androcentric perspective. The fact that only a small part of the crimes that are prosecuted and sentenced have been committed by women places them in a minority position in the enforcement system, which means they have less access to resources and services. This paper aims to analyse what strategies have been undertaken in recent years in order to introduce gender-based transformations in criminal enforcement in Catalonia and to determine what challenges remain. Firstly, we present quantitative and qualitative data relating to the population of women in prison. We then analyse how the passing of new legislation aimed at recognising and extending the principle of equality and non-discrimination in Catalonia impacts criminal enforcement, favouring the deployment of initiatives such as the creation of gender referents for penitentiary centres and specific programmes for women in prison. After reviewing some interesting initiatives promoted from outside the Catalan territory, the paper concludes with six proposals aimed at improving the situation of women who come in contact with the criminal enforcement system and at introducing a gender perspective in the penitentiary system.

KEYWORDS women; prison; victimisation; criminal enforcement.

RESUM El sistema penal, l'execució penal i la presó són realitats construïdes des d'una perspectiva androcèntrica. El fet que només una petita part dels delictes que es jutgen i es condemnen han estat comesos per dones col·loca aquestes en una posició minoritària en el sistema d'execució penal i això repercuteix en el fet que tinguin menys accés a recursos i serveis. Aquest treball té per objectiu analitzar quines estratègies s'han emprès en els darrers anys a Catalunya per tal d'introduir transformacions amb perspectiva de gènere en l'àmbit de l'execució penal i determinar quins reptes queden encara pendents. Amb aquesta finalitat, es presenten, en primer lloc, dades quantitatives i qualitatives sobre la població de dones empresonades. A continuació s'analitza de quina manera els instruments normatius destinats a reconèixer i estendre el principi d'igualtat i no-discriminació a Catalunya impacten també en

Article rebut el 31/05/2022; acceptat el 08/09/2022.

l'àmbit penitenciari i afavoreixen el desplegament d'iniciatives com la creació de les referents de gènere dels centres penitenciaris i els programes específics per a dones a presó. Després de revisar algunes iniciatives interessants impulsades fora del territori català, el treball conclou amb sis propostes destinades a millorar la situació i la perspectiva de futur de les dones que entren en contacte amb el sistema d'execució penal i a introduir una mirada de gènere en el sistema penitenciari.

PARAULES CLAU dona; presó; victimització; execució penal.

1. Introducció: dones empresonades en un model d'execució penal androcèntric

El sistema penal, l'execució penal i, en particular, la presó són realitats construïdes des d'una perspectiva androcèntrica. El fet que la major part de delictes que es jutgen i es condemnen hagin estat comesos per homes determina una diferència quantitativa inqüestionable pel que fa al nombre de dones i homes que arriben al sistema penitenciari. Segurament hi ha pocs àmbits en què les dones tenen tan poca presència com en el sistema d'execució penal.

Tanmateix, es interessant conèixer que la taxa de dones encarcerades ha crescut a tot el món en aquestes dues darreres dècades[1] i que, malgrat l'opacitat que durant molts anys ha caracteritzat el món penitenciari i, encara més, l'empresonament de les dones,[2] l'increment de l'atenció que en aquests darrers anys s'ha prestat a aquesta realitat ha permès detectar no només els factors que influeixen en aquesta tendència creixent (pobresa, discriminació, violència i marcs legals punitius severs, entre altres) sinó també l'impacte especialment negatiu de l'empresonament en les dones, en les seves famílies i en les comunitats.[3] En efecte, la investigació desenvolupada aquests darrers anys ha permès conèixer algunes particularitats del perfil de les dones que

1. Walmsley, *World Female Imprisonment List*, 1. Barberet, i Jackson, "UN Rules", 4, atribueix el creixement de la població penitenciària femenina als factors següents, entre altres: la globalització, les polítiques neoliberals, el racisme, la lluita global contra la droga, la feminització de la pobresa i el que anomena "prison-industrial complex" en referència amb la privatització del sistema penitenciari.

2. Opacitat i oblit que arrela en l'origen mateix dels centres de reclusió per a dones, com assenyala Almeda, *Corregir y castigar*, 21 i seg.; Almeda, "Pasado y presente de las cárceles femeninas en España", 2 i seg., i també Cervelló, "Mujer, prisión y no discriminación".

3. UNODC, "Toolkit", 9.

intervenen en activitats delictives i detectar algunes diferències rellevants en relació amb els homes que delinqueixen.

Les dades quantitatives, a les quals farem referència en primer lloc, són un condicionant important de la situació en la qual es troben les dones empresonades. Els inconvenients que comporta representar una minoria dins d'una institució total com la presó requereixen ser contrarestats amb l'adopció de polítiques actives amb perspectiva de gènere que condueixin a mitjà termini a revertir la situació d'invisibilitat i de discriminació que ha acompanyat les dones a presó.

1.1. Quantificació de la població de dones preses a Catalunya

Les dades disponibles actualment a Catalunya mostren que la població penitenciària està integrada per 7.823 individus, dels quals només el 6,8% són dones.[4] Aquesta ràtio es tradueix, en números absoluts, en poc més de 500 dones empresonades i en unes 700 dones més que compleixen condemna en el marc de les mesures penals alternatives. De les 500 dones empresonades, un 85% són penades i un 13% estan en situació de preventives en espera de la celebració del judici (en el cas dels homes, el 78,8% i el 18,8% ho són i ho estan respectivament).

Per tal de contextualitzar la taxa del 6,8% de dones empresonades respecte del volum total de població penitenciària a Catalunya, és interessant conèixer que aquesta ràtio resulta d'una tendència descendent en el global de la població penitenciària en tot el territori català i espanyol a partir del 2010.[5] Si bé durant la dècada dels noranta i a inicis del segle xxi les xifres de població penitenciària a l'Estat espanyol havien experimentat un creixement exponencial fins a ocupar posicions ignominioses entre els estats occidentals amb ràtios penitenciàries més elevades, en les dues darreres dècades s'han moderat les xifres, de manera que actualment la població penitenciària femenina se situa a l'Estat espanyol al voltant d'un 7,3%, lluny del 9,5% que va assolir a

4. Dades corresponents al mes d'abril de 2022. Vegeu els descriptors estadístics de Serveis Penitenciaris del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya a http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques_serveis_penitenciaris/1_pob.html.

5. Daunis, "Ocupación carcelaria"; Juanatey, "Delincuencia y población penitenciaria femeninas".

la dècada dels noranta. Aquesta tendència descendent no exclou, tanmateix, que les ràtios de dones empresonades hagin de ser considerades encara molt elevades si les comparem amb les que es detecten en països del nostre entorn proper. Segons les dades publicades a la World Female Prison List que elabora l'International Center for Prison Studies, la població de dones empresonades se situa actualment entre el 2 i el 9% en el 80% dels sistemes penitenciaris del món, i la mitjana, en el 4,4%.[6] La taxa catalana, doncs, supera amb escreix tant la mitjana global com la que correspon a països del nostre entorn, entre els quals hi ha França, on només un 4,2% dels interns són dones, i els situats al sud d'Europa: Itàlia, on ho són el 4,1%, i Grècia, amb el 4,6%.

Pel que fa al compliment de la pena en l'àmbit de les mesures penals alternatives, les dades disponibles mostren que la proporció de dones és més elevada que en l'àmbit penitenciari. En aquest sentit, a Catalunya un 9,2% de les persones que compleixen mesures penals alternatives són dones, mentre que el 90,8% restant són homes.

Finalment, malgrat que aquest treball se centra primordialment en les polítiques penitenciàries que afecten dones adultes, la imatge global requereix tenir present també que hi ha una part de noies que entren en contacte amb el sistema d'execució penal per la comissió de conductes delictives. En concret, del total de menors atesos en justícia juvenil (2.110), un 14,6% són noies.[7] La xifra de dones joves ateses en justícia juvenil és proporcionalment més elevada que la que s'observa per a la població adulta.

En definitiva, retornant a les dones a presó a Catalunya, és important assumir que, si bé representen una petita part del volum total de població penitenciària, són en tot cas més de les que s'observen en països del nostre entorn geogràfic i cultural, la qual cosa ens porta a plantejar, en el darrer epígraf d'aquest treball, reptes de futur importants.

6. Walmsley, *World Female Imprisonment List*, 1-13.

7. Dades corresponents al mes d'abril de 2022. Vegeu els descriptors estadístics de Serveis Penitenciaris del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya a http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques_serveis_penitenciaris/1_pob.html.

1.2. Perfil de les dones

Més enllà de les dades quantitatives, els avenços en la investigació científica i la mirada feminista amb què s'ha començat a observar la situació de les dones a presó han permès un coneixement més acurat de les dones que delinqueixen i dels efectes del seu pas pel sistema de justícia penal.[8] Les diferències en el perfil i en les necessitats que presenten els interns i les internes s'han plasmat no només en un creixent nombre de treballs acadèmics[9] sinó també en diversos instruments normatius de caire internacional que, en definir el catàleg de drets i deures de les persones empresonades, es refereixen a aquest perfil diferenciat dins de la població penitenciària.

Per bé que diverses disposicions normatives internacionals són dret tou (*soft low*) i, com a tals, no tenen conseqüències sancionadores en cas d'incompliment, fixen les directrius sobre les quals s'han de bastir els sistemes normatius nacionals. En aquest sentit, són rellevants especialment les Regles de les Nacions Unides per al tractament de les recluses i mesures no privatives de llibertat per a les dones delinqüents, conegudes com a Regles de Bangkok i aprovades per l'Assemblea General el 16 de març de 2011,[10] que actualitzen i adapten el que es preveu amb caràcter general en les Regles mínimes per al tractament de presos de 1955. Si bé en aquestes regles la referència a les dones es limitava a esmentar les dependències especials per a dones gestants i mares, les Regles de Bangkok reclamen una atenció amb perspectiva de gènere per a totes les dones que tenen contacte amb el sistema d'execució penal.[11]

8. Vegeu, per exemple, els treballs d'Almeda, "Pasado y presente de las cárceles femeninas en España", 96; Villacampa, i Torres, "Mujeres víctimas de trata en prisión en España"; Ballesteros, i Almeda, "Políticas de igualdad en las cárceles del siglo XXI", 165 i seg.; Yagüe, "Mujeres en prisión", 4 i seg.

9. Per a una revisió bibliogràfica internacional i nacional sobre la situació de la dona a presó, vegeu Almeda, "Criminologías feministas, investigación y cárceles de mujeres en España", 157 i seg.

10. El contingut de les Regles es pot consultar a https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf.

11. Sobre la implementació del contingut de les Regles de Bangkok a Espanya, vegeu Cerezo, "Women in prison in Spain". També n'hi ha una visió crítica a Cervelló, "Mujeres, prisión y no discriminación".

Per altra banda, mereix una menció especial l'actualització de les Regles penitenciàries europees[12] aprovada l'any 2020, que posa al dia les previsions del Consell d'Europa formulades el 1987,[13] i esmenades el 2006,[14] i a la qual s'han incorporat noves disposicions destinades al tractament de les dones empresonades. Segons la regla 34.1, cal aplicar polítiques específiques que integrin el concepte de gènere i mesures positives per a satisfer les necessitats particulars de les dones preses a l'hora d'aplicar aquestes normes. Així mateix, el mes de febrer de 2008 el Parlament Europeu havia dictat una resolució sobre la situació de les dones a presó i l'impacte en la vida familiar.[15]

Entre les particularitats que se subratllen tant en les normes internacionals mencionades com en els treballs acadèmics que s'han ocupat d'estudiar el perfil de les dones empresonades, hi ha les relatives a la tipologia delictiva que les ha portat a l'empresonament, les experiències de victimització prèvia, el seu rol de cuidadores principals, els problemes de salut mental, pobresa, exclusió social i les addiccions a tòxics, qüestions a les quals farem referència a continuació a mode de contextualització de les circumstàncies especials que envolten la vida de les dones empresonades.

En primer lloc, la major part de les internes han estat empresonades per la seva participació en la comissió de delictes no violents.[16] Les dades globals disponibles es constaten també en el cas de Catalunya, on, atenent a la informació que publica el Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya, coneixem que un 70% de les internes han estat empresonades per la comissió de delictes patrimonials i per delictes contra la salut pública.[17] En concret, un

12. La versió en català de les Regles penitenciàries europees 2020 està disponible a https://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recerca/recce/Regles_Penitenciaries_Europees_Actualitzacio_2020_CA.pdf. Vegeu la regla 34.

13. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on the European prison rules (Recommendation (87) 3), 12th February 1987.

14. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on the new European prison rules (Recommendation (2006)2), 11th January 2006.

15. European Parliament Resolution on the special situation of women in prison and the impact of the imprisonment of parents on social and family life (2007/2116 (INI)), 15th February 2008.

16. Bartolomé, *Mujeres y delincuencia*, 52.

17. En el cas dels homes penats, aquests mateixos delictes representen un 61%, ja que hi ha més representació de delictes amb contingut violent, com els delictes contra la llibertat sexual (9,5%) i els de violència de gènere (7,8%).

36% ho són per delictes econòmics (furts i robatoris) i un 34% per delictes de tràfic de drogues. Es tracta, doncs, d'una activitat delictiva que s'orienta a proveir-se de forma il·legal d'uns ingressos econòmics i que, en la major part de casos, no implica conductes violentes. De fet, s'ha posat de manifest que, pel que fa als delictes contra la salut pública, les conductes de tràfic perpetrades per dones són sovint el resultat de manipulació, coacció o condicions de vulnerabilitat derivades de la pobresa o la violència i la vinculació amb familiars, amics o parella.[18] Algunes dones tenen problemes de consum i d'altres intervenen com a traficants a canvi de petites sumes econòmiques, de manera que l'elevada proporció de dones empresonades per aquests delictes respon en bona mesura a les penes tan elevades previstes legalment.[19]

En segon lloc, s'ha constatat que algunes característiques de les internes actuen com a factors de risc de la seva activitat delictiva, però, a més, determinen que el seu pas per la presó resulti una experiència no només diferent sinó també més dura que per a la població masculina. En aquest sentit, s'ha detectat una presència significativa i sobredimensionada de població de dones estrangeres i també de la comunitat gitana;[20] s'ha constatat que moltes internes pateixen problemes en la seva salut psíquica i emocional, amb elevades taxes de depressió, ansietat i conductes autolesives. També s'han detectat altes taxes de dependència i consum de tòxics, de manera que l'addició sembla tenir un rol important en l'activitat delictiva de moltes internes.[21] Així mateix, la major part de les dones no tenen treball quan delinqueixen i solen comptar amb un nivell d'estudis baix.[22]

Per altra banda, moltes dones empresonades exerceixen de cuidadores principals i, sovint, de cuidadores úniques dels seus fills menors d'edat o d'altres persones que en depenen.[23] Malgrat els canvis socials recents, la realitat evidencia que moltes dones han d'assumir en solitari les tasques de cura i que, en alguns casos, la precarietat i la vulnerabilitat en què es troba la dona condueix

18. Villacampa, i Torres, "Mujeres víctimas de trata en prisión en España"; Bartolomé, *Mujeres y delincuencia*, 66.

19. UNODC, "Toolkit", 9.

20. Ballesteros, i Almeda, "Políticas de igualdad en las cárceles del siglo XXI", 172.

21. Ibíd, 173.

22. Ibíd, 175; Yagüe, "Mujeres en prisión", 5.

23. Ballesteros, i Almeda, "Políticas de igualdad en las cárceles del siglo XXI", 174.

a comportaments delictius. En aquestes circumstàncies, l'ingrés de la dona a presó té un impacte personal i familiar sever, en especial quan no es disposa de més suport durant el temps de compliment de la pena, cosa que incrementa l'angoixa i el sentiment de culpabilitat i d'impotència i que pot donar lloc a l'aparició o agreujament de trastorns psicològics.[24]

Per a les internes que són mares, la regulació actual preveu la possibilitat que els fills puguin conviure amb elles quan són petits i fins a l'edat de tres anys.[25] A més, la regulació preveu un accés especial al règim obert per a dones classificades en tercer grau que, sense disposar d'un treball remunerat a l'exterior, s'ocupin de tasques domèstiques i de cures de la família al domicili familiar (art. 82.2 Reglament penitenciari). Val a dir que la previsió de convivència amb fills menors de tres anys queda condicionada a la disponibilitat d'espai en els centres i no evita una experiència potencialment traumàtica quan cal separar mare i nadó un cop s'arriba al límit del temps permès.[26] A més, la literatura científica ha posat de manifest les dificultats especials amb què es troben les dones mares per recuperar el contacte amb els fills un cop finalitzen l'execució de la pena. En efecte, les dificultats amb què es troben les dones per aconseguir una ocupació laboral, una solució residencial per a elles i els seus fills o un acompanyament en el tractament de malalties o drogodependència, dificulten la recuperació i la reunificació amb els fills un cop finalitzat el compliment de la condemna.[27] També s'ha criticat que les previsions legals per a mares reprodueixen la distribució de rols tradicional entre homes i dones i que caldria actualitzar aquestes previsions.[28]

En un altre ordre de coses, es constata en la literatura científica la presència de nivells elevats de victimització entre les internes, que presenten experiències de victimització prèvia en forma d'agressions masclistes i d'abusos sexuals. La major part de dones empresonades han estat víctimes de delictes més greus que aquells que les porten a elles mateixes a presó.[29] Aquesta experiència

24. Yagüe, "Mujeres en prisión", 7; Bartolomé, *Mujeres y delincuencia*, 189.

25. Serrano, *Delincuencia femenina*, 217 i seg.

26. Juanatey, "Delincuencia y población penitenciaria femeninas".

27. Cross, "Imprisoning Pregnant and Parenting Women", 197.

28. Bartolomé, *Mujeres y delincuencia*, 192; Juanatey, "Delincuencia y población penitenciaria femeninas"; Cervelló, "Mujeres, prisión y no discriminación", 581.

29. Quinlan, "Women's imprisonment in Britain and Ireland", 141.

prèvia pot col·locar-les en una situació de més vulnerabilitat dins del centre, la qual cosa provoca o agreuja problemes psicològics, incrementa el risc de conductes autolítiques, i fa més complexa la solució dels conflictes que puguin sorgir en el dia a dia dins del centre.[30] Per aquest motiu, és especialment important atendre i identificar les dones que han patit aquestes experiències de victimització, que poden arribar a ser tan severes com les que resulten d'un procés de tràfic de persones quan, com a víctimes, han estat forçades a cometre delictes i conductes il·lícites que les han portat a l'empresonament. La detecció d'aquests casos requereix comptar amb professionals formats que puguin obrir les vies per a evitar el seu processament i empresonament.[31]

1.3. Situacions de discriminació en les presons de dones

La literatura científica no només ha analitzat el perfil de les dones empresonades, sinó que també ha posat en relleu les discriminacions a les quals s'han vist sotmeses en el sistema penitenciari pel fet de no comptar amb centres ni programes dissenyats, estructuralment i funcionalment, pensant en les usuàries que han d'ocupar-los.[32]

En el cas concret de Catalunya, comptem amb una única presó exclusiva per a dones: la presó de dones de Barcelona, més coneguda com a Wad-Ras, que malgrat que actualment ha estat condicionada, no fou dissenyada per ser ocupada per dones. Actualment, en aquest centre estan recloses poc menys

30. En efecte, l'estudi de Navarro et al., "Incidència del TLP en dones encarcerades", assumeix que les persones internes amb trastorns de la personalitat acostumen a tenir més problemes d'adaptació a les normes de la institució i incorren de manera freqüent en violacions d'aquestes normes. A més, presenten conductes d'autolesió no suïcides, amenaces suïcides i altres conductes violentes. La incidència del TLP en la població encarcerada és especialment alta entre les dones, amb ràtios que oscil·len entre el 20 i el 30%, més elevada que la que s'observa en la població general (2%). En el cas de les dones amb TLP, es detecta un inici més precoç de la carrera delictiva, més ingressos a presó per més causes, més temps en presó preventiva en règims tancat i ordinari, i una frenada del progrés a tercer grau de tractament, encara que els delictes pels quals han estat condemnades siguin menys greus.

31. Villacampa, i Torres, "Mujeres víctimas de trata en prisión en España".

32. Yagüe, "Mujeres en prisión"; Almeda, "Pasado y presente de las cárceles femeninas en España"; Ballesteros, i Almeda, "Políticas de igualdad en las cárceles del siglo XXI"; Villacampa, i Torres, "Mujeres víctimas de trata en prisión en España", 433; Serrano, *Delincuencia femenina,* 237.

de la meitat de les dones internes de Catalunya,[33] de manera que la resta es reparteixen en cinc centres penitenciaris dels nou amb què es compta a Catalunya. Això significa que més de la meitat de les internes estan recloses en presons d'homes, en les quals s'han habilitat mòduls per a dones.

Ara bé, aquesta ocupació de no més d'un o dos mòduls en centres dissenyats com a presons d'homes genera limitacions importants en l'ús de l'espai físic, que sempre és més reduït per a les dones i que repercuteix principalment en la impossibilitat de classificar adequadament les internes en espais diferents atenent a les seves característiques personals i penitenciàries. Això implica que en un mateix espai físic convisquin internes primàries amb reincidents, joves amb dones amb carreres criminals consolidades, etc., de manera que algunes dones estan retingudes en centres dotats d'unes mesures de seguretat molt més estrictes que les que serien necessàries.[34] El poc espai disponible restringeix l'accés a programes de tractament, rehabilitadors i de capacitació, així com als tallers i als serveis esportius i de lleure. Així mateix, la convivència d'interns i internes en un mateix espai pot plantejar problemes de seguretat per a les dones internes i riscos d'assetjament, humiliacions i fins i tot abusos i agressions sexuals.[35]

A més, el personal de vigilància i tractament d'aquests centres ha estat preparat i seleccionat per a gestionar el volum majoritari de la població penitenciària, això és, interns homes potencialment violents, però tal vegada menys preparat per a atendre la problemàtica d'internes no violentes, que pateixen situacions de frustració greu i de culpa derivades de la separació de les persones dependents que queden a l'exterior —sovint menors—, afectades freqüentment per trastorns i afectacions psicològiques, que s'agreugen amb l'empresonament i amb un accés restringit als serveis i programes que no han estat tampoc dissenyats específicament per a elles. Tot això determina que, si bé les dones no acostumen a expressar aquestes frustracions en forma d'altercats com els que es poden viure en les presons d'homes, sí que poden

33. A Wad Ras hi resideixen poc més de 200 internes i se supervisen més de 60 penades en llibertat condicional.

34. UNODC, "Toolkit", 13; Villacampa, i Torres, "Mujeres víctimas de trata en prisión en España", 434.

35. Sobre situacions de conflicte i percepció d'inseguretat per part de les internes, vegeu CEJFE, "L'opinió de les dones recluses a Catalunya sobre l'encarcerament", 14.

tenir més tendència a expressar queixes i descontentament, que es pot traduir també en conflictes de la convivència diària dins d'un mòdul.

En definitiva, la configuració tradicional dels centres penitenciaris ha afavorit la perpetuació d'un model patriarcal en l'execució penitenciària que ha restat menys permeable a les transformacions que s'han viscut socialment, i només rarament s'ha preguntat a les internes sobre les seves necessitats dins el centre i la seva valoració sobre l'encarcerament.[36]

2. Evolució normativa i transformacions en la implementació de polítiques penitenciàries amb perspectiva de gènere

Plantejades a mode d'introducció les particularitats de l'execució penitenciària per a dones, correspon ara analitzar què és el que s'ha fet en aquests darrers anys a Catalunya tenint en compte que ja l'any 1981 es van transferir les competències en matèria de justícia juvenil a la Generalitat i es van iniciar els primers treballs en l'àmbit de l'execució de mesures en medi obert i que posteriorment, l'any 1984, es van assumir les competències en matèria d'administració penitenciària.[37]

El marc normatiu de l'execució penitenciària per a dones a Catalunya ve determinat per la normativa penitenciària, que és d'abast estatal i que es concreta en la Llei orgànica general penitenciària (LOGP) i el Reglament penitenciari, on es contenen puntualment algunes previsions específiques en relació amb les dones internes.[38] Pel que fa al desplegament normatiu en

36. L'any 2006 el CEJFE va publicar els resultats d'un qüestionari distribuït a les internes de centres penitenciaris catalans. L'informe es troba disponible a https://cejfe.gencat.cat/web/.content/documents/arxius/doc_29698061_1.pdf.

37. Reial decret 3482/1983, de 28 de desembre, sobre traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat en matèria d'administració penitenciària.

38. Per exemple, en relació amb les internes que són mares, hi ha les previsions dels articles 38 LOGP i 17 RP sobre el dret de les mares a tenir els fills amb elles a presó fins que tenen tres anys en diferents tipus d'establiments: les unitats de mares, les unitats de mares dependents que se situen fora de presons i les unitats externes per a mares que són en presons específiques, així com el mòdul residencial familiar en què poden viure els dos progenitors amb els fills menors de tres anys.

aquells àmbits en què la Generalitat és competent en matèria penitenciària, cal destacar un seguit de normes que mostren la incorporació progressiva de la perspectiva de gènere en les polítiques públiques vinculades a l'execució penal. Aquesta visió parteix del mandat contingut en l'article 40 de l'Estatut d'autonomia, que insta els poders públics a millorar la qualitat de vida de totes les persones i a promoure'n la igualtat i que ha motivat l'aprovació d'algunes disposicions específiques que incideixen directament en l'àmbit penitenciari.

En primer lloc, per la importància de les previsions que s'hi contenen, convé destacar la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva entre dones i homes, que en l'article 54 esmenta expressament els serveis i centres d'execució penals i insta a incorporar la perspectiva de gènere en els programes de tractament, rehabilitació i inserció sociolaboral de les persones internes, centrant l'atenció en uns àmbits fonamentals destinats a garantir que els centres d'execució penal:

— disposin de programes de tractament específics per als diferents col·lectius de dones, amb atenció especial a les dones joves, embarassades i mares, i transsexuals;

— desenvolupin programes formatius destinats a homes i dones interns amb l'objectiu de sensibilitzar-los sobre la igualtat de dones i homes i capacitar-los per a actuar en societat en termes d'igualtat efectiva;

— reforcin l'atenció mèdica i psicològica amb perspectiva de gènere, i també l'educació sexual i reproductiva.

El mateix precepte preveu que l'Administració de la Generalitat ha de vetllar perquè les activitats orientades a la inserció laboral en els centres d'execució penal no perpetuïn els rols de gènere i ha de garantir els mitjans humans i materials necessaris, i també la formació necessària del personal, en els àmbits judicial i penitenciari, per a la prevenció de totes les manifestacions de violència masclista i la protecció de les víctimes, a més de generar serveis i assegurar el tractament integral de les internes que l'han patida. En aquest sentit, la norma preveu no només la intervenció i el tractament especialitzat de les persones que compleixen condemna per haver comès delictes relacionats amb la violència masclista, sinó la inclusió de tallers d'autoestima per a dones que n'han estat víctimes.

Finalment, s'encomana a l'Administració de la Generalitat que proveeixi formació específica en gènere, igualtat i drets de les dones a tots els professionals que treballen en centres penitenciaris i judicials i, específicament:

a) als equips d'assessorament tècnic penal, formats per professionals de la psicologia i del treball social especialitzats en l'àmbit judicial, concretament en la realització d'anàlisis pericials psicològiques, socials i psicosocials;

b) als cossos penitenciaris, amb l'objectiu d'evitar l'estigmatització de les internes i l'exercici de micromasclismes contra les dones;

c) als cossos judicials, amb l'objectiu d'evitar la perpetuació d'actituds i l'estigmatització de les dones que delinqueixen.

A banda de la referència específica als programes per a les persones internes i a la necessitat de formació específica per als professionals, el precepte encomana també a l'Administració de la Generalitat, per mitjà del Pla director d'equipaments penitenciaris, la incorporació de la perspectiva de gènere en la planificació de les instal·lacions, els equipaments i els proveïments dels centres penitenciaris, vetllant perquè:

a) en els centres penitenciaris les dones tinguin les mateixes garanties i qualitat en els serveis i les infraestructures que els homes;

b) els centres d'execució penal facilitin l'accés a les activitats esportives a dones i homes en igualtat de condicions;

c) es garanteixin els drets de les dones embarassades en els centres penitenciaris i que disposin de les condicions necessàries per a criar-hi i educar-hi els fills.

Finalment, la norma requereix també de l'Administració de la Generalitat la promoció del treball comunitari i familiar per a erradicar l'estigmatització que pateixen les dones que delinqueixen.

La segona norma a què cal fer referència és la Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a erradicar la violència masclista, modificada per la Llei 17/2020, de 22 de desembre. El text consolidat reconeix, en l'article 6, que

entre les finalitats de la Llei hi ha dotar els poders públics de Catalunya de recursos suficients i instruments eficaços per a erradicar la violència masclista en diversos àmbits, entre els quals s'esmenten explícitament els de justícia i execució penal.[39] En aquest sentit, l'article 74 reconeix, a totes les dones que compleixen penes o mesures penals en centres d'execució penal tant per a adults com per a menors d'edat, el dret d'accés als recursos i serveis previstos per a les víctimes de violència sempre que aquesta prestació sigui compatible amb aquesta situació.[40] A més, es requereix al Govern que doti de personal especialitzat en violència masclista els equips d'execució penal per tal que es detectin les situacions de violència que la dona pateix o ha patit, es constati aquesta situació en l'expedient penitenciari i s'elabori un tractament penitenciari adequat. Així mateix, l'apartat tercer estableix que el Govern ha de garantir a les persones transsexuals un espais en els centres d'execució penal que siguin adequats per a preservar els seus drets.

En tercer i darrer lloc, cal fer esment a la Llei 11/2014, de 10 d'octubre, per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgèneres i intersexuals i per a erradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia, que en l'article 18 requereix al Govern que, en els àmbits de l'ordre públic i de la privació de llibertat, permeti i faciliti als interns transgènere la continuïtat de qualsevol tractament mèdic o hormonal que estiguin seguint, i garanteixi que rebin un tracte i tinguin unes condicions de vida als centres penitenciaris que corresponguin al gènere amb què s'identifiquin. Així mateix, es preveu que, en la formació inicial i continuada del personal penitenciari, es tracti la diversitat pel que fa a l'orientació sexual, la identitat de gènere o l'expressió de gènere, i també les normatives civil, administrativa i penal protectores de les persones LGTBI.

L'aprovació d'aquest catàleg normatiu en aquests darrers anys ja s'ha traduït en alguns avenços interessants. Ens referim a la creació de la figura de la referent de gènere de centres penitenciaris, la posada en marxa de programes específics per a dones, l'aprovació de la Instrucció 1/2019 i la implementació d'instruments per a la valoració del risc en les internes.

---

39. Juntament amb l'àmbit de l'execució penal, s'inclouen els àmbits preventiu, educatiu, de salut, formatiu, de participació política, dels mitjans de comunicació, digital, laboral, social i esportiu, i de la vida política i l'esfera pública de les dones.

40. Es tracta dels drets previstos al títol III de la Llei, relatius a les dones en situacions de violència masclista, la prevenció, l'atenció, l'assistència, la protecció, la recuperació i la reparació integral.

2.1. Creació de la figura de la referent de gènere de centres penitenciaris i aprovació de la Guia d'actuació

L'any 2009 la Direcció General de Serveis Penitenciaris creà la figura de la referent de gènere amb la finalitat d'aportar una mirada de gènere a l'àmbit penitenciari i des d'una perspectiva àmplia, que atengués tant la tasca rehabilitadora com a la mateixa organització penitenciària. La figura de la referent de gènere es va vincular inicialment amb activitats focalitzades en les dones i la violència de gènere, i, en aquest sentit, cal tenir en compte que la seva creació es produí de forma immediatament posterior a l'aprovació de la llei catalana per a l'erradicació de la violència masclista. Tanmateix, aviat es va percebre que calia atendre, a més de les dones, una altra realitat creixent a presó, que és la de les persones LGTBI.

L'any 2017 es constituí la Comunitat de Pràctica de Referents de Gènere que, inicià la creació del Programa de perspectiva i equitat de gènere. La presentació de la *Guia de referents de gènere de centres penitenciaris de Catalunya* l'any 2021 ha de contribuir a donar un impuls important a la tasca de reorganitzar l'activitat dels centres penitenciaris i fer realitat la perspectiva de gènere en la vida quotidiana dels centres penitenciaris per tal de millorar la situació de les dones encarcerades.[41] En aquest sentit, la guia es presenta com un document pràctic, adreçat no només a les persones que exerceixen com a referents de gènere sinó a tots els professionals i els equips directius, a la població interna i a les entitats col·laboradores. La finalitat d'aquesta guia és, doncs, facilitar que tant en la tasca rehabilitadora com en la mateixa organització penitenciària es pugui aportar sempre aquesta mirada de gènere, de respecte i de no discriminació, que repercuteixi en tots els àmbits, inclosos el lleure, la pràctica esportiva, la formació, els tallers productius, la programació d'activitats, etc.

Del contingut de la guia, val la pena fer esment de tres apartats que insten a posar atenció en alguns aspectes subratllats per la literatura científica que ha analitzat les mancances especials amb què es troben les dones internes.

41. *Guia de referents de gènere dels centres penitenciaris de Catalunya* (2021), disponible a https://igualtat.gencat.cat/web/.content/Ambits/LGBTI/Servei_Atencio_Integral/guia-referents-genere-1.pdf.

En primer lloc, la guia reclama repensar amb perspectiva de gènere l'espai arquitectònic de les presons (punt 4.6) amb la idea d'adaptar els espais dels centres penitenciaris i facilitar que les dones, encara que siguin població minoritària en un centre, puguin accedir a tots els serveis i espais comuns i que es puguin detectar elements arquitectònics que siguin discriminatoris, com ara la ubicació i l'estat dels lavabos i de les cel·les, així com espais foscos o insegurs.

En segon lloc, la guia recomana afavorir l'educació en perspectiva de gènere a través del lleure (punt 6.2), de manera que es promogui, entre altres, la pràctica d'activitat física també entre les internes grans, es fomentin activitats esportives mixtes i es col·labori amb la biblioteca del centre per tal que hi hagi recursos audiovisuals i bibliogràfics que resultin d'interès per a les dones i se'n promogui l'ús.

En tercer lloc, s'apunta també a la promoció de la perspectiva de gènere en l'àmbit laboral (punt 6.3) per tal de detectar, analitzar i corregir estereotips de gènere vinculats a determinats llocs de treball, vetllar perquè l'oferta formativa en l'àmbit laboral no perpetuï discriminacions per raó de gènere ni fomenti estereotips, i promoure itineraris d'inserció laboral als quals es pugui accedir sense discriminacions, de manera que es potenciï la participació amb un sentit igualitari.

En definitiva, la capacitació de persones per a actuar com a referents en la detecció de les necessitats de les dones i la formulació de propostes dirigides a promoure canvis que repercuteixin en la millora de la vida de les dones a presó mereixen una valoració positiva. Serà, en tot cas, molt interessant poder fer un seguiment dels canvis que es proposin per part de les referents i, especialment, de la materialització de les propostes en reformes que, a més, siguin percebudes i valorades per les internes com una millora rellevant.

2.2. Posada en marxa de programes específics per a dones

Per tal d'atendre la problemàtica vinculada a factors de risc que es detecten en les dones que delinqueixen, les internes tenen accés als programes de prevenció d'abús de substàncies, al programa d'alfabetització i aprenentatge continuat, al programa de supervivents del maltractament, abús i trauma, i

a programes de criança. Amb tot, d'entre aquest ventall de programes, ens interessa fer referència a dos que atenen de forma específica qüestions estrictament vinculades al gènere.

En primer lloc, destaca el Programa d'intervenció psicoeducativa per a dones, que té com a objectiu millorar les competències i els recursos personals de les internes i potenciar el sentit de responsabilitat en la pròpia vida, fomentant l'autoestima, l'autonomia, la independència i la seguretat personal. Destinat a ajudar a la interna a prendre consciència de la seva dignitat com a persona i del seu dret a la integritat física, el programa es dissenya tenint en compte els elements que porten les dones a delinquir, entre els quals s'inclouen el baix nivell de formació, la situació de marginalitat abans de l'ingrés a presó, famílies desestructurades, maltractaments físics i psíquics, manca d'hàbits laborals i de competència professional, dependència emocional, alt grau d'impulsivitat i agressivitat, inestabilitat emocional, trastorns greus de les relacions interpersonals, etc. A més, el programa té en compte l'augment de l'estigmatització que comporta per a una dona el pas per la presó i la dificultat incrementada per a la rehabilitació derivada de la responsabilitat en front de la maternitat (no sempre desitjada), els sentiments de culpabilitat, la mala gestió de les emocions, el rebuig familiar i social després de la sortida en llibertat, així com la inseguretat en el manteniment de relacions afectives. En aquesta línia, el programa té en compte especialment la violència de gènere que marca la història de vida de la major part d'internes, fins al punt que parteix de la base que l'inici de l'itinerari delictiu en delictes associats a la drogoaddicció està vinculat sovint a la manca d'una correcta educació afectivosexual i de gènere, és a dir, es reconeix que tant en l'inici del consum i la dependència com en conductes de tràfic hi tenen sovint un paper molt rellevant les parelles i exparelles, fins i tot quan les dones neguen, encobreixen o justifiquen la violència experimentada, sigui pel vincle afectiu o per temor.[42] Per aquest motiu, es consideren especialment idònies per a participar en el programa les internes que manifesten una motivació per a la millora de la condició de dona i que, en definitiva, tenen unes dates de compliment de la condemna que facin necessari un apropament progressiu a la comunitat social.[43] El programa es configura com una intervenció multidisciplinària i de format grupal, per

42. Olaya et al., "Programa d'intervenció psicoeducativa amb dones privades de llibertat", 6 i seg.

43. Ibíd, 18 i seg.

bé que es preveu la planificació d'entrevistes individuals de seguiment i es compta amb la participació d'entre deu i dotze dones en cada grup. La durada del programa és d'un total de cinquanta sessions d'una hora i trenta minuts cadascuna, a raó de dues sessions per setmana.

En segon lloc, destaca també el Programa de perspectiva i equitat de gènere (2018). A diferència del programa que acabem de revisar, que es dirigeix únicament a les internes, aquest programa es dirigeix a tota la població penitenciària i té com a finalitat promoure la reflexió entre els interns i les internes fomentant una visió crítica sobre les desigualtats de gènere. El programa té per objectiu promoure la reflexió sobre el concepte d'equitat i sobre les construccions culturals que perpetuen estereotips de gènere i que aboquen a discriminacions i violències. Per aquest motiu, el programa posa l'accent en l'equitat com a concepte que fuig dels intents d'homogeneïtat i posa el focus a garantir un tracte desigual entre desiguals que garanteixi a totes les persones l'accés a les mateixes oportunitats. S'incorpora al programa la realitat del col·lectiu LGTBI, present també a les presons. Formulat com una eina per a ajudar els professionals de rehabilitació a preparar dinàmiques amb els grups d'interns i internes de manera que es fomenti una visió crítica sobre les desigualtats de gènere, el programa conté quatre mòduls en els quals es tracten les qüestions següents: la socialització del gènere, la feminitat hegemònica, la masculinitat hegemònica i l'activitat de cloenda.

2.3. Instrucció 1/2019

La presència de persones LGTBI en centres penitenciaris i la necessitat de tutelar aquesta realitat van motivar que l'any 2019 s'aprovés, a partir del contingut de la Llei 11/2014, la Instrucció 1/2019 per garantir els drets i la no-discriminació de les persones transgènere i intersexuals als centre penitenciaris de Catalunya.[44] De fet, l'any 2009 ja s'havia dictat la Instrucció 3/2009 relativa a la separació interior i peculiaritats del règim de vida de les persones transsexuals en els centres i unitats penitenciaris de Catalunya, però els canvis socials i normatius orientats a garantir l'acceptació plena de la diversitat sexual i afectiva feia necessari revisar i adaptar els instruments

44. Instrucció disponible a http://justicia.gencat.cat/web/.content/documents/instruccions_i_circulars/instruccio1-2019-sp.pdf.

existents. La instrucció de 2019 pretén donar compliment a la Llei 11/ 2014 en l'àmbit penitenciari simplificant els procediments per al reconeixement del gènere i el nom sentit de la persona i determinant les accions que els centres han de prioritzar per a garantir els drets de les persones trans. En aquest sentit, l'apartat 2 de la Instrucció preveu que la manifestació sobre la identitat de gènere es pugui fer en el moment de l'ingrés al centre o amb posterioritat, durant l'estada, i sense necessitat de cap altre tràmit o element de prova addicional, de manera que no es requereix reconeixement mèdic, psicològic i psiquiàtric, i l'únic criteri de prova exigible esdevé l'autodefinició amb el gènere sentit. Entre les accions previstes en la Instrucció destaca la facilitació dels trasllats a una presó o a un mòdul d'un centre penitenciari que es correspongui amb el gènere amb el qual la persona s'identifica.

En tot cas, sembla important la previsió continguda en la mateixa instrucció respecte de la valoració que ha de fer la Junta de Tractament del centre sobre la sol·licitud de la persona trans, de manera que es tinguin en compte elements de seguretat i, en particular, el risc d'abusos i violències tant per a la persona trans com per a la resta d'internes del centre.

2.4. La valoració del risc de reincidència en les internes

L'eina que s'utilitza en els centres penitenciaris per a valorar el risc de conducta violenta futura de les internes i interns i per a dissenyar el tractament, valorar la seva evolució dins del centre i prendre algunes decisions importants sobre la seva progressió cap a la llibertat és el RisCanvi. L'eina, desenvolupada pel Grup d'Estudis Avançats en Violència (Universitat de Barcelona) i els Serveis Penitenciaris de la Generalitat, es va introduir a Catalunya l'any 2010. El RisCanvi funciona a través d'un algoritme compost per quaranta-tres factors, amb els quals s'avalua el risc de conductes violentes, entre les quals s'inclouen la violència autodirigida, la violència intrainstitucional, la reincidència violenta i el trencament de condemna.[45] En tot cas, la decisió final relativa a la valoració del risc recau en l'equip de tractament, que pot acceptar o corregir el resultat obtingut amb l'algoritme.

45. Capdevila, *Taxa de reincidència penitenciària 2014*, 9.

Malgrat que l'eina resulta d'aplicació tant per a homes com per a dones, hi ha alguns factors que fan referència específica a les dones. Així, per exemple, el factor 28 té en compte la situació d'aquelles dones que han estat víctimes de violència de gènere, si bé només respecte dels episodis de violència que hagin tingut lloc en l'any immediatament anterior a la valoració i només quan la violència física, sexual o psicològica hagi estat exercida per la seva parella o exparella, cosa que redueix i distorsiona la trajectòria real de victimització de les internes.[46] Altres factors que, si bé no específics per a internes, poden tenir especial rellevància per a mesurar la reincidència futura de les penades són les càrregues familiars dels interns i internes (factor 29), la situació d'abús o dependència del consum de drogues o alcohol (factor 30), la manca de suport familiar (factor 24), els problemes relacionats amb la manca de recursos econòmics (factor 20) i la inestabilitat laboral (factor 19).

Probablement, el avenços en el coneixement sobre les circumstàncies que envolten la conducta delictiva en les dones i l'evidència de la menor freqüència a recórrer a l'ús de la violència i a conductes lesives en el cas de les dones haurien de portar a una adaptació del protocol incorporant ítems adequats per a ajustar la presa de decisions sobre l'evolució penitenciària de les internes, de manera que en casos de baix risc les dones puguin accedir abans a la llibertat.

3. Experiències fora de Catalunya

La valoració de les polítiques implementades en aquests darrers anys a Catalunya i la proposta de reptes i noves orientacions s'enriqueixen i poden nodrir-se amb la revisió d'experiències implementades en territoris propers.

En primer lloc, és interessant dirigir la mirada a allò que s'ha efectuat des de la Secretaria General d'Institucions Penitenciàries del Ministeri de l'Interior, de la qual depenen els centres penitenciaris en el conjunt de l'Estat, a excepció de Catalunya i el País Basc, que n'ha assumit la gestió recentment.[47] La població de dones internes en centres penitenciaris espanyols representa un

46. Ibíd, 82.

47. L'1 d'octubre de 2021 el Govern basc va assumir la gestió dels centres penitenciaris de Basuri, Zaballa i Martutene en virtut del traspàs de competències previst a l'Estatut de Gernika.

7,3% del total de la població penitenciària, i un 84,6% d'aquestes són penades i el 15,4% preventives.[48] La majoria de les internes compleixen condemna per delictes contra el patrimoni i la salut pública, i el temps mitjà de condemna és de 6 anys per a les dones i 7 per als homes. Una quarta part de les internes són estrangeres procedents majoritàriament de Colòmbia, Brasil, Romania, Marroc i Nigèria. A Espanya només hi ha tres centres exclusius per a dones (Madrid I - Alcalá Meco, Brieva i Alcalá de Guadaira), de manera que el 80% de les dones compleix condemna en mòduls de dones de centres mixtos, amb capacitat de 40 a 70 internes.

En aquests darrers anys, la Secretaria d'Institucions Penitenciàries ha expressat reiteradament la voluntat de revertir la situació de desavantatge de les dones empresonades i excarcerades i assolir més igualtat entre homes i dones en l'àmbit penitenciari. Després de la presentació del Programa de acciones para la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito penitenciario español[49] de l'any 2009, i de la creació de l'Observatorio del Programa, integrat per una comissió tècnica mixta entre l'Instituto de la Mujer i Instituciones Penitenciarias,[50] l'any 2021 la Secretaria va publicar un informe amb els resultats d'un estudi sobre la percepció subjectiva de les internes en relació amb les seves condicions de vida a presó, la seguretat i l'atenció a les seves necessitats.[51]

48. Sobre l'evolució de la població de dones internes a Espanya i el seu perfil, vegeu Cerezo, "Women in prison in Spain"; Juanatey, "Delincuencia y población penitenciaria femeninas".

49. Sotsdirecció General de Tractament i Gestió Penitenciària. "Programa de acciones para la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito penitenciario", 2008. L'informe es crític en relació amb la situació de les dones a presó, la falta d'implementació de programes específics per a dones i la falta d'una estratègia general penitenciària de gènere. Amb tot, s'esmenta que la situació és menys negativa en els tres establiments exclusivament femenins, en els quals sí que s'enfoca el règim i l'organització general a les peculiaritats de la població malgrat les limitacions que persisteixen per a poder separar adequadament la població i la seguretat excessivament rígida i carceària que persisteix, ja que els establiments no varen ser dissenyats i construïts per a dones internes.

50. Vegeu la Resolución, de 21 de marzo de 2018, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades y la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, para impulsar acciones para la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito penitenciario en los años 2017 y 2018. https://www.inmujeres.gob.es/actualidad/noticias/2016/Julio/convenioinstpenitenciarias.htm.

51. Informe titulat "La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria", publicat per la Secretaria General d'Institucions Penitenciàries l'any 2021 i disponible a https://derechopenitenciario.com/wp-content/uploads/2021/03/ESTUDIO-SOBRE-LA-MUJER-PRIVADA-DE-LIBERTAD.pdf.

La investigació es va fer a partir d'un qüestionari distribuït a finals del 2019 a tots els centres penitenciaris que acollien dones i amb el qual es va aconseguir recopilar l'opinió de 1.703 internes (un 57% del total de dones empresonades, de les quals només un 22,3% estaven ubicades en centres exclusius per a dones).[52] Destaca de l'estudi que les internes manifesten participar activament en les activitats que se'ls ofereixen: per exemple, en relació amb les activitats educatives, la participació és superior a la que es detecta en la població masculina (55,5% i 35,6% respectivament). Tanmateix, les dones fan una valoració molt crítica de les activitats de lleure i esportives a les quals tenen accés, que consideren monòtones i esporàdiques, i també respecte de la diversitat de treballs i la retribució que n'obtenen. No sorprèn, doncs, que, en l'apartat d'observacions o suggeriments que incloïa el qüestionari, l'element més esmentat per les internes fos l'escassetat d'activitats formatives, esportives i productives, però també la desatenció i la necessitat de millorar l'equipament, el tracte rebut, l'alimentació i l'atenció mèdica. Pel que fa als programes de tractament, l'estudi posa de manifest que hi participen una de cada quatre internes i que, sorprenentment, és als centres exclusius de dones on es detecta una menys participació en programes.[53] Es disposa d'un programa específic per a dones destinat a la prevenció de violència de gènere, el programa Sermujer.es, que pretén fomentar l'autoestima de les dones i orientar-les per a establir relacions afectives saludables.[54] L'aplicació del programa va permetre constatar que el 70% de les internes reconeixia haver estat víctima de violència de gènere abans de l'ingrés.

La Secretaria sembla haver assumit la comesa d'introduir la perspectiva de gènere en totes les actuacions penitenciàries. Això inclou treballar per generalitzar el llenguatge inclusiu, promoure activitats de gènere en els plans de formació per al personal penitenciari, prioritzar la participació de les dones en activitats quan sigui incompatible la participació mixta per la tipologia

52. Val la pena tenir en compte que una enquesta a les dones empresonades a Catalunya ja es va efectuar l'any 2004. Els resultats estan disponibles a CEJFE (2006).

53. Els programes en què hi ha més participació de dones que d'homes són els Módulos de Respeto, PAIEM (Programa de atención integral a la enfermedad mental), Discapacidad Intelectual, TACA (Programa de terapia asistida con animales), Extranjeros, Tabaquismo. De tota manera, la major part d'internes que participen en programes de tractament ho fan en el de deshabituació de drogues i en iniciatives pròpies dels mòduls de respecte.

54. La guia per a professionals es pot consultar a https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/AreaSalud/ProgramasActividades/docs/ViolenciaGeneroCentrosPenitenciarios/Manual.pdf.

delictiva de l'home, dissenyar activitats recreatives, esportives i ocupacionals sense reproduir patrons de gènere, procurar que les característiques arquitectòniques dels centres no generin tractes limitadors a les internes en l'accés a serveis i prestacions públiques penitenciàries i, finalment, intervenir proactivament per fomentar la participació de dones en activitats formatives i laborals en què estiguin infrarepresentades.[55]

Fora del territori espanyol, destaquen les experiències desenvolupades en l'àmbit anglosaxó, en el qual de fa anys s'ha prestat una atenció àmplia a la situació de les dones que delinqueixen i que ingressen a presó. Un punt d'inflexió fou la publicació l'any 2007 del Corston Report, sobre la situació de dones especialment vulnerables en el sistema de justícia penal del Regne Unit, que exigia "un enfocament divers, radicalment diferent, visiblement dirigit, estratègic, proporcionat, holístic, centrat en la dona i integrat".[56] L'informe apostava pel desmantellament de les presons de dones en un període de deu anys en favor de petites unitats de custòdia, prioritzar el compliment de la condemna en la pròpia comunitat i afavorir que les dones acudissin a centres per tractar els seus problemes, com les malalties mentals, les addiccions i la violència domèstica.[57] Tot i que actualment la ràtio de dones empresonades a Anglaterra i Gales oscil·la entorn del 3,2% —lluny, per tant, de les taxes de Catalunya—, el debat i la investigació científica continuen oberts per tal d'introduir progressivament un *gender-informed approach* en l'anàlisi de la situació de les dones empresonades. Alguns dels temes de debat tracten de la distància a la qual s'empresonen les dones respecte del seu domicili, els costos socials i econòmics de l'empresonament de les dones (menors desatesos, dones que perden el lloc de residència i treball), els dèficits en l'accés a prestacions per a atendre la salut en general i la salut mental per a elles i els menors a càrrec, la detecció de risc de suïcidis i, en definitiva, la injustícia que significa l'empresonament de dones pobres, malaltes i excloses socialment.[58]

55. Vegeu les actuacions que es proposen en l'informe examinat.

56. "The Corston Report. A report by Baroness Jean Corston of a review of women with particular vulnerabilities in the Criminal Justice System", disponible a https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20130128112038/http://www.justice.gov.uk/publications/docs/corston-report-march-2007.pdf.

57. Quinlan, "Women's imprisonment in Britain and Ireland", 136.

58. Ibíd, 140 i seg.

Es compta, però, amb algunes propostes interessants que van molt orientades a oferir suport a les dones que han delinquit, entre les quals destaquen els programes multiagència amb els quals es pretén afavorir un abordatge global de la problemàtica que acompanya la criminalitat i que han donat resultats interessants en termes de reducció de la reincidència. Els One-stop Shop Centres i els Women's Centres, creats amb la finalitat de proporcionar un suport holístic a les dones que delinqueixen, ofereixen un acompanyament i suport pràctic emocionals i funcionen com a espais segurs en què les dones poden ser tractades de forma individualitzada. Un dels punts forts d'aquest sistema és que, en lloc d'incrementar l'estigmatització i la culpabilització de les dones, es valora l'anonimat del centre, no sentir-se jutjades pels professionals, el fet que en aquest centre només hi hagi dones i que no funcioni com a centre mixt, i que es proposi ajudar-les a portar una vida "normal" un cop deixen el centre.[59] El cost d'aquests serveis no és superior al que comporta la pena de presó, i els beneficis per a les penades resulten més importants a llarg termini, sobretot en termes de contenció de la reincidència i en comparació amb els resultats que s'observen quan s'apliquen penes de presó curtes. Tanmateix, sembla que les retallades aplicades als recursos destinats a aquests centres han provocat que estiguin cada cop més lluny dels llocs de residència de les penades i que el finançament hagi retornat a presons i a les mesures penals alternatives.[60]

Una altra proposta interessant és la que aposta per reduir el recurs a la presó preventiva i el foment de la detecció de les vulnerabilitats que afecten les dones en el seu contacte inicial amb el sistema judicial, quan són acusades de la comissió d'un delicte, de manera que, en lloc d'ingressar a presó en espera de judici, se les pugui derivar a un servei que, en coordinació amb entitats del tercer sector i de voluntariat, permeti una intervenció apropiada sobre els factors que han determinat la conducta delictiva (*alternatives to custodial remand for women*, ACRW). Entre els serveis a què es deriven les dones hi ha l'atenció del problemes de salut mental, les ofertes residencials, l'atenció en casos de victimització per violència masclista, els projectes per a la sortida de la prostitució, la intervenció dels especialistes en tràfic de sers humans, l'assessorament financer en cas de deutes i els serveis per a drogodependències i alcoholisme. Per bé que el projecte es troba encara en procés d'avaluació, els

59. Hedderman, i Gunsby, "Diverting women from custody".

60. Vasilescu, "La ejecución penal desde una perspectiva de género", 11, 20.

resultats provisionals indiquen una disminució en l'ús de la presó preventiva per a dones que accedeixen a aquest servei.[61]

Per altra banda, és interessant conèixer si la situació de les dones empresonades és millor en països nòrdics. A Noruega, per exemple, les dones representen un 5,2% del total de la població penitenciaria, xifra que s'ha mantingut força estable en els darrers anys fins i tot en un temps en què augmentava globalment. Això no ha evitat, tanmateix, que les mateixes institucions noruegues hagin estat força crítiques amb l'aplicació del sistema penitenciari a les dones. L'estudi elaborat per l'Ombudsman parlamentari noruec posa de manifest que diverses presons per a dones estan ubicades en edificis vells i inadequats, que les dones tenen menys accés a zones exteriors i a activitats físiques que els homes, que tenen també menys accés a formació i capacitació laboral, que caldria millorar l'assistència sanitària a les dones i en especial l'assistència en salut mental, que es disposa de menys serveis per al tractament per abús de substàncies tòxiques que en el cas dels homes, que les dones en presons mixtes tenen un risc superior de rebre una "atenció no desitjada" o d'assetjament sexual per part de reclusos homes, que algunes dones ingressen en presons que presenten nivells de seguretat més elevats que el que requereix el seu cas, atès el limitat nombre de places per a dones en presons, i que aquesta mateixa circumstància determina que algunes dones hagin de complir condemna lluny de les famílies i els fills.[62] L'informe denuncia també que el treball que s'ofereix a les internes és més repetitiu i monòton que el que s'ofereix als homes i que, a més, no els aporta una qualificació de la qual es puguin beneficiar quan acabin el compliment de la condemna, per la qual cosa es reclama garantir l'interès i la capacitat formativa dels treballs que s'ofereixen a les internes, de manera que contribueixi a pal·liar els efectes perjudicials de l'empresonament. Finalment, l'informe també posa de manifest els problemes de salut i de salut mental que pateixen les internes, i exigeix que tinguin accés a doctores atenent a les dificultats que algunes internes expressen per compartir problemes de salut amb metges homes.[63]

61. Forrester et al., "Alternatives to custodial remand for women in the criminal justice System".

62. Norwegian Parlamentary Ombudsman, "Women in Prison".

63. Com a conseqüència de la publicació de l'informe, el Servei de presons noruec va emprendre una estratègia el juny de 2017.

4. Reptes de futur: la implementació d'un model d'execució penal per a dones

Per bé que tot el que s'ha descrit fins ara permet albirar una sensibilitat i voluntat de canvi respecte de la situació de precarietat en què es troben les internes a presó, i que tot això ja s'ha plasmat en alguns canvis normatius i pràctics rellevants, encara queda un recorregut llarg fins a poder fer realitat les previsions contingudes en les normatives internacional, espanyola i catalana, i revertir definitivament la situació de discriminació endèmica en què s'han trobat les dones en el món penitenciari. En aquest sentit, hi ha molts reptes pendents, però en aquest treball en plantejarem sis.

4.1. Redistribuir espais per tal de garantir la classificació de les internes

El primer gran repte a què hauria de donar resposta el sistema penitenciari català és el de reorganitzar els espais en els centres penitenciaris de manera que es pugui donar compliment al mandat legal de separació de les internes. La separació constitueix una qüestió molt bàsica, prevista en totes les normatives penitenciària, internacional i nacional, que, si bé s'aplica en el cas dels interns homes, és més complicada de portar a la pràctica per a les internes en centres penitenciaris mixtos o polivalents, on les dones ocupen només un o dos mòduls i la resta és ocupat per homes.

Certament, seria interessant poder comptar amb els recursos necessaris per a possibilitar l'ingrés de les dones en centres exclusius per a internes, de dimensions reduïdes, que disposessin d'un disseny arquitectònic i una planificació de funcionament que prioritzés els drets i les necessitats de les internes, de manera que es procedís a la separació correcta atenent a la seva situació penitenciària, les circumstàncies personals i del delicte i les necessitats de tractament. Tanmateix, donada l'escassa proporció de dones en el sistema penitenciari, difícilment es podrà assumir a curt termini el cost que garantiria una bona distribució de centres exclusius per a dones per tot el territori i amb el qual es mantindria la possibilitat de contacte de les internes amb els familiars i l'entorn al qual han de retornar un cop finalitzada l'execució. A més, si tenim en compte que l'informe presentat per Instituciones Penitenciarias el 2021 mostra que les penades en centres exclusius de dones no valoren de forma especialment positiva les activitats i els programes als quals tenen accés, probablement pel fet que centres

més poblats permeten oferir una diversitat de programes i activitats més gran, sembla que en aquests propers anys el model predominant serà el de presons mixtes o polivalents, distribuïdes per tot el territori.

Això, però, no ha d'impedir que aquests centres disposin de l'espai suficient, no només per a ubicar-hi les dones, sinó per a procedir a una separació adequada de les internes segons la seva situació: joves i adultes, penades i preventives, primàries i multireincidents, etc. La convivència en un mateix mòdul d'internes joves i primàries amb aquelles que compten amb una trajectòria delictiva extensa o que presenten patologies severes o problemes de toxicomania, dificulta l'organització del mòdul, la convivència de les internes, l'atenció a les necessitats de tractament i, en definitiva, el procés de resocialització de les internes.

Per aquest motiu, és necessària una reorganització dels espais o la construcció de nous, de manera que també les dones disposin de diversos mòduls dins del centre i que tots aquests mòduls, encara que més petits que en el cas dels homes, estiguin dotats dels serveis comuns necessaris. El compliment de l'exigència legal de separació de les internes obliga a ampliar, adaptar i renovar espais en els centres penitenciaris polivalents per tal d'ubicar-hi adequadament les dones, de manera que es permeti la seva classificació i es garanteixi el seu accés a tots els serveis escolars, d'esports, lleure i tallers en igualtat de condicions que els homes interns. En algun cas, això pot requerir duplicar algun d'aquests serveis dins el centre per tal que se'n faci un ús exclusiu per a dones i de manera que s'evitin restriccions en l'accés.

Una diversitat més gran d'espais per a dones dins del centre penitenciari permetria també oferir una millor atenció i resposta a problemes regimentals derivats de conflictes de convivència entre les internes. Si en el cas dels homes és possible atendre el problema instant un canvi de mòdul per a algun dels interns implicats, aquesta opció no és viable en el cas de les dones per la falta de diversitat de mòduls. Això pot portar a un ús més recurrent de la sanció d'aïllament en cel·la —amb les conseqüències negatives que se'n deriven per a l'obtenció de permisos de sortida, classificació en tercer grau i/o beneficis penitenciaris— o bé al trasllat a un altre centre —solució que és més traumàtica per a les internes, en especial quan comporta allunyar-les del seu entorn més proper.[64]

64. Cerezo esmenta aquesta problemàtica a "Women in prison in Spain", 16.

Per altra banda, disposar de més espais per a les internes dins dels centres és important per tal d'atendre adequadament situacions d'especial vulnerabilitat com poden ser les de les internes amb discapacitats intel·lectuals i trastorns mentals severs, per a les quals, sense un departament específic on es puguin acollir, només es pot oferir accés a un tractament ambulatori per professionals de psicologia i treball social.

Finalment, és important que el sistema penitenciari desenvolupi mecanismes orientats a garantir que dones i homes puguin conviure i compartir espais dins d'un mateix centre sense que això suposi riscos per a les dones, en especial enfront d'actituds o comportaments masclistes o abusius per part dels interns. Aquesta qüestió esdevé especialment rellevant en espais on es desenvolupen activitats laborals, com pot ser la cuina o la bugaderia, on és molt interessant que participin les dones en igualtat de condicions que els homes però amb la garantia de seguretat per a les dones.

4.2. Programes de tractament per a internes

El segon gran repte ve donat per la necessitat de potenciar els programes de formació per a les dones en tres àmbits fonamentals.[65] En primer lloc, hi ha el garantiment de la formació bàsica de les internes, de manera que, a través de l'accés a l'escola, puguin superar carències formatives i disposar de més oportunitats en la vida personal i laboral.

En segon lloc, hi ha l'increment dels programes en què es fomenti l'autoestima i la capacitat de decisió de les dones, tenint en compte especialment les necessitats i fins i tot les distorsions que presenten les que prèviament han estat víctimes d'abusos, discriminació i violència masclista, que necessiten un reforç en la seva autonomia per a la incorporació de la igualtat en les relacions afectives. Això requereix detectar adequadament les dones victimitzades i també aquelles que han participat en l'activitat delictiva per la submissió o la dependència a la parella, a familiars o a altres persones de

65. Sobre el disseny de programes pensant en les dones usuàries, vegeu Yagüe, "Mujeres en prisión".

l'entorn proper, que han abusat de la vulnerabilitat generada per la precarietat socioeconòmica, l'addicció a tòxics, la maternitat, etc.[66]

En tercer lloc, hi ha la importància d'oferir una capacitació laboral a les internes, atenent a les seves característiques, que possibiliti la seva participació en activitats i tallers que no fomentin els estereotips de gènere i que, per contra, els permeti accedir al mercat laboral, una vegada recuperin la llibertat, amb capacitat per desenvolupar tasques no vinculades a l'àmbit domèstic (cuina, neteja, bugaderia), que són sempre feines més precàries i menys remunerades. L'obtenció d'uns ingressos econòmics a partir del treball i la percepció de la possibilitat d'obtenir autonomia econòmica són probablement el que pot contribuir més a sortir de situacions de vulnerabilitat i de pobresa que freqüentment es vinculen amb l'activitat delictiva de les dones.

Finalment, l'aposta per la formació i la capacitació de les internes s'ha de poder mantenir en forma d'acompanyament i assistència postpenitenciària, de manera que amb la intervenció coordinada amb Serveis Socials se'ls pugui prestar un suport psicològic, mèdic i legal una vegada accedeixin a la llibertat condicional i definitiva, i acompanyar-les, sempre que sigui necessari, en la cerca d'habitatge, treball i el tractament adequat per a les seves addiccions o problemes de salut.

4.3. Atenció a la salut mental de les internes i al risc d'autolesió i suïcidi

Atès que per a moltes dones l'ingrés a la presó comporta un nivell de pressió emocional molt elevat, és important oferir un acompanyament i suport en salut mental especialitzat. Certament, la forta estigmatització a què se sotmet la delinqüència femenina incrementa el sentiment de culpa de les internes, que senten que no han complert adequadament el rol de cuidadores que tenien encomanat, alhora que temen el refús i la pèrdua de la parella o dels familiars

66. No cal oblidar les dones que poden haver estat víctimes de tràfic d'éssers humans i forçades a la comissió de delictes. En aquest sentit, vegeu Villacampa, i Torres, "Mujeres víctimas de trata en prisión en España".

i amics.[67] A més, moltes internes presenten problemes de salut mental previs, que s'agreugen en cas d'addicció i consums de tòxics.

Si bé és molt interessant la priorització que s'ha efectuat de la intervenció psiquiàtrica penitenciària en modalitat ambulatòria, més propera al sistema assistencial propi de la xarxa de salut mental[68] i en detriment d'un model d'hospitalització, és necessari disposar d'un volum adequat de professionals actius en l'àmbit penitenciari i garantir que, quan sigui necessari, les dones tindran les mateixes possibilitats d'accedir a l'hospitalització que els interns que ho requereixin.

Per altra banda, en relació amb l'acompanyament en la salut mental de les internes, és indispensable adaptar i aplicar els protocols per a reduir el risc de conductes autolítiques i de suïcidis i formar adequadament els professionals per tal que siguin capaços de detectar situacions de risc i d'actuar en consonància. La Instrucció 2/2021, per la qual es fa difusió en l'àmbit d'execució penal del Programa marc de prevenció de suïcidis als centres penitenciaris de Catalunya,[69] reconeix el suïcidi com un problema de salut pública que té una incidència especial en el context penitenciari i apunta a les dones i les persones transgènere, juntament amb el medi obert i els joves, com a objectius amb necessitats diferenciades. En efecte, l'avaluació del programa N'Viu per a la prevenció del suïcidi, feta a Catalunya, mostrava un nombre d'intents de suïcidi més gran en les internes (38,1%) que en els interns (16,3%). Malgrat que l'estudi alertava que les dones participants en la recerca presentaven un perfil més vulnerable que el de les dones que integren la població penitenciària ordinària, fins al punt que les caracteritzava com "les més fràgils de tot el sistema penitenciari", posava en relleu la necessitat de tenir en compte aquest risc més gran en el disseny de polítiques penitenciàries i d'atendre

67. Bartolomé, *Mujeres y delincuencia*, 199.

68. Vegeu, en aquest sentit, https://www.pssjd.org/serveis-assitencials/xarxa-salut-mental/psiquiatria-penitenciaria.

69. El programa ha estat validat per la Comissió de Seguiment de l'Acord de coordinació entre el Departament de Justícia i el Departament de Salut per al desenvolupament d'un programa d'atenció a la salut mental i les addiccions en el marc de les actuacions dels serveis d'execució penal de Catalunya. Instrucció disponible a https://justicia.gencat.cat/web/.content/documents/instruccions_i_circulars/instruccio-2-2021-programa-prevencio-suicidis.pdf.

adequadament la proporció de diagnòstics de trastorn de personalitat més elevada en dones (78,6%) que en homes (38,2%).[70]

4.4. La presó com a "alternativa"

Un dels grans reptes per a la política penitenciària catalana és assolir una taxa de població penitenciària femenina més propera quantitativament a la que s'observa en països del nostre entorn. Com s'ha indicat anteriorment, malgrat que la taxa de dones empresonades ha disminuït aquests darrers anys en consonància amb la disminució general del volum de població penitenciària, el cert és que les xifres amb què ens movem a Catalunya superen encara les mitjanes que es registren a Europa i també les xifres concretes de països propers.

Per aquest motiu, es proposa l'adopció d'estratègies dirigides a reduir la població penitenciària femenina. La proposta més efectiva passaria per una intervenció legislativa destinada a revisar les penes amb què es comminen els delictes comesos majoritàriament per les dones, patrimonials i de tràfic de drogues, de manera que prevegin, no només una pena privativa de llibertat, sinó sempre i en tot cas una alternativa de compliment en la comunitat.[71] Així mateix, seria interessant incorporar circumstàncies justificants, exculpants i atenuants que responguin a les particularitats de la delinqüència femenina.

Tanmateix, ateses les dimensions de la via a què s'apunta i tenint en compte l'escàs marge de maniobra de què es disposa a Catalunya, ja que és l'Estat qui té competència exclusiva en la legislació en matèria penal, resulta més adequat abordar aquesta qüestió des de l'òrbita de les polítiques públiques i, en particular, en línia amb el que estableixen les mateixes Regles de Bangkok,[72]

70. Vegeu l'informe CEJFE, "Avaluació d'una intervenció psicoeducativa".

71. Cervelló, "Mujer, prisión y no discriminación", 584.

72. Vegeu, en aquest sentit, la regla 57 i següents de les Regles de Bangkok. La regla 60, per exemple, proposa dissenyar intervencions destinades a abordar els problemes més freqüents en les dones que arriben al sistema de justícia penal. Entre aquestes intervencions, s'al·ludeix a cursos terapèutics i orientacions per a les víctimes de violència masclista i abús sexual, un tractament adequat per a penades que pateixen discapacitat mental, i programes d'educació i capacitació per a augmentar l'ocupabilitat. La regla afegeix la necessitat d'establir serveis d'atenció a infants i altres destinats exclusivament a la dona.

afavorir que les dones puguin complir la condemna a través de mesures en la comunitat. Es tracta, doncs, de possibilitar que, en el marc penològic previst per al tipus penal i amb les limitacions òbvies que això comporta, es puguin aprofitar tots els recursos legals existents perquè la resposta punitiva no agreugi les situacions de precarietat i de vulnerabilitat de les dones. Això passa, al meu entendre, per portar a terme dues accions com a mínim.

En primer lloc, cal garantir un coneixement adequat a tots els operadors jurídics i en especial a jutges, fiscals i advocats sobre el funcionament de les penes de compliment en la comunitat, de manera que en el moment de determinar la pena es tinguin en compte les circumstàncies personals de l'acusada (responsabilitats com a cuidadora, historial de victimització, sotmetiment a situacions de control coercitiu, necessitats de tractament en salut mental, etc.) i es pugui escollir la sanció més adequada d'entre les previstes en el tipus penal corresponent, inclosa la possibilitat de suspensió de la presó si aquesta és l'única pena prevista, atenent òbviament a criteris de proporcionalitat i a finalitats preventives de la pena però buscant sempre minimitzar el risc de dessocialització i de precarització de la dona.

En segon lloc, i vinculat estretament al que s'acaba d'esmentar, és important incorporar la perspectiva de gènere al catàleg de mesures i sancions que funcionen com a alternatives a la presó (també de les mesures cautelars que funcionen com a alternativa a la presó provisional), ja sigui en la modalitat de suspensió de l'execució de la pena de presó o per la via de la imposició de penes de compliment en la comunitat, entre les quals hi ha els treballs en benefici de la comunitat, la localització permanent o la multa. La incorporació de la perspectiva de gènere en el disseny global de l'execució de les alternatives és indispensable per a garantir unes condicions equànimes de compliment respecte dels homes, el disseny de prestacions que no reprodueixin estereotips del rol femení i una previsió de les dificultats amb què pot trobar-se la penada. La recerca acadèmica ha començat a posar el focus en aquestes qüestions i ha posat de manifest com en no poques ocasions el fracàs en l'execució d'una pena alternativa a la presó ha vingut determinada per la falta d'atenció a les vulnerabilitats, les càrregues i les limitacions que concorren en les dones penades,[73] però també en la imposició de tasques o prestacions respecte de les que no es percep cap utilitat d'aprenentatge, no desperten aspiracions de

73. UNODC, "Toolkit", 18.

canvi o acaben perpetuant estereotips de gènere (perruqueria, cuina, cures infantils, cosidores o brodadores, etc.).[74]

La incorporació d'aquesta visió de gènere en la formulació de l'execució de les penes alternatives s'ha de fer no només en un pla abstracte sinó, en especial, atenent a la situació concreta de cada penada, de manera que es puguin adaptar les condicions de l'execució a les seves circumstàncies particulars. En el cas dels treballs en benefici de la comunitat, per exemple, és interessant especialment que la penada percebi la utilitat dels treballs que desenvolupa i que pugui establir una relació positiva amb les persones beneficiàries dels treballs. La recerca en aquest àmbit ha posat de manifest que les dones valoren positivament poder complir la pena en entorns no mixtos, en els quals es compti amb un suport psicològic individual, i poder portar amb elles els fills menors o comptar amb un servei de guarda d'aquests fills.[75] Les propostes que s'han formulat en l'àmbit de les mesures penals alternatives van en la línia d'afavorir un estil de supervisió que aporti més flexibilitat, de manera que es pugui compaginar l'execució de la pena amb les càrregues i responsabilitats que suporten moltes dones; oferir suport material i pràctic per tal que la dona pugui tenir les necessitats cobertes durant l'execució; establir relacions de confiança amb els professionals supervisors i delegats de mesures penals, evitant postures autoritàries i controladores, així com derivar o vincular la dona amb entitats o espais terapèutics no mixtos durant el compliment de la pena.[76]

En conseqüència, considero que pot ser interessant estendre la figura de la referent de gènere, potenciada recentment en l'àmbit penitenciari, també a l'àmbit de les mesures penals alternatives, de manera que s'avanci en el diagnòstic dels canvis que cal introduir en el disseny i l'execució de les mesures alternatives a la presó per a garantir-ne l'èxit quan s'imposen a dones. Això hauria de passar també per fomentar els estudis empírics que mostrin els

74. Vasilescu, "La ejecución penal desde una perspectiva de género", 12.

75. Vasilescu, *L'execució de mesures penals alternatives amb perspectiva de gènere*, 58 i seg.; Vasilescu, "La ejecución penal desde una perspectiva de género", 12, esmenta que la literatura especialitzada apunta al fet que les experiències traumàtiques i de violència masclista que han patit moltes dones penades es poden abordar millor, com a mínim en un primer estadi, en entorns no mixtos de grups de suport entre iguals en què les dones se sentin segures, de manera que no participin en entorns mixtos fins a sentir-se més fortes i empoderades.

76. Vasilescu, *L'execució de mesures penals alternatives amb perspectiva de gènere*, 86.

resultats en termes d'execució reeixida de les mesures penals alternatives en les dones que influeixin en una disminució de la reincidència en les penades i, en especial, potenciïn la superació de situacions de precarietat i vulnerabilitat per part de les dones. En tot cas, l'objectiu de potenciar les alternatives a l'empresonament per a les dones que delinqueixen ha de ser monitoritzat a través d'investigacions empíriques destinades a garantir que aquesta política no porta a una extensió de la xarxa penal i a un increment de la intervenció punitiva, acumulant penes de presó i alternatives, per a les dones que han delinquit.[77]

4.5. Potenciar la digitalització en centres de dones

L'ingrés en un centre penitenciari suposa, per a les persones internes, un parèntesi en l'ús d'una tecnologia que a l'exterior no para d'estendre's i d'evolucionar. Avui la tecnologia forma part de l'activitat diària, i unes mínimes competències digitals són indispensables per a activitats tan quotidianes como la cerca d'un lloc de treball, la sol·licitud de prestacions socials, el seguiment d'un compte bancari, les cites en el sistema de salut i la comunicació amb familiars i amics. La crisi sanitària de la covid-19 i el tancament de centres penitenciaris per a evitar la propagació del virus van posar en evidència la necessitat de dotar els centres penitenciaris d'accés a les tecnologies de la informació i el coneixement.[78] Per tots aquests motius, és important que la presó no exclogui les persones internes de l'entorn digital, però, a l'efecte d'aquest treball i atenent al fet que la bretxa tecnològica és especialment important entre les dones, és important reclamar que el procés de digitalització dels centres penitenciaris prioritzi precisament els mòduls i centres de dones, de manera que gaudeixin d'un accés prioritari a la tecnologia i no perdin aquest tren.

Precisament, l'aprovació del Reial decret 268/2022, de 12 d'abril,[79] ha reconegut l'ús de les videoconferències com a forma de comunicació social que pot apropar, amb un baix impacte estructural, econòmic i de regulació, la pobla-

77. UNODC, "Toolkit", 53.

78. Güerri et al., "Abriendo ventanas virtuales en los muros de la prisión".

79. Reial decret 268/2022, de 12 d'abril, de modificació de l'RDF 190/1996, de 9 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament penitenciari i que entrarà en vigor en el termini de tres mesos. El Reial decret modifica, entre altres, l'article 41.8 RP, que possibilita dur a termes les comunicacions mitjançant l'ús de les TIC i sistemes de videoconferència.

ció reclusa als seus familiars i amics, facilitar les trobades sense obligatorietat de desplaçaments als centres penitenciaris i obrir una via de comunicació amb professionals (advocats i procuradors, autoritats judicials, ministeri fiscal i defensor del poble). Per altra banda, l'accés a la tecnologia en centres penitenciaris també permet desenvolupar processos formatius o terapèutics eficaços que funcionen com a alternativa o complement de les actuacions presencials.

La nova regulació aporta una possibilitat interessant per a començar a implementar aquestes tecnologies, precisament per als mòduls o centres de dones, amb la finalitat d'oferir a les internes un contacte permanent amb una tecnologia que s'ha projectat tradicionalment com un àmbit masculí. La digitalització dels centres de dones ha de permetre afavorir el contacte de les penades amb l'exterior de manera que es garanteixi el vincle amb els infants i les altres persones que en depenen, en especial quan les visites al centre són escasses i complicades.[80] Aquesta fluïdesa més gran en el contacte amb la família, encara que sigui per via telemàtica, pot repercutir positivament tant en les internes, disminuint l'ansietat i la pressió emocional que comporta la separació de l'exterior, com en les pròpies famílies i, en especial, en els menors.

A Anglaterra i Gal·les, on es va començar a introduir la digitalització en alguns centres penitenciaris l'any 2018 amb la implantació de telefonia ubicada en les mateixes cel·les en lloc dels passadissos, i la qual cosa possibilitava als interns la gestió digital dels quioscs d'autoservei i la realització de tasques administratives que abans es realitzaven en paper, l'operació s'ha presentat com una oportunitat per a la població penitenciària per tal de desenvolupar competències tecnològiques, rebre assistència en la rehabilitació, potenciar la responsabilitat i millorar la relació entre interns així com amb les persones que estan a l'exterior. L'avaluació d'algunes experiències pioneres en aquest país ha posat de manifest que tant els interns que han tingut accés a la tecnologia com els funcionaris han valorat positivament la possibilitat de visualitzar i controlar directament els saldos dels seus comptes (peculi), la intimitat per a fer trucades des de les cel·les i mantenir una relació més fluida amb la família, qüestió especialment ben valorada per interns amb fills menors (malgrat les crítiques als preus elevats de les trucades), la transparència més gran en els processos de sol·licitud i resposta a peticions diverses, i la reducció de la circulació de telèfons mòbils il·legals. Així mateix, lluny de detectar-se

80. Güerri et al., "Abriendo ventanas virtuales en los muros de la prisión".

un mal ús dels dispositius, l'avaluació destacava que els interns en feren un bon ús, ja que percebien i valoraven l'accés a la tecnologia com a incentiu per a un bon comportament.[81]

4.6. Formació en gènere dels operadors jurídics i funcionaris d'execució penal

Finalment, com a sisè repte de les polítiques públiques relatives al foment d'un punt de vista de gènere en l'àmbit de l'execució penal i la presó, és important garantir que els professionals, en particular jutges, jutges de vigilància penitenciària, fiscals i personal de vigilància i de tractament dels centres penitenciaris, tinguin accés a una formació que incorpora la referència a la situació de les dones oferint dades disgregades, amb atenció especial a les circumstàncies i les mancances que acompanyen, en el cas de les dones, la comissió del delicte, així com a les dificultats específiques que comporta per a elles l'ingrés al centre penitenciari o el compliment d'una mesura penal alternativa. Aquesta formació hauria de manifestar-se en una priorització en l'aplicació de les mesures penals alternatives a la presó, ja sigui en forma de suspensió o en aplicació de les alternatives disponibles, i, per tant, en detriment d'aquesta i no pas en l'aplicació acumulativa.

També és important oferir aquesta formació als professionals de l'execució penal per tal de fomentar una relació amb les penades basada més en el suport que en el control i el càstig. S'ha posat de manifest que, quan les internes trenquen amb la imatge de docilitat que s'espera d'elles, són etiquetades com a ingovernables, la qual cosa repercuteix en l'ús desproporcionat de mesures coercitives.[82] A més, algunes internes dediquen temps i esforç a crear i cuidar relacions afectives com a forma de resistir o de millorar el seu benestar, però, com indica Bartolomé, això genera un entramat relacional complex que esdevé difícil d'entendre i de gestionar pels professionals, que llavors tendeixen a una supervisió i un règim disciplinari estricte.[83] En aquest sentit, tant si judicialment s'aplica una pena privativa de llibertat com si s'imposen

81. Una avaluació de l'entorn digital a presons es pot trobar a Palmer et al., "Evaluation of digital Technology in prisons", 1-96. Vegeu també l'informe The Centre for Social Justice, *Digital technology in prisons*, 1-41.

82. Bartolomé, *Mujeres y delincuencia*, 201.

83. Ibíd, 204.

alternatives a aquesta pena, cal poder comptar amb professionals formats per a reforçar les mesures d'acompanyament i tractament de la dona i suport. A més, cal tenir en compte que, en la mesura que els estudis identifiquen els efectes positius d'un entorn no mixt, sembla molt important, si més no en les primeres fases de l'execució, comptar amb professionals dones, especialment formades i capacitades per a fer un acompanyament de les penades.

Bibliografia

Almeda, E. *Corregir y castigar. El ayer y hoy de las cárceles de mujeres*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2002.

———. "Criminologías feministas, investigación y cárceles de mujeres en España". *Papers* 102, n. 2 (2017): 151-181.

———. "Pasado y presente de las cárceles femeninas en España". *Sociológica* 6 (2015): 75-103.

Ballesteros, A., i E. Almeda. "Políticas de igualdad en las cárceles del siglo XXI. Avances, retrocessos y retos en la pràctica del encarcelamiento femenino". *Praxis Sociológica* 19 (2015): 161-186.

Barberet, R., i C. Jackson. "UN Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Sanctions for Women Offenders (the Bangkok Rules): A Gendered Critique". *Papers* 102/2 (2017): 215-230.

Bartolomé Gutiérrez, R. *Mujeres y delincuencia*. Madrid: Editorial Síntesis, 2021.

Capdevila, M., coord. *Taxa de reincidència penitenciària 2014*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Àrea d'investigació i formació social i criminològica, CEFJE, 2015. https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/252216/taxa_reincidiencia_2014_informe_executiu__cat.pdf?sequence=6.

Centre for Social Justice (The). *Digital Technology in prisons. Unlocking relationships, learning and skills in UK prisons*, January, 2021. https://www.centreforsocialjustice.org.uk/library/digital-technology-in-prisons-unlocking-relationships-learning-and-skills-in-uk-prisons.

Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada. *Avaluació d'una intervenció psicoeducativa per a persones amb conducta suïcida en el medi penitenciari. Projecte N'VIU*. Investigació pròpia. Generalitat de Catalunya, CEFJE, 2021. https://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recerca/cataleg/crono/2021/avaluacio_intervencio_socioeducativa/Informe_N_Viu_prevencio_suicidis_CA.pdf.

———. "L'opinió de les dones recluses a Catalunya sobre l'encarcerament". *Estadística bàsica de la Justícia a Catalunya* 45 (2006). https://cejfe.gencat.cat/web/.content/documents/arxius/doc_29698061_1.pdf.

Cerezo, Ana Isabel. "Women in prison in Spain: The implementation fo Bangkok Rules in the Spanish Prison Legislation". *European Journal on Criminal Policy and Research* 23, n. 2 (2017): 133-151.

Cervelló Donderis, V. "Mujer, prisión y no discriminación: del legado de Concepción Arenal a las Reglas de Bangkok". *Estudios Penales y Criminológicos* (2021): 551-591.

Cross, J. "Imprisoning Pregnant and Parenting Women: A focus on social justice, equal rights and equality". *Health and Social Work* 45, n. 3 (2020): 195-201.

Daunis Rodríguez, Alberto. "Ocupación carcelaria. Hipótesis acerca el descenso de la población penitenciaria en España". *Estudios Penales y Criminológicos* 36 (2016): 447-483.

Forrester, Andrew, Gareth Hopkin, Linda Bryant, Karen Slade, i Chiara Samele. "Alternatives to custodial remand for women in the criminal justice System: A multi-sector approach". *Criminal Behaviour and Menal Health* 30 (2020): 68-78.

Güerri, Cristina, Marta Martí, i Albert Pedrosa. "Abriendo ventanas virtuales en los muros de la prisión: reflexiones sobre la digitalización de las comunicaciones penitenciarias a propósito de la Covid-19". *IDP Revista de Internet, Derecho y Política* 32 (2021).

Hedderman, C., i C. Gunsby. "Diverting women from custody: The importance of understanding sentencers' perspectives". *Probation Journal* 60, n. 4 (2013): 425-438.

Juanatey Dorado, Carmen. "Delincuencia y población penitenciaria femeninas: situación actual de las mujeres en prisión en España". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 20-10 (2018): 1-32.

Navarro, J. C., T. Capell, E. Luque, A. Muro, D. Vega, M. I. Benítez, S. Mora, M. J. Ramos, i M. Tamarit. "Incidència del TLP en dones encarcerades". Barcelona: Generalitat de Catalunya, CEJFE, 2016. https://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recerca/cataleg/crono/2016/incidencia_tlp/incidencia_tlp.pdf.

Norwegian Parlamentary Ombudsman. "Women in Prison: A Thematic Report about the conditions for female presoners in Norway". *Irish Penal reform Trust*, 20th January 2017. https://www.iprt.ie/women-offenders/norway-women-in-prison-a-thematic-report-about-the-conditions-for-female-prisoners-in-norway/.

Olaya, Antonio, Noemí Núñez, i Elena Martín. "Programa d'intervenció psicoeducativa amb dones privades de llibertat". Barcelona: Generalitat de Catalunya. Subdirecció General de Programes de Rehabilitació i Sanitat. Direcció de Serveis Penitenciaris.

Palmer, E. J., R. M. Hatcher, i M. J. Tonkin. "Evaluation of digital Technology in prisons". *Ministry of Justice Analytical Series* (2020): 1-96

Quinlan, Christina. "Women's imprisonment in Britain and Ireland". *The Prison Journal* 102, n. 2 (2022): 134-153. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/NOR/INT_CEDAW_IFN_NOR_26505_E.pdf.

Serrano Tárraga, M. Dolores. *Delincuencia femenina. Un estudio sobre tendencia, control y prevención diferenciales desde la perspectiva de género.* Valencia: Tirant Humanidades, 2021.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). "Toolkit on Gender-Responsive Non-Custodial Measures". *Criminal Justice Handbook Series* (2020).

Vasilescu, Cristina. "La ejecución penal desde una perspectiva de género. Una revisión bibliográfica con especial referencia a las medidas penales alternatives". *InDret. Revista para el anàlisis del Derecho* (2019): 1-31.

———. *L'execució de mesures penals alternatives amb perspectiva de gènere: anàlisi i recull de bones pràctiques amb dones penades.* Barcelona: Generalitat de Catalunya, CEJFE, 2020.

Villacampa Estiarte, Carolina, i Núria Torres Rosell. "Mujeres víctimas de trata en prisión en España". *Revista de Derecho Penal y Criminología* 8 (2012): 411-494.

Walmsley, R. *World Female Imprisonment List. Women and girls in penal institutions, including pre-trial detainees/remand prisoners.* 4th Edition. Institute for Crime and Justice Policy Research, 2017. http://www.prisonstudies.org/.

Yagüe Olmos, Concepción. "Mujeres en prisión. Intervención basada en sus características, necesidades y demandes". *Revista Española de Investigación Criminológica* 5, n. 4 (2007): 1-24.

Les polítiques d'igualtat per raó de gènere en la ciència a Catalunya: entre la regulació jurídica i l'acció política

Inma Pastor Gosálbez

Professora de Sociologia i coordinadora del grup de recerca Social & Business Research Laboratory de la Universitat Rovira i Virgili (Espanya)

Gender Equality Policies in Science in Catalonia: between Legal Regulation and Political Action

ABSTRACT Policies to address inequality between men and women in science and technology began to enter the Catalan political agenda after the change of government in 2003, when the first tripartite government was formed in the Generalitat of Catalonia. This article is a review of the most important government actions in Catalonia until 2022 in the field of women's and equality policies in science. We emphasise that this development has been modest and limited as few specific initiatives have been developed and few new political actors or structures have been created or consolidated. We argue that the strategy of gender mainstreaming has been included in a declarative way in the political discourse and also as a formal strategy. However, this strategy does not fully enter into political action, nor into scientific political action. The article points out that Catalonia is known for having created its own model of regulation and institutionalisation of equality policies in science, a model characterised by its own low legal regulation and also by moderate institutionalisation while achieving significant advances for women in the field of science and universities.

KEYWORDS women; equality policies; science; gender mainstreaming; institutionalisation; universities.

RESUM Les polítiques per a abordar la desigualtat entre homes i dones en la ciència i la tecnologia van començar a entrar en l'agenda política catalana a partir del 2003, quan es formà el primer Govern tripartit a la Generalitat de Catalunya. Aquest article ofereix una revisió de les accions de govern més destacades a Catalunya en l'àmbit de les polítiques de dones i d'igualtat en la ciència fins a l'any 2022. Apuntem que aquest desenvolupament ha estat tímid i limitat, ja que s'han desenvolupat poques iniciatives específiques i s'han creat o consolidat pocs nous actors polítics o noves estructures. Mantenim que l'estratègia de transversalització de gènere s'ha incorporat de manera declarativa en el discurs polític i també com estratègia formal. Tanmateix, aquesta estratègia no acaba d'entrar en l'acció política ni tampoc en l'acció de la política científica. L'article apunta que Catalunya es caracteritza per

Article rebut el 10/07/2022; acceptat el 08/09/2022.

BY-NC-ND

haver creat un model propi de regulació i d'institucionalització de les polítiques d'igualtat en la ciència, model caracteritzat per una baixa regulació jurídica pròpia i també per una institucionalització moderada, al mateix temps que aconsegueix avenços importants per a les dones en l'àmbit de la ciència i les universitats.

PARAULES CLAU dona; política d'igualtat; ciència; transversalització de gènere; institucionalització; universitat.

1. Introducció

Les polítiques per a abordar la desigualtat entre homes i dones en la ciència van començar a entrar en l'agenda política catalana a partir del canvi de govern de 2003, quan es formà el primer Govern tripartit[1] a la Generalitat de Catalunya. Es pot considerar, per tant, que és un àmbit d'acció política recent, impulsat en el context d'un canvi polític a Catalunya i que coincideix amb un canvi polític a Espanya el 2004. En aquell moment, els partits que es van convertir en partits de govern havien expressat, entre els seus objectius polítics, la voluntat de portar a la pràctica la transversalització de gènere[2] com a eina de les polítiques d'igualtat. Aquesta estratègia responia a l'acord assolit en la Conferència de Pequín de 1995 com a resultat de la Quarta Conferència Mundial sobre la Dona. Aquell acord, promogut i aprovat per 189 estats membres, va prendre forma en la *Declaració i plataforma d'acció de Beijing*, i es va convertir en el full de ruta per a assolir la igualtat de gènere.

1. Govern format, arran de les eleccions del 16 de novembre de 2003, pel Partit dels Socialistes de Catalunya - Ciutadans pel Canvi (PSC-CpC), Esquerra Republicana de Catalunya - Catalunya 2003 (ERC) i Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA), i que va ser fruit de l'*Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya*, també conegut com a Pacte del Tinell.

2. S'entén per *transversalització de gènere* la incorporació de la perspectiva de gènere en totes les polítiques i actuacions d'un Govern, una entitat o una institució, i no només d'un departament específic; l'objectiu és aconseguir una igualtat efectiva entre dones i homes. Paral·lelament, es defineix *perspectiva de gènere* com la consideració de les diferències entre homes i dones en un àmbit o una activitat determinats amb l'objectiu de reflexionar-hi per trobar línies d'acció que permetin resoldre les desigualtats. Aquests termes van ser debatuts pel *Grup d'Experts en Transversalització de la Unió Europea* (EG-S-MS), que apunta que la *transversalització de gènere* és "un intent d'abordar els problemes de la desigualtat entre homes i dones present en totes les tendències socials dominants de les direccions i organitzacions que prenen decisions polítiques i utilitzen recursos que tenen en compte polítiques generals o específiques com la d'educació o del transport" (Consejo de Europa, *Mainstreaming de género*, 25). En aquest article es faran servir aquests termes tal com acaben de ser exposats.

A Catalunya, el canvi a favor de la transversalitat de la perspectiva de gènere es va promoure de manera decidida amb el primer Govern tripartit (2003-2006), que va impulsar una sèrie d'iniciatives polítiques que van fer possible començar a desenvolupar institucionalment les polítiques d'igualtat entre homes i dones en la ciència catalana. A Espanya, també des del 2004, es van impulsar diferents iniciatives polítiques que portaven la igualtat de gènere com a línia transversal de treball i que, com a gran fita, es van concretar en l'aprovació de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes.

Aquest article ofereix una revisió de les accions de govern, més destacades a Catalunya fins l'any a 2022, en l'àmbit de les polítiques de dones i d'igualtat en la ciència. Aquesta revisió està organitzada en quatre apartats. Després d'un primer apartat de presentació, al segon exposem el desenvolupament estatutari i legislatiu dut a terme i la seva relació amb l'evolució de les polítiques d'igualtat i per raó de gènere a Catalunya, desenvolupament i evolució que, com hem apuntat, reben un gran impuls amb la incorporació del concepte de transversalització de gènere (*gender mainstreaming*) en la Conferència de Pequín de 1995. Al tercer apartat es presenta el desenvolupament de les polítiques d'igualtat específicament en l'àmbit científic tot indicant les tres grans fases que es poden identificar: (1a) les iniciatives dedicades a diagnosticar la realitat de la desigualtat entre homes i dones en les institucions científiques; (2a) el desenvolupament d'iniciatives per a començar a construir institucions centrades i especialitzades en la promoció de la igualtat per raó de gènere, i (3a) les iniciatives legislatives impulsades pel Govern de la Generalitat en aquesta matèria. Aquest no és un text centrat en una anàlisi comparativa entre diferents governs o colors polítics. L'article exposa un recorregut del desenvolupament politicoinstitucional i fa una reflexió sobre les dificultats i els reptes trobats. Apuntem que aquest desenvolupament ha estat tímid i limitat, ja que hi ha hagut poques iniciatives específiques i s'han creat i consolidat pocs actors polítics nous i estructures noves per impulsar les polítiques d'igualtat en la ciència amb el coneixement especialitzat necessari. Mantenim que l'estratègia de transversalització de gènere s'ha incorporat de manera declarativa en el discurs polític i també com a estratègia formal. Tanmateix, aquesta estratègia no acaba d'entrar en l'acció política ni tampoc en l'acció de la política científica. Tot i això, els avenços en la presència de les dones en el sistema de la ciència han estat importants. En l'apartat final presentem un resum de les principals iniciatives desenvolupades i avancem unes reflexions sobre el futur de les polítiques d'igualtat en la ciència a Catalunya.

2. Les polítiques d'igualtat entre homes i dones a Catalunya: un desenvolupament intermitent entre la regulació jurídica i l'acció política

L'any 1979 Catalunya va elaborar i aprovar el seu primer Estatut d'autonomia (EAC), que va incorporar des de la perspectiva de gènere, dues disposicions per tenir en compte. D'una banda, l'article 8.2 de l'EAC de 1979 va recollir de manera mimètica les previsions de l'article 9.2 de la Constitució espanyola (CE), pel que fa al principi d'igualtat material, i va disposar que fos a la Generalitat a qui correspongués, com a poder públic i en l'àmbit de la seva competència, promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat siguin reals i efectives, per a eliminar els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud, i per a facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social. D'altra banda, entre els preceptes estatutaris que articulaven l'assumpció de competències per a Catalunya, l'article 27.9 recollia la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de promoció de les dones.[3] Una dècada més tard, la Llei 11/1989, de 10 de juliol, va crear l'Institut Català de la Dona (ICD)[4] com a organisme especialitzat de la Generalitat encarregat d'elaborar i executar tots els projectes i propostes relatius a la promoció de la dona per fer efectiu el principi d'igualtat en l'àmbit de competències de la Generalitat. La mateixa Llei creà el Consell Nacional de les Dones de Catalunya (CNDC), un òrgan consultiu de l'ICD. L'any 1998, el Decret 92/1998, de 31 de març,[5] que modifica l'estructura orgànica de l'ICD, l'adscriu al Departament de Presidència, redefineix la Comissió Interdepartamental per a la Igualtat d'Oportunitats per a les Dones i estableix algunes de les funcions del CNDC. L'any 2006, l'ICD quedà adscrit al Departament d'Acció Social i Ciutadania i n'amplià les funcions.[6]

Amb la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006,[7] es mantingué l'atribució a la Generalitat de la competència exclusiva en matèria

3. Institut d'Estudis Autonòmics, *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*.

4. DOGC núm. 1167, de 12 de juliol de 1989.

5. DOGC núm. 2617, de 9 d'abril de 1998.

6. Decret 572/2006, de 19 de desembre, de reestructuració parcial del Departament d'Acció Social i Ciutadania.

7. Llei orgànica 6/2006 de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, sancionada per Sa Majestat el Rei Joan Carles I el dia 19 de juliol de 2006.

de polítiques de gènere tot respectant el que establia l'Estat en l'exercici de la competència que li atribueix l'article 149.1.1 de la Constitució. També cal esmentar que l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006, a més de declarar la responsabilitat dels poders públics de promoure l'equitat de gènere, es compromet a "vetllar perquè la lliure decisió de la dona sigui determinant en tots els casos que puguin afectar la seva dignitat, integritat i benestar físic i mental, en particular pel que fa al propi cos i la seva salut reproductiva i sexual".

En concret, l'Estatut de 2006 dedica tres articles específics a la igualtat entre homes i dones i, en concret, presenta l'article 19, dedicat als drets de les dones, en el qual es recull de manera explícita que 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, i també tenen dret a participar, en condicions d'igualtat d'oportunitats amb els homes, en tots els àmbits públics i privats. També es presenta l'article 41, on, sota el títol "Perspectiva de gènere", s'indica que els poders públics han de garantir el compliment del principi d'igualtat d'oportunitats entre dones i homes, així com aplicar la transversalitat de la perspectiva de gènere en totes les polítiques. Finalment, es presenta l'article 45, dedicat a l'àmbit socioeconòmic, on s'inclou el compromís amb l'impuls i promoció de la no-discriminació per raó de gènere.

Després del canvi de color del Govern de la Generalitat el 2010 amb l'arribada a la presidència d'Artur Mas (entre el 2010 i el 2016), l'ICD va continuar al mateix departament, que va canviar el seu nom pel de Benestar Social i Família.[8] Posteriorment, aquesta institució va passar a estar adscrita al Departament de Presidència amb el Govern següent (de Carles Puigdemont) i a través del Decret 144/2017, de 26 de setembre, de reestructuració de l'Institut Català de la Dones. Restaria adscrita al mateix departament fins al darrer canvi de govern, constituït al març de 2021: en aquell moment passaria a dependre de la nova conselleria creada, la Conselleria d'Igualtat i Feminismes. Per primera vegada, el Govern de la Generalitat creà una conselleria dedicada específicament a la promoció de la igualtat. Com veiem, la dependència orgànica de l'ICD ha estat diversa i marcada per les orientacions polítiques del Govern de cada moment.

8. Decret 200/2010, de 27 de desembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat; i Decret 332/2011, de 3 de maig, de reestructuració del Departament de Benestar Social i Família.

L'acció legislativa del Parlament de Catalunya per a desenvolupar normativament aquesta regulació estatutària ha estat més aviat tímida i tardana.[9] L'aposta més decidida va ser l'aprovació de la Llei 4/2001, del 9 d'abril,[10] que estableix l'obligació d'avaluar l'impacte de gènere en l'elaboració de totes les disposicions generals de la Generalitat de Catalunya. La Llei, que va ser aprovada amb el vot favorable de tots els grups parlamentaris catalans, estableix l'obligatorietat d'incloure, a la memòria de tota proposta de disposició, una valoració sobre la perspectiva de gènere i, de manera més concreta, un informe interdepartamental d'impacte de gènere de les mesures que estableix la disposició. Aquesta llei va significar un compromís explícit amb la igualtat d'oportunitats entre dones i homes, i va ser un instrument tècnic important amb l'objectiu d'avançar en la participació de les dones en tots els àmbits (social, cultural, polític i econòmic). Les iniciatives legislatives en matèria d'igualtat no van tenir continuïtat, i haurem d'esperar a l'any 2015 per a tenir aprovada a Catalunya[11] una llei general d'igualtat entre dones i homes. Va ser durant la segona legislatura del Govern del Tripartit (2006-2010) quan es va posar en marxa la iniciativa política que va donar lloc a l'Avantprojecte de llei per a una nova ciutadania i per a la igualtat de dones i homes. La Llei, com hem apuntat, va ser aprovada finalment l'any 2015.

Tanmateix, una anàlisi més acurada de la legislació aprovada pel Parlament de Catalunya fins en aquell moment (any 2015) sí que mostra la voluntat d'incloure la perspectiva de gènere en tots els àmbits susceptibles de ser normats. A tall d'exemple, es poden esmentar algunes de les referències legislatives més destacades en aquests àmbits, com ara la Llei 14/2010 dels drets i les oportunitats a la infància i l'adolescència, que encomana als poders públics garantir la igualtat dels infants i adolescents d'ambdós sexes, o la Llei 12/2009, d'educació, que recull la coeducació i el foment de la igualtat real i efectiva entre els principis rectors del sistema educatiu. No cal oblidar la ja més llunyana Llei

9. Pastor, i Pontón, "Las políticas de mujeres y de igualdad por razón de género en Cataluña entre 2003 y 2010".

10. DOGC núm. 3371, de 19 d'abril de 2001.

11. A diferència d'altres comunitats autònomes que ja comptaven amb normativa pròpia en matèria d'igualtat. A data de 2014 ja comptaven amb lleis d'igualtat, les comunitats autònomes següents: Andalusia, Canàries, Cantàbria, Castella-la Manxa, Castella i Lleó, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galícia, Illes Balears, Regió de Múrcia, Comunitat Foral de Navarra, País Basc i Principat d'Astúries.

8/2006, de 5 de juliol, de mesures de conciliació de la vida personal, familiar i laboral del personal al servei de les administracions públiques de Catalunya.

En matèria específica d'igualtat entre homes i dones, cal destacar l'aprovació, per unanimitat al Parlament de Catalunya, de la Llei del dret de les dones a erradicar la violència masclista. Aquesta llei és destacable perquè té com a particularitat el reconeixement del paper històric i pioner dels moviments feministes, que van aportar a la Llei els seus sabers i les eines d'anàlisi i intervenció que havien creat per donar suport i atenció a les dones des dels mateixos moviments de dones. Aquesta Llei 5/2008 de 24 d'abril va recollir, entre altres continguts, una planificació d'accions, cada quatre anys, que es van materialitzar amb l'aprovació del Pla de polítiques de dones[12] del Govern de la Generalitat de Catalunya 2008-2011. Aquesta llei es pot considerar de gran importància perquè, tal com s'apunta a la presentació del text, "neix d'un ampli debat social —especialment del moviment associatiu femení— i del consens dels grups parlamentaris, i assegura la vinculació de tots els poders públics catalans a la necessitat de generar la sensibilització social necessària perquè el conjunt del país reconegui l'existència d'aquesta problemàtica" (Departament d'Acció Social i Ciutadania, 2010). Això permet obrir noves vies per a aprofundir en el coneixement de les causes i les conseqüències de la violència masclista i crear instruments de treball específics destinats a observar, estudiar i avaluar l'efectivitat del dret de les dones a aconseguir que la violència masclista sigui erradicada.

El 2015 el Parlament de Catalunya aprovaria finalment la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes,[13] que va estar marcada fortament per la *Carta europea per a la igualtat de dones i homes*. Aquesta llei,

12. Aquest Pla dedica un dels seus eixos de manera íntegra a impulsar mesures d'intervenció integral contra la violència masclista.

13. Segons apunta la memòria elaborada pel Síndic de Greuges de Catalunya (2016), la Llei 17/2015 té algunes deficiències, fruit del seu propi procediment d'elaboració i aprovació. Una d'aquestes deficiències és que va ser debatuda de forma poc pausada per tal de poder ser aprovada abans de la finalització de la X legislatura, amb els inconvenients de contingut i tècnica legislativa que això comporta. La valoració del Síndic apunta que, en general, les compareixences durant la seva tramitació van ser breus i ràpides i que se n'hi va trobar a faltar d'altres (per exemple, la del mateix Síndic, que havia de ser una de les institucions afectades directament per l'aprovació d'aquesta llei). Una altra deficiència és que no s'hi preveuen mecanismes de coordinació i relació entre els diferents instruments de garantia previstos o ja existents.

que és una norma específica per a Catalunya però a la vegada complementària[14] de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, va néixer amb la força del consens majoritari dels grups parlamentaris i es convertí en el marc referencial català per a fer front a la discriminació de les dones en tots els àmbits de la vida. Segons s'assenyala en el preàmbul, el dret fonamental a la igualtat és una necessitat essencial en una societat democràtica moderna "que vol erradicar el sistema patriarcal androcèntric i sexista".

En línia amb el que apunta l'avaluació feta pel Síndic de Greudes (2016), la Llei 17/2015 es caracteritza per incorporar dues novetats importants, que són, en primer lloc, el fet que permet una regulació integral —és a dir, que intenta arribar a molts sectors i activitats socials— del dret a la igualtat entre dones i homes a Catalunya, i, en segon lloc, el fet que incorpora un sistema d'infraccions i sancions —en línía amb el model basc—. A més, aquesta llei crea un sistema de garantia amb un mecanisme concret de tutela (el Síndic de Greuges) i crea també l'Observatori de la Igualtat de Gènere amb la finalitat essencial de generar i recopilar dades sobre la situació de les dones. A més a més, la llei catalana atorga un gran protagonisme a l'ICD, que serà el responsable de procurar que la igualtat sigui respectada i implementada en totes les administracions de la Generalitat de Catalunya. És, per tant, també responsabilitat de l'ICD la inacció política quan sigui la pràctica dominant, específicament en matèria de dones i política científica. A parer de moltes expertes,[15] la Llei es mou entre el "deure" i l'"impuls", de manera que la seva força dependrà també de l'impuls que siguin capaços de donar els governs i el poder executiu. La manca de lideratge polític serà clau per a explicar el baix impuls donat per la Generalitat a les actuacions en matèria d'igualtat en la ciència.

Uns anys més tard es materialitza una altra llei a Catalunya: la Llei 19/2020, de 30 de desembre, que estableix els principis i procediments per a garantir el dret a la igualtat de tracte i a la no-discriminació, el respecte a la dignitat

14. A títol d'exemple, la normativa estableix específicament el "deure" d'aprovar i aplicar els plans d'igualtat a les empreses de més de 250 treballadors, element ja previst per la Llei 3/2007.

15. Síndic de Greuges de Catalunya, *El Síndic de Greuges davant els reptes de la llei d'igualtat efectiva de dones i homes.*

humana i la protecció davant de qualsevol conducta de discriminació que pugui atemptar contra la dignitat de les persones.

La voluntat del text és intentar eliminar qualsevol discriminació que es pugui donar per raó de naixement o lloc de naixement; procedència, nacionalitat o pertinença a una minoria nacional; raça, color de pell o ètnia; opinió política o d'una altra índole; religió, conviccions o ideologia; llengua; origen cultural, nacional, ètnic o social; situació econòmica o administrativa, classe social o fortuna; sexe, orientació, identitats sexual i de gènere o expressió de gènere; ascendència; edat; fenotip, sentit de pertinença a grup ètnic; malaltia, estat serològic; discapacitat o diversitat funcional, o per qualsevol altra circumstància de la condició humana, real o atribuïda. Aquesta llei, per tant, no està centrada en la realitat de la desigualtat entre homes i dones, sinó que abraça totes les discriminacions existents. En aquest sentit, no pren les dones com a centre de la seva acció política, sinó que elles queden diluïdes en un abordatge que pretén ser absolut, ja que es proposa promoure l'erradicació del racisme i la xenofòbia; de l'antisemitisme, l'islamofòbia, l'arabofòbia, la cristianofòbia, la judeofòbia o l'antigitanisme; de l'aporofòbia i l'exclusió social; del capacitisme; de l'anormalofòbia; del sexisme; de l'homofòbia, la transfòbia, la bifòbia o la intersexofòbia. Pròpiament, per tant, aquesta llei no aborda de forma específica la realitat de desigualtat i discriminació que viuen les dones.

3. Les polítiques d'igualtat en la ciència i en les universitats: de la reivindicació a la institucionalització

Les polítiques d'igualtat en la ciència a Catalunya —de la mateixa manera que a d'altres regions i països— han seguit un desenvolupament en tres grans fases. Aquestes fases no tenen una correspondència estricta quant a moments temporals però sí quant al desenvolupament d'iniciatives i avenços institucionals i legislatius. Podem dir que responen també a tres elements, que fan possible l'acció politicoinstitucional en matèria d'igualtat de gènere i, específicament també, el seu desenvolupament en la ciència. En línia amb el que apunta Kingdon,[16] i seguint l'anàlisi de Delgado,[17] tres elements intervenen

16. Kingdon, *Agenda.*

17. Delgado, "La promoción de la igualdad de género en la ciencia española".

per augmentar la probabilitat que una qüestió entri en l'agenda de decisió: la delimitació progressiva de la qüestió com a problema públic —és allò que anomena la definició del problema—, l'existència d'un conjunt de solucions o alternatives susceptibles de ser adoptades pel Govern —allò que anomena fer polítiques— i la receptivitat política associada a una situació de conflicte dins de la comunitat política —allò que anomena fer política. Tenir present aquests tres elements i exposar-ne el seu desenvolupament temporal ens permet analitzar la incorporació del tema de la igualtat de gènere en la ciència en l'agenda i el quefer polític del Govern de la Generalitat. A continuació es presenten les fases (i també els elements) i es destaquen les principals transformacions de cada etapa.

3.1. Primera etapa: mostra d'evidències de les desigualtats entre homes i dones

La primera etapa en el desenvolupament de les actuals polítiques d'igualtat en la ciència la podem situar en la publicació de diversos estudis i anàlisis que van mostrar la realitat de la desigualtat per raó de gènere en l'àmbit de la ciència i la tecnologia i van contribuir a delimitar la qüestió de les dones com a problema polític. Serà a partir de la dècada dels anys noranta del segle passat[18] que a diferents països es publicaran tant articles de gran impacte[19] com informes nacionals o internacionals sobre la situació de les dones en la ciència i que van evidenciar i denunciar els mecanismes de discriminació sexista que es produeixen en les institucions científiques. Els informes més rellevants estan recollits a la taula que reproduïm a continuació.

18. Tal com explica Pérez Sedeño et al., *La situación de las mujeres en el sistema educativo de ciencia y tecnología en España*, des d'inicis del segle XX existeixen estudis que van analitzar la infrarepresentació de les dones en la ciència. Tanmateix, aquestes evidències i els debats sobre les causes d'aquesta infrarepresentació no van arribar a convertir aquest problema en objecte de l'acció política. Caldria esperar a la segona meitat de la dècada dels setanta del segle passat per a veure les primeres recomanacions sobre dones, ciència i tecnología. Això seria en la Conferència Mundial de les Nacions Unides sobre la Ciència i la Tecnologia per al Desenvolupament (1979) i també en el Panell del Comitè Assessor sobre Ciència i Tecnologia per al Desenvolupament de les Nacions Unides (1984). Cal apuntar que és en aquest context que als EUA es comencen a recopilar estadístiques desagregades per sexe el 1981.

19. A títol d'exemple, es pot esmentar l'article "Nepotism and sexism in peer review", de Wenneras, i Wold, publicat a la revista *Nature* el 1997, i també el text "Science faculty's subtle gender biases favor male students", de Moss-Racusin et al.

Taula 1. Informes sobre la situació de les dones en la ciència

Títol de l'informe	País de publicació	Any	Abast territorial
The Rising Tide	Regne Unit	1994	Nacional
Excellence in Research	Dinamarca	1995	Nacional
Informe mundial sobre la ciencia (UNESCO). Vegeu específicament el capítol 3: "El lugar de las mujeres en la ciencia y la tecnologia".[20]	Mundial	1996	Global
Women in Academia	Finlàndia	1998	Nacional
Recommendations for Equal Opportunities for Women in Science	Alemanya	1998	Nacional
A Study on the Status of Women Faculty in Science at MIT	Estats Units	1999	Nacional
Informe del Grupo de Trabajo de ETAN sobre las mujeres y la ciencia	Unió Europea	2000	Regional/Europeu
Informe Greenfield	Regne Unit	2002	Nacional
Women in Science and Technology. The Business Perspective	Unió Europea	2003	Regional/Europeu
Waste of talents: turning private struggles into a public issue: women and Science in the Enwise countries (informe Enwise). (Enwise Expert Working Group on Women Scientists)	Comissió Europea	2004	Regional/Europeu
She Figures. Statistics and Indicators on Gender Equality in Science	Comissió Europea	2003, 2006, 2009, 2012, 2015, 2018, 2021	Regional/Europeu

Font: Elaboració pròpia a partir de Pastor i Acosta, "La institucionalización de las políticas de igualdad de género en la Universidad española".

Aquests informes i molts altres estudis[21] van quantificar les desigualtats entre homes i dones i van aportar evidències empíriques en relació amb les barreres existents per al desenvolupament de les carreres professionals de les dones, en el funcionament de les institucions científiques i també —de manera específica— a les universitats.

A partir d'aquests informes s'aniran articulat una sèrie d'accions per a fomentar la igualtat entre homes i dones en la ciència, accions que explicarem més endavant com a elements conformadors de la segona etapa. L'esforç per

20. Harding, i McGregor. "El lugar de las mujeres en la ciencia y la tecnologia", 311.

21. Amb posterioritat als informes esmentats, es portaren a terme moltes investigacions que han aportat més evidències sobre la realitat de la desigualtat entre homes i dones: Guil, "Techos universitarios", 25-39; Picardi, "The Glass Door", 5; Pastor, i Pérez-Quintana, "El biaix de gènere"; Gallardo, "¿Influye la maternidad", 405-427.

a mesurar la bretxa de gènere pot ser considerat com el punt de partida de les polítiques d'igualtat de gènere en la ciència i la tecnologia.

En un context de consolidació i impuls de la integració europea —principalment als anys noranta del segle XX—, és necessari tenir present que el procés d'influència europea també va estar (i està) present en l'àmbit de les polítiques d'igualtat, tal com va mostrar Lombardo.[22] La Unió Europea ha articulat, en els seus tractats, directives i recomanacions, una normativa legal en relació amb la igualtat de gènere, de compliment obligat per als països membres. El Tractat d'Amsterdam (1997), la Carta de Drets de Niça (2000) i el Tractat de Lisboa (2009) inclouen articles específics que reconeixen la igualtat entre dones i homes com un dret fonamental de la ciutadania europea. Podem afegir que aquest procés d'influència europea també es dona amb gran força en matèria d'igualtat en la ciència,[23] i es poden esmentar algunes de les iniciatives europees destacades.

Una de les iniciatives que va tenir un impacte clar va ser la publicació, per part de la Comissió Europea, de l'informe *Science Policies in the European Union: Promoting Excellence through Mainstreaming Gender Equality*, elaborat l'any 2000 per la Xarxa Europea d'Avaluació de Tecnologia (ETAN en la sigla en anglès) a partir d'un encàrrec de la Direcció General de Recerca de la Comissió Europea. Aquest informe argumentava que la infrarepresentació de les dones en la ciència i la tecnologia era una amenaça a l'excel·lència científica.[24]

L'informe proposava influir en les polítiques científiques amb la intenció de millorar la situació de les dones en la ciència, i ho feia de dues maneres: a) integrant la igualtat de gènere en les diferents institucions de la ciència i la tecnologia mitjançant el finançament, la formació i la contractació de personal científic, i b) assolint la igualtat en les estructures científiques i

22. Lombardo, "La europeización de la política española de igualdad de género".

23. Pastor, i Acosta. "La institucionalización de las políticas de igualdad de género en la Universidad española".

24. Una dècada més tard, des de la Comissió Europea es continuaria insistint en aquest diagnòstic i s'afirmaria, en l'informe *Structural Change in Research Institutions: Enhancing Excellence, Gender Equality and Efficiency in Research and Innovation* (European Comission, 2011), que assolir la igualtat de gènere en el sistema de ciència i tecnologia és la millor manera de treballar per l'excel·lència.

acadèmiques, en la revisió d'experts (*peer review*), en el finançament i en les polítiques de lideratge.[25]

Des d'aquell moment, la Comissió Europea ha emès diversos informes que denuncien la segregació vertical i horitzontal que afecta les dones en el món acadèmic i científic, i vinculen el futur de la investigació a Europa a la plena incorporació de les dones al sistema universitari, científic i tecnològic. En concret, la publicació periòdica *She Figures* ha representat una eina important per a evidenciar la bretxa de gènere existent en el sistema de ciència i tecnologia arreu d'Europa.

Des de la publicació de l'informe ETAN i en un context d'impuls de les iniciatives europees per la promoció de la igualtat entre homes i dones, es van començar a desenvolupar altres diagnòstics que buscaven posar xifres a la realitat de la desigualtat. A Espanya els primers diagnòstics van venir sota el guiatge de grups de dones investigadores de diferents universitats que van impulsar estudis quantitatius i qualitatius que donaven resposta a la voluntat de conèixer com era la realitat de les dones en les institucions científiques i les universitats. En concret, a títol il·lustratiu, el 1996 el Grup d'Estudis sobre Sentiments, Emocions i Societat de la UAB va elaborar l'estudi *El sexisme a la universitat. Estudi comparatiu del personal assalariat de les universitats públiques catalanes*, dirigit per la doctora María Jesús Izquierdo. Aquest va ser un dels primers estudis de la universitat espanyola que quantificava una realitat que les feministes acadèmiques denunciaven des de feia temps. El 2003 es va presentar l'estudi *La situación de las mujeres en el sistema educativo de ciencia y tecnología en España*, dirigit per la doctora Eulàlia Pérez Sedeño, del CSIC. El 2006 també va veure la llum l'estudi *Mujeres y hombres en la ciencia española. Una investigación empírica*, publicat per l'Instituto de la Mujer,[26] estudi que va recollir informació sobre la realitat de dones i homes al CSIC.[27] Posterior-

25. Rees, "Mainstreaming Gender Equality in Science in the European Union".

26. *La investigación científica (I+D) en el sector público en España desde la perspectiva de género: del personal investigador y de su metodología de estudio* va ser el títol de la investigació que es va fer durant tres cursos acadèmics, dirigida per les sociòlogues Marisa García de Cortázar (UNED) i Fátima Arranz (UCM), i finançada pel pla nacional sobre R+D+I de l'any 2002.

27. El 2002 la Junta de Govern del CSIC va aprovar la creació de la Comissió Dones i Ciència, que tenia dos objectius especialment rellevants: estudiar les possibles causes que dificulten tant l'ingrés com la carrera acadèmica de les dones, i proposar a la Presidència possibles accions destinades a aconseguir la igualtat entre dones i homes al CSIC. El CSIC ha estat el primer organisme de recerca públic i privat d'Espanya a crear una comissió de dones i ciència.

ment, un cop creada la Unidad Mujeres y Ciencia del Ministerio de Educación y Ciencia, van veure la llum diferents publicacions[28] que, de forma sistemàtica i exhaustiva, comencen a mostrar la realitat de la bretxa entre homes i dones en el sistema de ciència.

A Catalunya van ser les universitats que van assumir la tasca de posar xifres a la realitat catalana pel que fa a la desigualtat en l'àmbit cientificotecnològic. Les universitats pioneres van ser la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)[29] i la Universitat Rovira i Virgili (URV),[30] que el 2004 i el 2006 respectivament presentaven els diagnòstics corresponents.[31] Aquests informes, que es van plantejar en la línia dels informes predecessors tot consolidant els indicadors fets servir fins en aquell moment, són el resultat d'una preocupació important sobre les desigualtats en la ciència, preocupació que s'havia manifestat en els estudis de diferents especialistes que des de les universitats[32] i centres de recerca denunciaven la situació d'infrarepresentació de les dones en la ciència. Aquests informes i diagnòstics van ser el punt de partida del desenvolupament d'accions institucionals com els plans d'igualtat entre dones i homes a les universitats.

---

28. Unidad Mujeres y Ciencia, *Académicas en cifras*; Sánchez de Madariaga, *Científicas en cifras 2011*; Sánchez de Madariaga et al., *Libro Blanco*; Sánchez de Madariaga, *Científicas en cifras 2013*; Puy, *Científicas en cifras 2017*.

29. El 2004, la Universitat Autònoma de Barcelona publicà *El sexisme a la UAB. Propostes d'actuació i dades per a un diagnòstic* (s'hi pot accedir a http://www.bib.uab.cat/pub/sexisme/), en què es presenten polítiques d'intervenció contra el sexisme i dades que indiquen la situació de la universitat en relació amb aquest fenomen.

30. A la Universitat Rovira i Virgili va ser l'equip rectoral, encapçalat pel rector Lluís Arola, que l'any 2005, al final del seu mandat, va encarregar l'estudi *Dones i homes a la URV. Un estudi de les desigualtats per raó de gènere*, que es va presentar l'any 2006 i que va ser el punt d'inici de la redacció del primer Pla d'igualtat entre homes i dones a la URV.

31. Prèviament a aquests diagnòstics institucionals, el 1996 el Grup d'Estudis sobre Sentiments, Emocions i Societat (GESES) va elaborar l'estudi *El sexisme a la universitat. Estudi comparatiu del personal assalariat de les universitats públiques catalanes*. L'objectiu d'aquest estudi va ser diagnosticar la desigualtat entre les dones i els homes en els tres estaments: alumnat, professorat i personal d'administració i serveis. L'abast de l'estudi foren les universitats Autònoma de Barcelona, de Barcelona, de Girona, de Lleida, Pompeu Fabra, Politècnica de Catalunya, i Rovira i Virgili, a partir de les dades disponibles de les plantilles de les set universitats públiques catalanes.

32. Entre d'altres, i a títol d'exemple, es pot esmentar el I Congreso Internacional sobre Sesgo de Género y Desigualdades en la Evaluación de la Calidad Académica, organitzat entre el 13 i el 15 de desembre de 2007 per l'Observatori d'Igualtat de la UAB.

A Catalunya no s'ha disposat d'un informe nacional pròpiament, però sí que es va treballar per consolidar un sistema d'indicadors que permetessin posar xifres a la realitat de les dones en el sistema de ciència català. Aquest sistema,[33] presentat l'any 2016, està disponible a la web del Departament de Recerca i Universitats i va ser fruit del treball de la Comissió Dones i Ciència del Consell Interuniversitari de Catalunya. Queda pendent la sistematització d'aquests indicadors i la seva plasmació en una publicació o informe sobre el conjunt del sistema català que mostri, de manera agrupada i exhaustiva, la realitat de la desigualtat entre homes i dones en la ciència. Potser la manca de voluntat política, la manca de lideratge o el retard a aprovar una llei d'igualtat específica per a Catalunya podrien explicar que a hores d'ara encara no s'hagi abordat aquesta necessitat.

En aquestes tres dècades d'estudis sobre la participació femenina en la ciència s'han posat en evidència tres descobriments:[34] inicialment, el gran descobriment van ser les baixíssimes xifres de dones que participaven com a docents i investigadores, xifres que es justificaven sobre la base de l'elecció que les dones feien dels camps d'estudis i de les seves preferències laborals. La dècada següent va estar marcada pel reconeixement de biaixos estructurals i institucionals que limitaven el desenvolupament professional de les dones en aquest àmbit. Posteriorment, els estudis es van dirigir a analitzar tots aquells valors, normes i estàndards aparentment neutres que imperen en el camp científic però que configuren un sistema esbiaixat de producció de coneixement.

Tots els estudis sobre la participació de les dones a la universitat i a les institucions científiques coincideixen en l'existència de diferències substantives respecte dels col·legues masculins. Aquestes diferències es constaten tant en la distribució per categories professionals com en l'accés a càrrecs de gestió, dues dimensions que podrien tenir relació amb altres de l'activitat científica, com la direcció de grups i projectes de recerca així com la direcció de tesis doctorals, en què també es constaten diferències. Diversos estudis com els que ja han estat referenciats, i també l'informe més recent de la Xarxa Vives,[35] que recull dades de les universitats de parla catalana, coincideixen a apuntar

33. Es pot consultar a https://recercaiuniversitats.gencat.cat/ca/03_ambits_dactuacio/ciencia_i_societat/dones_i_ciencia/ darrera consulta realitzada el dia 2 de juliol de 2022.

34. Castaño, "La nueva gestión pública y las políticas de igualdad de género en las universidades".

35. Pastor, i Pérez-Quintana. "El biaix de gènere".

que les dones no afronten barreres formals per a accedir a llocs de personal docent i investigador, és a dir, per a incorporar-se com a PDI en algunes de les categories existents avui. Les dades mostren que en les categories inicials d'entrada a la universitat com a espai professional pràcticament no hi ha diferències[36] entre homes i dones, tanmateix sí que existeixen diferències importants en la promoció a categories superiors, constatant, així, l'existència d'un sostre de vidre a les universitats i centres de recerca. Un altre element que caracteritza la realitat de les dones en la ciència es l'escassetat de dones en diversos camps científics. *She Figures* (2018) quantifica aquesta segregació i assenyala l'existència d'un sostre de vidre, barrera invisible però real que dificulta a les dones arribar als llocs o nivells més alts.

Aquestes evidències han marcat les línies d'acció política per a impulsar les transformacions estructurals que faran possible la igualtat.[37] Fer visibles les desigualtats de gènere en la ciència, doncs, ha estat un element important per a aconseguir que un problema social es convertís en problema polític.

3.2. Segona fase: desenvolupament institucional. El despertar de les polítiques d'igualtat en la ciència catalana

La segona fase de les polítiques d'igualtat en la ciència, que es pot situar a partir del 2005, correspon a totes aquelles iniciatives que va posar en marxa el Govern català per tal de donar solució al problema que s'havia posat sobre la taula: l'existència de desigualtats entre dones i homes en el sistema de ciència i tecnologia. Seguint l'anàlisi de la crítica feminista a la ciència,[38] es poden identificar tres elements com a origen de les desigualtats de gènere. En primer lloc, s'ha constatat que les institucions que produeixen ciència tenen una llarga tradició d'exclusió de les dones; en segon lloc, s'ha evidenciat que la ciència ha marginat o exclòs les dones de la recerca,[39] i, en tercer lloc, s'ha mostrat que l'autoritat científica ha servit per a naturalitzar i reforçar les relacions de poder entre homes i dones, relacions que reprodueixen les desigualtats de gènere en la ciència. Tot i els debats generats per les recerques

36. Picardi, "The glass door", 5 (anàlisi exhaustiva).
37. Alonso et al., "Is Gender Mainstreaming Helping Women Scientists?".
38. Harding, *Ciencia y feminismo.*
39. Per a una anàlisi exhaustiva, vegeu García Dauder, i Pérez Sedeño, *Las 'mentiras' científicas.*

feministes, no s'havia aconseguit generar un impacte que afavorís canvis substancials en els terrenys acadèmic i científic.[40] En aquesta segona etapa del desenvolupament de les polítiques d'igualtat en la ciència es comencen a construir noves estructures amb l'encàrrec de fer possible la transformació que reclama el conjunt de les recerques feministes.

El primer element del desenvolupament institucional de les polítiques d'igualtat en la ciència va ser la constitució d'una comissió específica per a impulsar-les, la Comissió Dona i Ciència del Consell Interuniversitari de Catalunya. La comissió, creada el 2005 per impuls conjunt de l'ICD i del Departament d'Universitats i Recerca,[41] va estar integrada inicialment per un representant de cadascuna de les universitats catalanes, incloses tant les publiques com les privades, i per set persones designades pel titular del Departament d'Universitats i Recerca del Govern de la Generalitat de Catalunya. Aquesta comissió, que l'any 2018 va modificar el seu nom pel de Comissió Dones i Ciència,[42] va representar un element important per a impulsar les polítiques de dones en l'àmbit de l'educació superior i la investigació i també per a activar les iniciatives relacionades amb el compliment del Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones que va aprovar el Govern de la Generalitat el 2005, així com del Pla de recerca i innovació (2005-2008). Entre les funcions de la Comissió, destaquen les d'assessorar les universitats integrants del sistema universitari català sobre el tema de la igualtat entre homes i dones, assegurar que les perspectives d'acció i promoció de les dones en l'àmbit de l'educació superior i la recerca estiguin al mateix nivell que les dels homes, i vetllar per la participació de les dones en les comissions d'avaluació en unes condicions d'igualtat, entre d'altres.

Sota aquest mandat, i amb les funcions que la Comissió té assignades, s'ha fet un recorregut important des de la seva creació. Destaca l'impuls per coordinar les directrius, seguiment i acompanyament en el procés d'implantació i avaluació dels plans d'igualtat que, ara com ara, totes les universitats

40. Zapata, "Género en la ciencia".

41. Resolució UNI/3336/2005, de 14 de novembre, per la qual es crea la Comissió de Dona i Ciència per al desenvolupament de les polítiques de dones en l'àmbit de l'educació superior i la recerca del Consell Interuniversitari de Catalunya.

42. Resolució EMC/1894/2018, de 31 de juliol, de modificació de la Resolució UNI/3336/2005, de 14 de novembre, per la qual es crea la Comissió de Dona i Ciència per al desenvolupament de les polítiques de dones en l'àmbit de l'educació superior i la recerca del Consell Interuniversitari de Catalunya.

catalanes tenen actius. La dècada entre el 2005 i el 2015 van ser els anys en què les diferents universitats catalanes anirien creant una estructura pròpia per a impulsar les polítiques d'igualtat: les unitats o observatoris d'igualtat i diferents comissions o grups interns per a anar implementant els esmentats plans d'igualtat. Aquesta estructura, obligatòria a partir del mandat de la Llei 3/2007 i de la modificació de la Llei orgànica d'universitats,[43] aprovada al març de 2007, serien elements centrals en el desenvolupament de les polítiques d'igualtat en la ciència.

El lideratge de l'ICD en aquell període, juntament amb el consens polític —en relació amb la voluntat de fer transversals les polítiques de dones— dels partits del Govern tripartit, expliquen l'aparició d'altres estructures que aniran conformant un escenari amb nous actors polítics.[44] Els nous actors polítics amb capacitat d'acció en l'àmbit de la ciència pel que fa a la igualtat entre homes i dones seran tres principalment, tres actors o estructures amb protagonisme i desenvolupament diferents.

El primer nou actor va ser l'Institut Interuniversitari d'Estudis de Dones i Gènere (IIEDG), dedicat a la recerca científica, l'organització d'ensenyaments especialitzats i de tercer cicle, i l'intercanvi de tots els serveis a entitats públiques i privades relacionats amb els estudis de dones i gènere. L'aparició d'aquest institut representa un pas en la línia d'articular una resposta institucional a les necessitats acadèmiques dels estudis de dones i, per tant, també un impuls de les polítiques d'igualtat en la ciència. L'IIEDG es crea formalment l'any 2008 després d'un treball polític intens iniciat l'any 2005[45] i continuat

43. La modificació de la Llei orgànica d'universitats, aprovada al març de 2007 (BOE número 89, de 13 d'abril de 2007), introdueix en tot l'articulat una sensibilitat sobre la igualtat entre dones i homes que la Llei orgànica del 2001 no tenia. La nova llei explicita que la igualtat de tracte de dones i homes, i la igualtat de oportunitats, són un valor que les universitats han d'incorporar en la seva estructura i funcionament com un objectiu propi i que han de projectar també a la societat que les envolta. En concret, la disposició addicional dotzena de la LOM-LOU estableix que les universitats comptaran, entre les seves estructures d'organització, amb unitats d'igualtat per al desenvolupament de les funcions relacionades amb el principi d'igualtat entre homes i dones.

44. Pastor, i Pontón. "Las políticas de mujeres y de igualdad por razón de género en Cataluña entre 2003 y 2010".

45. El 15 de setembre de 2005 els rectors de set universitats catalanes (UAB, UB, URV, UdG, UdL, UPC i UVIC) van signar el preacord de creació de l'Institut Interuniversitari d'Estudis de Dones i Gènere. El 2 de juliol de 2007 (dos anys més tard), en un acte institucional que va representar un gran impuls polític, es va signar el conveni de col·laboració entre el

durant tres anys fins a l'aprovació de l'Ordre IUE/217/2008 de creació de l'IIEDG com a institut de recerca de caràcter interuniversitari de la UB, UAB, UPC, UdG, UdL, URV, UVIC, signada el 23 d'abril[46] pel conseller d'Innovació, Universitats i Empresa. Aquest institut ha estat una peça fonamental en el desenvolupament dels estudis de dones i de gènere, que es va materialitzar en la creació d'un màster i un doctorat interuniversitaris, entre altres iniciatives.

En paral·lel amb la constitució d'aquest institut, dues altres estructures van ser creades: la Direcció General d'Igualtat d'Oportunitats en el Treball, i l'Observatori d'Igualtat de Gènere (OIG). Aquestes peces institucionals han tingut molt menys protagonisme en relació amb l'impuls de les polítiques d'igualtat en la ciència, especialment l'OIG, tot i que tenia mandat per a fer els estudis i informes necessaris. La primera de les estructures va ser creada al setembre de 2007. El Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya va aprovar la creació de la Direcció General d'Igualtat d'Oportunitats a la Feina, que dependria del Departament de Treball i que va ser la primera que es creà a Espanya. La nova estructura comptaria amb dues subdireccions generals: una centrada en els programes d'igualtat en la feina entre dones i homes, i una altra que impulsaria les polítiques laborals per a la diversitat, encarregada de millorar l'ocupació i les condicions de treball de col·lectius com joves, immigrants, discapacitats o persones en risc d'exclusió sociolaboral. Aquesta direcció general va tenir un paper molt actiu en la seva primera fase, que es va concretar en diverses iniciatives com ara l'impuls a la contractació de la figura de l'agent d'igualtat. Aquesta figura va ser incorporada per algunes empreses i també per algunes universitats, i va contribuir a consolidar les estructures per a aplicar polítiques d'igualtat.

L'altra estructura creada (OIG), nova peça del procés d'institucionalització de les polítiques d'igualtat, ve definida en l'article 58 la llei d'igualtat catalana, on s'estableix que l'OIG estarà adscrit a l'ICD 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. Entre les seves funcions hi ha la possibilitat de proposar al Govern estratègies per a corregir situacions de desigualtat de les dones a Catalunya. Aquesta estructura podria haver

Departament d'Innovació, Universitat i Empresa, l'ICD i la Universitat de Barcelona (com a universitat coordinadora del procés de creació de l'IIEDG) per contribuir a la creació de l'Institut Interuniversitari d'Estudis de Dones i Gènere com a institut interuniversitari de recerca.

46. DOGC núm. 5131, de 15 de maig de 2008.

elaborat, en línia amb el que han fet estructures similars a la Unió Europea i a Espanya, estudis o informes específics sobre la realitat de les dones en el sistema de ciència de Catalunya, o haver impulsat iniciatives junt amb altres organismes o estructures de la Generalitat. No ha estat així i tampoc no s'han produït desenvolupaments posteriors en aquest àmbit.

Al llarg d'aquesta segona etapa de desenvolupament institucional de les polítiques d'igualtat en la ciència, és imprescindible esmentar una iniciativa catalana que ha tingut un ressò important en el conjunt de les universitats espanyoles i també en el context de la Unió Europea. Ens referim a l'elaboració, el 2018, del *Marc general per a la incorporació de la perspectiva de gènere en la docència universitària*, per AQU Catalunya, a iniciativa de la Comissió Dones i Ciència del Consell Interuniversitari de Catalunya (CIC), i en col·laboració amb aquesta comissió. Aquest document, que té l'objectiu d'establir pautes i recomanacions per a facilitar la incorporació efectiva de la perspectiva de gènere[47] en la docència universitària en totes les àrees de coneixement, ha estat una iniciativa pionera que permet impulsar, entre els docents i gestors universitaris, la idea que la perspectiva de gènere és un element fonamental de la qualitat de la formació oferta en el sistema universitari català. Una altra iniciativa institucional amb un impacte elevat entre la comunitat acadèmica ha estat la creació de la col·lecció de guies[48] per a la incorporació de la perspectiva de gènere a la docència universitària. Aquesta iniciativa va ser impulsada en el marc del grup de treball[49] per les polítiques d'igualtat de la Xarxa Vives

47. Aquesta perspectiva ha de ser aplicada també a la docència universitària incloent els processos de qualitat, tal com estableix l'article 28 de la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes. Recordem que la transversalitat de la perspectiva de gènere és un principi d'actuació de tots els poders públics que implica la presa en consideració de les diferències entre dones i homes en l'anàlisi, planificació, disseny i execució de les polítiques, tenint en compte la manera en què les diverses actuacions, situacions i necessitats afecten les dones i els homes.

48. Les guies ofereixen pautes per a revisar les assignatures des de la perspectiva de gènere, a partir de recomanacions i indicacions en relació amb objectius, continguts, exemples, llenguatge utilitzat i fonts seleccionades, així com mètodes docents i d'avaluació i gestió de l'entorn d'aprenentatge, i els seus resultats.

49. Aquest grup de treball va ser constituït a Alacant el 3 de desembre de 2013 per impulsar les polítiques d'igualtat en les universitats de parla catalana i se suma a l'estructura de programes i grups de treball de què disposa la Xarxa Vives com a institució sense ànim de lucre que representa i coordina l'acció conjunta de vint-i-dues universitats dels territoris de parla catalana. A més a més de la col·lecció de guies, aquest grup ha impulsat diverses iniciatives com a diagnòstics sobre la bretxa de gènere, i informes sobre la realitat de la docència i la

d'Universitats i ha esdevingut pionera en l'Espai Europeu d'Educació Superior (EEES). Cal remarcar especialment que ha rebut el reconeixement de l'Institut Europeu per la Igualtat de Gènere (EIGE), que l'ha inclòs con un exemple de bones pràctiques a la seva *Guia d'eines per la igualtat de gènere en l'acadèmia i la recerca* (GEAR). A més a més, la Comissió Europea fa referència a la col·lecció de la Xarxa Vives en l'*Horizon Europe Guidance on Gender Equality Plans (GEPs)*, que és el recurs que dona suport a les organitzacions perquè s'ajustin al criteri d'elegibilitat del Pla d'igualtat de gènere (GEP) del programa marc Horizon Europa per a la Recerca i la Innovació 2021-2027.

3.3. Tercera fase: iniciatives legislatives en matèria de dones i ciència

El tercer element clau per al desenvolupament a Catalunya de les polítiques d'igualtat en la ciència són les iniciatives legislatives concretes que han estat plantejades per avançar en la consecució de la igualtat efectiva entre homes i dones. Aquestes iniciatives, per tant, mostren la receptivitat política per a buscar una solució al conflicte identificat, en aquests cas les discriminacions i desigualtats existents per raó de gènere en l'àmbit de la ciència. En aquest apartat es mostren les iniciatives legislatives que han abordat la realitat de les dones en la ciència.

Catalunya disposa de tres grans normes legislatives[50] per a impulsar les polítiques d'igualtat en la ciència: la Llei 1/2003 d'universitats de Catalunya, la modificació de la Llei orgànica d'universitats d'Espanya, aprovada al març de 2007 (BOE núm. 89, de 13 d'abril de 2007), i la Llei d'igualtat de 2015.[51]

recerca amb perspectiva de gènere. Vegeu https://www.vives.org/programes/igualtat-genere/. Consultat per darrera vegada el dia 30 de setembre de 2022.

50. En aquests moments els treballs d'elaboració de la futura Llei de la ciència catalana estan en marxa, i s'han dut a terme les compareixences en seu parlamentària.

51. Prèviament a aquesta llei, es va aprovar la Llei 11/2014, de 10 d'octubre, per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgèneres i intersexuals i per a eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia. Aquesta llei inclou un article (núm. 13) dedicat a les universitats, on s'estableix que han de promoure "mesures de protecció, de suport i de recerca per a la visibilitat de les persones LGBTI i el desenvolupament de mesures per a la no-discriminació i sensibilització en l'entorn universitari".

En l'article 4.h de la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya s'assenyala, com a objectiu del sistema universitari català, impulsar la millora de la docència i l'aprenentatge al llarg de la vida, per millorar la cohesió social, la igualtat d'oportunitats i la qualitat de vida. La disposició addicional vuitena, sobre la perspectiva de gènere, ja recalcava que "les universitats han de promoure accions per assolir la igualtat d'oportunitats entre homes i dones en tots els àmbits universitaris".

La modificació de la Llei orgànica d'universitats, aprovada al març de 2007 (BOE núm. 89, de 13 d'abril de 2007), va introduir en tot l'articulat una sensibilitat sobre la igualtat entre dones i homes que la Llei orgànica d'universitats[52] de 2001 no tenia (BOE núm. 307, de 24 de desembre de 2001). La nova llei va explicitar que la igualtat de tracte de dones i homes i la igualtat d'oportunitats són un valor que les universitats han d'incorporar en la seva estructura i funcionament com un objectiu propi i que han de projectar també a la societat que les envolta.[53] En concret, la disposició addicional dotzena de la LOM-LOU estableix que "les universitats comptaran entre les seves estructures d'organització amb unitats d'igualtat per al desenvolupament de les funcions relacionades amb el principi d'igualtat entre homes i dones". Aquesta disposició, juntament amb l'exigència de disposar de plans d'igualtat (tal com s'ha exposat en el segon apartat), va ser un element clau en la forma que adquiririen les polítiques d'igualtat a partir d'aquell moment, polítiques que van deixant enrere la dinàmica reivindicativa pròpia dels grups d'expertes que fins en aquell moment havien fet sentir la seva veu en defensa de la igualtat. A poc a poc, es van construir estructures que impulsarien la institucionalització d'aquestes polítiques i que implicarien un treball intern de transformació organitzativa de les universitats i centres de recerca amb velocitats i formulacions diferents.

La Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, dedica l'article 28, organitzat en 3 apartats, a universitats i recerca. El primer apartat

52. BOE núm. 307, de 24 de desembre de 2001.

53. A Espanya, l'ordenament jurídic actual recull també aquest objectiu i fixa les mesures que han de ser aplicades per a aconseguir-ho, alhora que estableix l'obligatorietat d'incorporar els estudis de gènere transversalment als graus i, de manera específica, els postgraus universitaris sobre la matèria. Destaquen, en aquest sentit, els articles 23 a 25 de la LO 3/2007, i la Llei 14/2011, d'1 de juny, de la ciència, la tecnologia i la innovació (BOE núm. 105, de 2 de juny de 2011), fonamentalment la disposició addicional tretzena.

està dedicat a l'educació en valors i concreta la forma que ha de prendre. Els altres dos recullen les funcions concretes que la Llei atorga a universitats, centres de recerca i institucions, en matèria d'igualtat. En concret, l'article 28.1 exigeix a les universitats "la introducció de la perspectiva de gènere d'una manera transversal i dels estudis sobre la contribució de les dones al llarg de la història en tots els àmbits del coneixement i en l'activitat acadèmica i investigadora, que s'han d'incloure en el currículum dels graus i dels programes de postgrau". Aquest mateix article indica que "la presentació de les sol·licituds d'acreditació dels graus i postgraus ha d'anar acompanyada d'un informe que detalli, si escau, com s'ha incorporat la perspectiva de gènere en el pla d'estudis o, si no s'ha fet, del pla de millora previst per a fer-ho possible." D'altra banda, l'article 28.2 subratlla que les universitats "han de garantir la formació de llur personal en matèria de perspectiva de gènere i de les dones en cada una de les disciplines acadèmiques", i l'article 28.3 exigeix a les universitats "la creació de mòduls o cursos específics en matèria de perspectiva de gènere i de les dones en la proposta curricular obligatòria".

D'aquesta llei caldria destacar que, en matèria d'impuls i regulació de les polítiques d'igualtat en l'àmbit cientificotecnològic, es preveu un detall important de funcions i tasques a desenvolupar per les universitats (o les seves estructures específiques, és a dir, les unitats d'igualtat), pels centres d'estudis superiors i pels centres i institucions de recerca catalans. Tanmateix, aquesta norma no preveu la creació d'estructures noves i tampoc mecanismes de coordinació per a impulsar de manera clara la igualtat efectiva de dones i homes en el sistema de ciencia i tecnologia.

Una revisió dels documents més rellevants per a la definició de la política científica a Catalunya mostra que en molt pocs moments s'ha tingut present la perspectiva de gènere com un element a desenvolupar. En els documents aprovats entre el 2005 i el 2010 sí que es constata alguna referència, tot i que de manera mínima, a aquesta qüestió. En concret, en el *Pla de recerca i innovació 2005-2008*[54] (PRI) la paraula *gènere* només apareix una vegada per referir-se als ajuts a projectes de recerca en àmbits de ciència i societat (ajuts destinats a la recerca en àmbits de gènere, joventut i territori, entre d'altres)

54. Aquest document, elaborat pel Consell Interdepartamental de Recerca i Innovació Tecnològica (CIRIT), estava plantejat com a instrument polític que havia de permetre bastir un sistema capaç de donar impuls a les iniciatives capdavanteres i situar Catalunya a l'avantguarda científica i tecnològica d'Europa.

com un dels instruments del programa de suport a la recerca destinat a la millora de la qualitat i la competitivitat del sistema de recerca i innovació de Catalunya mitjançant el suport a investigadors i investigadores, a grups de recerca i la creació de xarxes de col·laboració entre els diferents actors institucionals del sistema de recerca i innovació.

La paraula *dones* apareix nou vegades i ho fa en relació amb el programa de personal de recerca. Cal apuntar que el PRI identifica de manera explícita el foment de la igualtat d'oportunitats entre homes i dones com una acció prioritària del programa de personal de recerca. En concret, aquest programa preveu la creació d'una comissió per a la igualtat d'oportunitats entre homes i dones en la ciència, comissió que ha d'assegurar que les perspectives d'acció i promoció de les dones estiguin al mateix nivell que les dels homes, així com garantir la seva participació en les comissions d'avaluació en unes condicions d'igualtat. No hi ha constància de la creació d'aquesta comissió.

Els documents definidors de la política científica a Catalunya posteriorment al 2010, com ara el *Pla de recerca de la Generalitat de Catalunya* per als anys 2010-2013, *Estratègia Catalunya 2020* i *Estratègia de recerca i innovació per a l'especialització intel·ligent de Catalunya (RIS3CAT) 2015-2020*, mostren com va anar desapareixent la tímida incorporació prèvia de la perspectiva de gènere. En aquests tres darrers documents els termes *gènere*, *perspectiva de gènere*, *transversalització de gènere* i *dones* no apareixen cap vegada. Es pot apuntar així que la política científica va ser elaborada d'esquena als compromisos polítics en matèria d'igualtat entre homes i dones tot i que l'anàlisi de necessitats de l'economia catalana identificava com a prioritaris els àmbits d'actuació següents: ocupació i formació, cohesió social, innovació i coneixement, internacionalització, dinamisme empresarial i economia verda. Els estudis de dones i amb perspectiva de gènere en tots aquests àmbits contribuirien a formular les polítiques per a evitar possibles biaixos de gènere en línia amb totes les aportacions recollides des de fa anys pel projecte Gendered Innovations.[55]

En concret, el document *RIS3CAT 2015-2020* no presenta ni una sola vegada una referència a l'abordatge de la realitat de les dones ni fa cap referència a tenir en compte la perspectiva de gènere per a assegurar que les polítiques científiques definides no generin biaixos per raó de gènere. Sí que fa refe-

55. Vegeu https://genderedinnovations.stanford.edu/ [Consulta: 5 juliol 2022].

rència a termes com *cocreació* i *codisseny*, així com a diferents elements de la societat civil, el teixit productiu i la seva necessitat de modernització, entre d'altres, però en cap moment no s'hi reflexiona sobre com es podria abordar la igualtat entre homes i dones des de *RIS3CAT*. I això succeeix al mateix temps que Catalunya estava alineada políticament amb els mandats europeus en matèria de recerca, com ara el programa Horizon 2020 o molts altres que sí que recullen la necessitat de tenir present aquesta perspectiva.

4. Fites assolides i reptes pendents

Arran de tot el que ha estat exposat, es pot apuntar que Catalunya es caracteritza per haver creat un model propi de regulació i institucionalització de les polítiques d'igualtat en la ciència. Aquest model es caracteritza per una limitada regulació jurídica pròpia (amb l'aprovació d'un marc jurídic escàs) i també per una institucionalització moderada, al mateix temps que aconsegueix avenços importants en alguns aspectes de la igualtat entre homes i dones en l'àmbit de la ciència i les universitats. Tal com s'ha exposat, Catalunya només ha aprovat una llei específica en matèria d'igualtat entre dones i homes, la Llei 17/2015 de 21 de juliol. En paraules del Síndic de Greuges (2016), aquesta llei no presenta grans novetats i és complementària de la llei estatal (Llei d'igualtat 3/2007). En aquest moment l'anomenada Llei de la ciència està en procés d'elaboració i en tràmit de compareixences parlamentàries. Fora necessari que aquesta futura llei recollís totes les necessitats del Govern català per a impulsar de manera decidida les polítiques d'igualtat en la ciència.

El procés d'institucionalització desenvolupat sí que ha donat altres fruits importants, ja que Catalunya compta, des de fa més de quinze anys, amb una comissió específica per a impulsar les polítiques d'igualtat en la ciència (Comissió Dones i Ciència) i, des de fa més d'una dècada,[56] amb unitats d'igualtat i plans d'igualtat en totes les universitats catalanes i tots els centres de recerca. A més a més, Catalunya compta amb una extensa xarxa d'investigadores expertes en matèria de dones i gènere, que es va consolidar al voltant de l'IIEDG i que s'ha anat ampliant a mesura que més grups han començat a

56. Dades extretes de la Comissió Dones i Ciència i disponibles a la web https://recercaiuniversitats.gencat.cat/ca/detalls/article/Unitats-digualtat-a-les-universitats-catalanes [Consulta: 5 juliol 2022].

investigar aquests temes. L'entramat de Comissió Interuniversitària, unitats i plans d'igualtat d'universitats i centres de recerca, i grups de recerca especialitzats en estudis de dones i gènere, ha fet possible l'impuls d'iniciatives d'acció política en col·laboració amb altres estructures de govern, per exemple, l'Agència de Qualitat Universitària, que han permès disposar d'eines importants. Aquestes eines, com el *Marc general per a la incorporació de la perspectiva de gènere en la docència universitària*, permeten impulsar la transversalitat de les polítiques d'igualtat i fer avenços concrets en alguns àmbits, per exemple, la docència universitària.

¿Hi ha relació entre aquesta estructura institucional i la realitat de les dones a les universitats i als centres de recerca a Catalunya? ¿Podem considerar que una acció política més decidida podria haver fet modificar les dades de desigualtat entre homes i dones?

Perquè es consolidin les polítiques d'igualtat en la ciència és important la institucionalització esmentada, però aquest procés ha de posar també la prioritat en la millora efectiva de la realitat de les dones i no només en el mer compliment de les lleis. Entenem que l'efectivitat de les polítiques d'igualtat a la universitat passa per incorporar, en el treball diari de les estructures dedicades a les polítiques d'igualtat en la ciència (universitats, centres de recerca o altres estructures de govern), elements clau per a aconseguir una transformació de l'acadèmia i el funcionament de les institucions científiques en una direcció que superi les desigualtats basades en el gènere. Alguns d'aquests elements són els que s'exposen a continuació.

En primer lloc, caldria insistir en la necessitat de disposar d'un sistema propi de recollida i sistematització de la realitat de les dones en el sistema de ciència i tecnologia del nostre país. Aquesta necessitat ha estat una reivindicació pròpia de les unitats d'igualtat de les universitats que han treballat per disposar d'un sistema d'indicadors específics desagregats per sexe que facin possible mesurar la desigualtat. Tanmateix, ha estat una petició no recollida per les institucions competents, de manera que a hores d'ara Catalunya continua sense disposar d'un informe propi de les universitats i centres de recerca catalans i del conjunt del sistema de ciència i tecnologia.

En segon lloc, cal apuntar que Catalunya no disposa d'una avaluació del conjunt del sistema per a conèixer l'impacte que les diferents mesures impulsades han tingut en la realitat de les dones docents i investigadores, si bé cada unitat

d'igualtat ha avaluat els diferents plans d'igualtat implementats —en concret, ho han fet més del 80% de les universitats i centres de recerca. Aquesta política està clarament pendent de desenvolupar.

En tercer lloc, caldria impulsar una legislació pròpia que recollís l'especificitat del sistema cientificotecnològic català, i ordenés i regulés l'abordatge pendent en matèria d'igualtat per tal de garantir la perspectiva de gènere necessària en totes les funcions i dimensions del sistema català. La futura Llei de la ciència catalana podria ser un bon instrument.

En quart lloc, entenem que cal superar la dualitat de la formalitat del discurs políticament correcte i el compromís institucional real. Com s'ha apuntat al llarg del text, a Catalunya s'ha consolidat un compromís amb la transversalitat de la perspectiva de gènere que a vegades no ha traspassat a l'acció política concreta. Entre altres evidències de la manca de correspondència entre el discurs i l'acció, es pot apuntar la manca de recursos econòmics i de personal destinats a les unitats d'igualtat de les universitats i centres de recerca, especialment entre les universitats privades però també de manera significativa entre les universitats públiques. Aquesta és una qüestió evidenciada per diversos estudis[57] que ha estat plantejada també en diversos fòrums de treball, com ara les reunions de la Red de Unidades de Igualdad para la Excelencia Universitaria.[58]

Fer realitat el procés de transversalitat de les polítiques d'igualtat té per davant reptes a superar que tenen a veure també amb les dinàmiques de la política científica.[59] Al nostre entendre, els reptes més rellevants serien, en primer lloc, aconseguir fer realitat un treball coordinat entre les estructures en matèria de política científica específiques de la Generalitat i les estructures responsables de polítiques d'igualtat. Aquesta mancança no és sinó una falta d'aplicació del principi fonamental de la transversalització de gènere. Tot i els consensos polítics assolits, i tot i el temps transcorregut des que l'any 1995 s'establia aquesta estratègia de transversalització de gènere com la prioritària per a fer efectiva la igualtat entre dones i homes, molts governs no han estat

57. Acosta, "Las políticas de Igualdad de Género en la Universidad Española"; García, *Unidades de igualdad*.

58. https://www.uv.es/ruigeu/es/encuentros/encuentros-anteriores.html [Consulta: 30 setembre 2022].

59. EIGE, *Integrating gender equality into academia and research organizations*.

capaços de portar-ho a la pràctica. La manca de formació especialitzada de les persones responsables d'implementar la transversalitat explica una part important d'aquesta realitat. Des del 2018, a Catalunya s'han pres iniciatives per a millorar aquest aspecte, entre les quals destaca la creació del Postgrau Interuniversitari de Polítiques d'Igualtat de Gènere a la Gestió Pública, impulsat per l'ICD i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, en col·laboració amb l'IIEDG i dirigit a formar el personal de l'Administració pública de Catalunya. L'objectiu principal d'aquest postgrau[60] és aportar els coneixements, competències i habilitats necessaris per a fer efectiva una gestió pública amb perspectiva de gènere, mitjançant un procés d'aprenentatge que permet que tot el personal empleat públic de Catalunya, independentment de la seva àrea de treball, pugui aplicar la transversalització de gènere a tota la gestió pública.

Fer realitat aquesta transversalitat de la perspectiva de gènere té per davant un segon repte: la mentalitat androcèntrica que encara predomina en la comunitat acadèmica.[61] Els prejudicis sexistes i el masclisme encara són presents i condicionen el desenvolupament de polítiques d'igualtat de gènere i la seva aplicació.[62] Segons les evidències de diferents estudis, per a evitar les discriminacions per raó de gènere, calen canvis que passen fonamentalment per modificar la manera de funcionar de la universitat,[63] canvis que seran articulats difícilment per un pla d'igualtat. Un estudi aprofundit de la dimensió i característiques d'aquesta mentalitat androcèntrica ens pot donar pistes que orientin les universitats, els centres de recerca i tot el conjunt d'institucions que conformen el sistema de ciència i tecnologia de Catalunya cap a unes polítiques d'igualtat profundes i transformadores més enllà de la formalitat.

60. Amb aquest postgrau, que ja es troba en la cinquena edició, es dona compliment al requeriment de la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva entre dones i homes, que recull l'obligació dels poders públics d'incorporar la transversalitat de la perspectiva de gènere i de les polítiques d'igualtat de gènere en totes les seves actuacions, en tots els nivells i en totes les etapes.

61. Savigny, "Women, know your limits: cultural sexism in acadèmia"; Moss-Racusin et al., "Science faculty's subtle gender biases favor male students".

62. Verge, "Gender Equality Policy and Universities".

63. Verge et al., "Resistance to Mainstreaming Gender into the Higher Education Curriculum".

Bibliografia

Acosta, Ana. Las políticas de Igualdad de Género en la Universidad Española: un estudio de estructuras y planes. Tesis doctoral. Universitat Rovira i Virgili, 2017. http://hdl.handle.net/10803/460821.

Alonso, Alba, Isabel Diz, i Marta Lois. "Is Gender Mainstreaming Helping Women Scientists? Evidences from Research Policies in Spain". *Investigaciones Feministas* 7, n. 2 (2016): 273–91. http://dx.doi.org/10.5209/INFE.52963.

Castaño, Cecilia. "La nueva gestión pública y las políticas de igualdad de género en las universidades". *Investigaciones Feministas* 7, n. 2 (2016): 225–245. http://dx.doi.org/10.5209/INFE.54566.

Consejo de Europa. *Mainstreaming de género: Marco conceptual, metodología y presentación de 'buenas prácticas'.* Informe final de las actividades del Grupo de Especialistas en Mainstreaming (EG-S-MS). Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999.

Delgado, Leticia. "La promoción de la igualdad de género en la ciencia española". *Investigaciones Feministas* 5 (2014): 232-258. https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2014.v5.47761.

European Commission. *ERA Progress Report 2018.* Luxemburg: Publications Office of the European Union, Directorate-General for Research and Innovation, 2019.

———. *Horizon 2020 – Work Programme 2018-2020, Science with and for Society.* European Comission Decision C, 2018. http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2018-2020/main/h2020-wp1820-swfs_en.pdf.

———. *Informe ETAN. Política científica de la Unión Europea. Promover la excelencia mediante la integración de la igualdad entre géneros.* Brussel·les: Comisión Europea, 2001.

———. *She Figures 2018: Women and Science, Statistics and Indicators.* Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2019.

———. *She figures: gender equality in Research and Innovation in the European Union: doctoral graduates.* Publications Office, 2019. https://data.europa.eu/doi/10.2777/280832.

European Institute for Gender Equality (EIGE). *Integrating gender equality into academia and research organizations. Analytical paper.* European Union, 2016. DOI: 10.2839/381194.

Gallardo, Marta. "¿Influye la maternidad en la carrera profesional de las mujeres? Percepciones de madres trabajadoras en la acadèmia". *Educación XXI* 24, n. 1 (2021): 405-427. https://doi.org/10.5944/educxx1.26714.

García Dauder, S., i Eulalia Pérez Sedeño. *Las 'mentiras' científicas sobre las mujeres.* Madrid: Los libros de la Catarata, 2017.

García de Cortázar y Nebreda, M.ª Luisa, Fátima Arranz, Consuelo del Val Cid, Yolanda Agudo, Antonio Viedma, Cristina Justo, i Pilar Pardo. *Mujeres y hombres en la ciencia española. Una investigación empírica.* Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

García Sainz, Cristina, ed. *Unidades de Igualdad. Género y Universidad.* Madrid: Ediciones Universidad Autónoma de Madrid, 2017.

Guil, Ana. "Techos universitarios de cristal blindado". *Investigaciones Feministas* 7, n. 2 (2016): 25-39. dx.doi.org/10.5209/INFE.53964.

Harding, Sandra G. *Ciencia y feminismo*. Madrid: Ediciones Morata, 1996.

Harding, Sandra, i Elizabeth McGregor. "El lugar de las mujeres en la ciencia y la tecnologia". A *Informe mundial sobre la ciència,* 311-363. Madrid: Santillana, Ediciones UNESCO, 1996.

Institut d'Estudis Autonòmics. *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1998.

Kingdon, John W. *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown, 1984.

Lombardo, Emanuela. "La europeización de la política española de igualdad de género". *Revista Española de Ciencia Política* 9 (2003): 65-82.

Moss-Racusin, Corinne A., John F. Dovidio, Victoria L. Brescoll, Mark J. Graham, i Jo Handelsman. "Science faculty's subtle gender biases favor male students". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 109, n. 41 (2012): 16474–16479. https://doi.org/10.1073/pnas.1211286109.

Pastor, Inma, i Ana Acosta. "La institucionalización de las políticas de igualdad de género en la Universidad española. Avances y retos". *Investigaciones Feministas* 7, n. 2 (2016): 247-271. http://dx.doi.org/10.5209/INFE.52966.

Pastor, Inma, i Anna Pérez-Quintana, coord. *El biaix de gènere en el reclutament, la promoció i la retenció del personal a les universitats.* Col·lecció Política Universitària, 5. Castelló de la Plana: Xarxa Vives d'Universitats, 2019.

Pastor, Inma, i Paloma Pontón. "Las políticas de mujeres y de igualdad por razón de género en Cataluña entre 2003 y 2010. Una apuesta por la transversalidad". *Revista Sistema* 237 (2015): 49-68.

Pérez Sedeño, Eulalia. "¿El poder de una ilusión? Ciencia, Género y Feminismo". A M. T. López de la Vieja, ed., *Feminismo: del pasado al presente*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2000.

Pérez Sedeño, Eulalia et al. *La situación de las mujeres en el sistema educativo de ciencia y tecnología en España y su contexto internacional*. Programa de análisis y estudios de acciones destinadas a la mejora de la calidad de la enseñanza superior y de actividades del profesorado universitario (REF: S2/EA2003-0031), 2003.

Picardi, Ilenia. "The Glass Door of Academia: Unveiling New Gendered Bias in Academic Recruitment". *Social Sciences* 8, n. 5 (2019). https://doi.org/10.3390/socsci8050160.

Puy, Ana, coord. *Científicas en cifras 2017. Estadísticas e indicadores de la (des)igualdad de género en la formación y profesión científica*. Madrid: Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2018.

Rees, Teresa. "Mainstreaming Gender Equality in Science in the European Union: the 'ETAN Report'". *Gender and Education* 13, n. 3 (2001): 243-260. http://dx.doi.org/10.1080/09540250120063544.

Ross, Patricia A., i Mary L. Gattab. "Gender (in)equity in the academy: Subtle mechanisms and the production of inequality". *Research in Social Stratification and Mobility* 27 (2009): 177-200. https://doi.org/10.1016/j.rssm.2009.04.005.

Sánchez de Madariaga, Inés, coord. *Científicas en Cifras 2011. Estadísticas e indicadores de la (des)igualdad de género en la formación y profesión científica*. Madrid: Ministerio de Ciencia e Innovación, 2011.

———. *Científicas en Cifras 2013. Estadísticas e indicadores de la (des)igualdad de género en la formación y profesión científica*. Madrid: Ministerio de Ciencia e Innovación, 2014.

Sánchez de Madariaga, Inés, Sara de la Rica, i Juan José Dolado. *Libro Blanco. Situación de las mujeres en la ciencia española*. Madrid: Unidad de Mujeres y Ciencia, Ministerio de Ciencia e Innovación, 2011.

Savigny, Heather. "Women, know your limits: cultural sexism in acadèmia". *Gender and Education* 26, n. 7 (2014): 794-809. DOI: 10.1080/09540253.2014.970977.

Síndic de Greuges de Catalunya. *El Síndic de Greuges davant els reptes de la llei d'igualtat efectiva de dones i homes*. Barcelona: Síndic de Greuges, 2016.

Unidad de Mujeres y Ciencia. *Académicas en Cifras*. Madrid: Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Ministerio de Educación y Ciencia, 2007.

Verge, Tània. "Gender Equality Policy and Universities: Feminist Strategic Alliances to Re-gender the Curriculum". *Journal of Women, Politics & Policy* 42, n. 3 (2021): 191-206. DOI: 10.1080/1554477X.2021.1904763.

Verge, Tània, i Teresa Cabruja. *La perspectiva de gènere en docència i recerca a les universitats de la Xarxa Vives. Situació actual i reptes de futur*. Castelló: Xarxa Vives d'Universitats, 2017.

Verge, Tània, Mariona Ferrer-Fons, i María José González. "Resistance to Mainstreaming Gender into the Higher Education Curriculum". *European Journal of Women's Studies* 25, n. 1 (2018): 86–101.

Tildesley, Rebecca, Emanuela Lombardo, i Tània Verge. "Power Struggles in the Implementation of Gender Equality Policies: The Politics of Resistance and Counter-resistance in Universities". *Politics & Gender* (2021): 1-32.

Wenneras, Christine, i Agnes Wold. "Nepotism and sexism in peer review". *Nature* 387 (1997): 341-343.

Zapata Galindo, Martha. "Género en la ciencia: el impacto de las políticas de igualdad en las instituciones y las prácticas científicas: el caso de Alemania". *Desafios da Interseccionalidade em Gênero, Ciência e Tecnologia. Cadernos Pagu* 47 (2016). https://www.scielo.br/j/cpa/a/H4rR9FyhWzL8t5nxGb3sLzr/?lang=es.

Zinovyeva, Natalia, i Manuel Bagues. "Does Gender Matter for Academic Promotion? Evidence from a Randomized Natural Experiment". *IZA Discussion Paper* 5537 (2011). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1618256.

Les polítiques de gènere en àmbit local

Mònica Gelambí Torrell
Consultora a Atena Gender Consulting i investigadora associada de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona (Espanya)

Gender Policies at the Local Level

ABSTRACT This article presents, firstly, all the gender mainstreaming and subject-specific obligations that the Catalan Equality Act (Law 17/2015) establishes for the municipal sphere. Secondly, it goes on to explain what the city councils are actually implementing and what they are not. Thirdly, the causes of compliance and non-compliance are analysed. Finally, the paper proposes strategies for the implementation of gender policies at the municipal level. This article considers that the approval of the Catalan Equality Act has had a positive impact on the implementation of local gender policies, although there are aspects that still need to be worked on to make it easier for councils to truly comply with the provisions of the law.

KEYWORDS local policies; gender equality; gender mainstreaming; legislation.

RESUM En aquest article es presenten, en primer lloc, totes les obligacions concretes, transversals i específiques per temàtiques que la llei catalana d'igualtat (Llei 17/2015) estableix per a l'àmbit municipal. En segon lloc, s'exposa què és el que els ajuntaments implementen realment i què és el que s'incompleix generalment. En tercer lloc, s'analitzen les causes dels compliments i els incompliments. Per acabar, s'exposen propostes que permetin implementar realment polítiques de gènere en l'àmbit municipal. Aquest article considera que l'aprovació de la llei catalana d'igualtat ha tingut un impacte positiu en la realització de polítiques locals de gènere, tot i que hi ha aspectes sobre els quals és necessari continuar treballant per a facilitar que els ajuntaments puguin complir realment amb el que diu la llei.

PARAULES CLAU política local; igualtat de gènere; transversalització de gènere; legislació.

1. Introducció

En aquest article s'analitzen les polítiques de gènere que s'estan realitzant des de l'àmbit local català, entenent com a tals totes les que s'estan dissenyant per afavorir i aconseguir la igualtat d'oportunitats entre dones i homes i trencar amb els fonaments androcèntrics que hi ha darrere de moltes polítiques locals.

Article rebut el 03/06/2022; acceptat el 27/09/2022.

El punt de partida, per tant, és un enfocament ampli de les polítiques d'igualtat de gènere, en el qual s'inclouran tant les polítiques que busquen aconseguir aquesta igualtat com a principal objectiu —per exemple, per a prevenir i erradicar la violència masclista o dissenyar un pla intern d'igualtat— com les transversals de gènere que tenen un enfocament transformador i busquen posar en discussió les arrels patriarcals de polítiques i serveis locals.

S'ha optat per aquest enfocament ampli per considerar que molts ens locals estan realitzant polítiques d'igualtat de gènere però tenen com a tasca pendent la transversalització de gènere. És a dir, s'ha volgut donar valor a la feina que s'està fent des de l'àmbit local tot i que, en alguns casos, encara no s'ha aconseguit implementar la transversalització de gènere en els ens. Queda pendent posar en discussió el patriarcat que hi ha darrere de la definició de moltes polítiques, objectiu principal de la transversalització de gènere que va molt més enllà de les competències i possibilitats d'actuació de les regidories d'igualtat.

Aquest article és el resultat d'una reflexió personal que s'inspira, per un costat, en la literatura existent sobre polítiques transversals de gènere i en l'escassa literatura sobre polítiques locals d'igualtat de gènere, i, per un altre costat, en l'experiència personal com a formadora i assessora de l'àmbit local en temes relacionats amb la igualtat de gènere i la implementació de la transversalització de gènere, experiència que m'ha permès dialogar amb les dones que estan realitzant les polítiques d'igualtat de gènere des de la seva responsabilitat tècnica en el món local català.[1]

1. Des del 2008 he impartit formació sobre transversalitat de gènere en moltes administracions locals: Ajuntament de Tortosa, Consell Comarcal de la Noguera, Ajuntament de Vilafranca del Penedès, Consell Comarcal de la Segarra, Consell Comarcal del Baix Camp, Ajuntament de Reus, Ajuntament de Sant Cugat del Vallès, Consell Comarcal de la Cerdanya, Ajuntament de Lleida, Ajuntament de Valls, Ajuntament de Vilafranca del Penedès, Ajuntament de la Seu d'Urgell, Ajuntament de Terrassa, Ajuntament de Manresa, Consell Comarcal del Solsonès, Ajuntament de Tarragona, Ajuntament de Tona, Ajuntament de Figueres, Ajuntament de Mollerussa, Consell Comarcal del Tarragonès, Consell Comarcal del Pallars Sobirà, Consell Comarcal de l'Alta Ribagorça, Ajuntament d'Alpicat, entre altres. A més a més, he donat cursos sobre transversalitat de gènere adreçats al món local i organitzats per la Diputació de Lleida, la Diputació de Tarragona, la Diputació de Barcelona i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. En l'àmbit de la recerca, he participat en fòrums i projectes de recerca organitzats per l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), on s'ha pogut debatre i dialogar amb les persones responsables, polítiques i tècniques, de les polítiques d'igualtat de gènere en el món local.

2. Marc conceptual

L'enfocament que se segueix en aquest article es basa en el fet que la política per la igualtat de gènere i la gestió transversal de gènere són termes complementaris però no equivalents.[2]

Va ser en la Quarta Conferència Mundial de Dones a Pequín, el 1995, quan els estats membres de l'ONU van acceptar, de forma explícita, la gestió transversal de gènere com a objectiu formal de les polítiques d'igualtat.

Daly afirma que la introducció de la gestió transversal de gènere, en comptes de fer desaparèixer les aproximacions d'igualtat de gènere ja existents, ha provocat que cada territori porti a terme el seu propi combinat d'actuacions i polítiques d'igualtat d'oportunitats, d'acció positiva i de gestió transversal de gènere.[3]

Com defensa Verloo, i tal com la realitat local catalana ha posat en evidència, les tres aproximacions no són excloents mútuament, sinó que és possible combinar-les a la pràctica,[4] com va explicar el Grup d'Experts en Transversalitat del Consell d'Europa: "El *mainstreaming* de gènere no pot reemplaçar els mecanismes i les polítiques existents en matèria de gènere ni redundar-hi. (...) El *mainstreaming* i la política específica d'igualtat no són solament estratègies duals i complementàries, sinó que formen una estratègia «doble»" (p. 27-31).

Es tracta d'assumir que no hi ha un escenari que sigui de gènere neutre, la qual cosa vol dir que s'ha de tenir en compte els elements femenins i masculins que s'han inclòs en el seu disseny, el valor que s'hi ha donat i les conseqüències que es produeixen en una societat plena de diferències i desigualtats de gènere. El problema que es vol afrontar no és només l'exclusió de les dones, o dels homes com a norma, sinó el món del gènere per si mateix, perquè aquell punt de partida privilegiaria uns grups mentre que n'oprimiria uns altres.

2. Posició compartida per Woodward, "European Gender Mainstreaming", 26; Daly, "Gender Mainstreaming in Theory and Practice"; Woodward, "Measuring women's progress in a global era", "Gender Mainstreaming in European Policy"; Verloo, "Displacement and empowerment"; la Unió Europea, i el Grup d'Experts en Transversalitat del Consell d'Europa, entre d'altres.

3. Daly, "Gender Mainstreaming in Theory and Practice", 437.

4. Verloo, "Displacement and empowerment", 346.

En l'àmbit polític, aquesta perspectiva es tradueix en una gestió transversal de gènere que aspira a anar més enllà del gènere a través d'una política de la diversitat. Dona rellevància al reconeixement, valorització i celebració de les diferències de gènere.

Introduir la gestió transversal de gènere en les polítiques no és una empresa fàcil. Aquesta dificultat es deu al fet que l'adopció d'aquesta aproximació no s'identifica amb una determinada legislació o unes polítiques específiques adreçades a les dones, sinó amb una manera diferent d'entendre i definir els problemes i les prioritats.

El concepte de gestió transversal de gènere té una dimensió teòrica i una dimensió pràctica. En la dimensió pràctica, la transversalització de gènere és un procés que promou la igualtat de gènere. També és un intent de millorar l'efectivitat de les polítiques principals gràcies al fet que fa visible la naturalesa del gènere de les presumpcions, els processos i els resultats. En la dimensió teòrica, la transversalització de gènere és un procés de revisió dels conceptes clau per a definir un món nou,[5] un món que posi en discussió la divisió per sexes del treball, l'organització jeràrquica dels espais públic i privat, les identitats de gènere, així com la limitació de la plena ciutadania de les dones.[6]

Encara que l'eliminació de les desigualtats de gènere sigui l'objectiu de l'estratègia de la transversalització de gènere, l'acceptació i valoració de les diferències de gènere existents és una font de desacord clau en la teoria i la pràctica de la gestió transversal de gènere.[7]

Jahan[8] diferencia dos possible conceptes de gestió transversal de gènere: l'establiment de l'agenda (*agenda-setting*) i la integració (*integration*).[9] L'establiment de l'agenda implica la transformació i la reorientació dels paradigmes polítics existents gràcies al canvi dels processos de presa de decisió política, la priorització dels objectius de la igualtat de gènere i el repensament de les

5. Walby, "Measuring women's progress in a global era", 321.

6. Moltó, "Prólogo", 20.

7. Walby, "Measuring women's progress in a global era", 327.

8. Jahan, *The Elusive Agenda.*

9. Aquesta diferenciació és aplicada i desenvolupada en altres articles: Daly, "Gender Mainstreaming in Theory and Practice"; Squires, "Is Mainstreaming Transformative?".

finalitats polítiques. En aquesta aproximació el que es vol canviar és el corrent majoritari (*mainstream*) i el contingut de totes les polítiques. L'aproximació integracionista es caracteritza per introduir la perspectiva de gènere sense fer canvis en els paradigmes polítics existents; es percep la gestió transversal de gènere com una manera més efectiva d'aconseguir els objectius polítics existents.[10]

El nostre estudi parteix de la consideració que la gestió transversal de gènere implica "transformació", que s'haurà de plasmar en un canvi d'agenda, de les prioritats i de les definicions que originen l'actuació pública.[11] Es tracta de posar en evidència el fonament patriarcal i moltes vegades masclista que hi ha darrere del disseny de les polítiques i que mai no s'ha posat en discussió. Prendre consciència de la seva existència implica definir les polítiques de manera diferent i transformar el model social present.

3. Implicacions en l'àmbit local de la Llei 17/2015 d'igualtat efectiva de dones i homes. Obligacions concretes, transversals i específiques per temes

L'aprovació de la llei catalana d'igualtat (Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes; d'ara en endavant LIEDH) representa un gran pas endavant en l'aposta per les polítiques d'igualtat de gènere i per la transversalització de gènere a Catalunya.

Tenir una llei implica tenir un marc jurídic específic vinculant per a totes les administracions públiques i especialment per a les administracions locals.

Fins al moment de l'aprovació d'aquesta llei, el marc jurídic de referència era la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, i l'article 41 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2006), que inclou la perspectiva de gènere entre els principis rectors de les polítiques públiques.

10. Walby, "Measuring women's progress in a global era", 323.

11. Rees, *Mainstreaming Equality in the European Union*.

Tenir una llei pròpia amb obligacions específiques per al món local ha suposat un canvi en la realitat de les polítiques d'igualtat de gènere en els municipis catalans, sobretot en els municipis mitjans i petits de Catalunya.

La LIEDH estableix tot un conjunt d'obligacions que les administracions locals han de complir, que van des l'ús no sexista ni estereotipat del llenguatge (article 3.8) fins a incloure sistemàticament la variable del sexe en totes les estadístiques, enquestes i recollida de dades que duguin a terme (article 56).

En l'article 3 de la LIEDH, on es recullen els principis d'actuació dels poders públics —principis que persegueixen el compliment amb la perspectiva de gènere a què fa referència l'article 41 de l'Estatut d'autonomia—, s'estableixen les primeres obligacions per a les administracions locals.

Són importants especialment, per la transcendència que han tingut en les polítiques i actuacions dels ens locals, els principis següents: la transversalitat de la perspectiva de gènere i la perspectiva de les dones (principis primer i sisè); l'erradicació de la violència masclista (principi tercer), l'empoderament de les dones i la democràcia i participació paritàries de dones i homes (principis quart i cinquè); i l'ús no sexista ni estereotipat del llenguatge (principi vuitè).

La LIEDH se centra en els ens locals de Catalunya en l'article 6, on s'exposen les funcions en matèria de polítiques d'igualtat que corresponen als municipis i a les altres entitats locals:

a) Estudiar i detectar les mancances i necessitats de les dones, per complir les finalitats d'aquesta llei en l'*àmbit territorial* comptant amb la col·laboració de les associacions de dones.

b) Sensibilitzar la població sobre les causes de la violència masclista i, en el marc de la normativa vigent, impulsar actuacions i campanyes de prevenció i posar a disposició de la població els serveis d'atenció necessaris per a les persones que pateixen les diverses manifestacions de la violència masclista.

c) Atendre, informar i orientar les dones sobre programes i recursos per a facilitar l'exercici efectiu de llurs drets, i sensibilitzar homes i dones en termes d'igualtat de drets i deures.

d) Crear i adequar els mecanismes necessaris per a integrar la transversalitat de la perspectiva de gènere en llurs actuacions polítiques.

e) Establir les condicions de formació i capacitació del personal a llur servei.

f) Elaborar, aprovar, executar i avaluar els plans d'igualtat de dones i homes destinats al personal a llur servei a què fa referència l'article 15.

g) Dissenyar, aprovar, executar i avaluar els plans d'igualtat a què fa referència aquesta llei que afecten els ens locals.

h) Fomentar l'autonomia personal i econòmica de les dones i impulsar l'ocupació femenina.

i) Fomentar la presència de dones en els òrgans de participació i en els espais de presa de decisions.

j) Donar suport als grups feministes i a les entitats de defensa dels drets de les dones, i impulsar-ne la participació en el disseny, elaboració, desenvolupament i avaluació de les polítiques d'igualtat i de transversalització de gènere.

k) Adequar i mantenir estadístiques actualitzades que permetin un coneixement de la situació diferencial de dones i homes en els diferents àmbits d'intervenció local.

l) Dissenyar i aplicar polítiques destinades a erradicar les desigualtats i l'explotaci*ó* de les dones en tots els *àmbits* d'intervenció locals.

m) Complir qualsevol altra funció que li atribueixi la legislació vigent.

Però aquí no acaben les propostes que la Llei fa al món local. Trobem més obligacions per a l'àmbit local quan analitzem l'articulat de la Llei.

Per un costat, trobem referències concretes al món local. Per exemple, en l'apartat 2 de l'article 21, sobre coeducació, hi diu: "Les administracions locals han d'aplicar mesures específiques per tal que els joves menors de setze anys assisteixin quotidianament als centres educatius, amb una atenció especial

a les adolescents amb risc d'abandonament". I l'article 25 parla dels mitjans de comunicació audiovisual dels ens locals de Catalunya. Per un altre costat, identifiquem noves obligacions per al món local en els articles que regulen àmbits concrets, com per exemple en relació amb les manifestacions culturals (article 24) o els esports (article 30), obligacions que afecten els ajuntaments per tenir la competència en aquests àmbits i ser responsables de les seves polítiques culturals i esportives.

La Llei també planteja mecanismes per a garantir el dret a la igualtat efectiva de dones i homes i que afecten el món local:

- La inclusió de clàusules socials en les bases de la contractació amb la finalitat de promoure la igualtat de tracte i d'oportunitats de dones i homes en el mercat laboral. En aquest cas, es tracta d'una recomanació recollida en l'article 10. No és una obligació per a les administracions locals.

- La inclusió de la valoració del millor mitjà per a aconseguir la incorporació de la perspectiva de gènere en les bases reguladores de subvencions, beques i qualsevol altre tipus d'ajut públic. És una recomanació que trobem en l'article 11.

- El compliment amb el principi de representació paritària de dones i homes en els nomenaments i les designacions per a la composició de tot tipus d'òrgans col·legiats. És una obligació, recollida en l'article 12, que només es pot eludir quan es tracta d'òrgans constituïts per a la promoció dels drets i interessos d'un dels dos sexes.

- La realització de plans en matèria de polítiques d'igualtat de gènere. És una proposta recollida en l'article 13.c i en l'article 14.4, i es recomana al món local, que pot decidir si seguir o no seguir la recomanació.

- L'aprovació de plans d'igualtat de dones i homes del sector públic. És una obligació que tenen tots els ens locals amb òrgans específics de representació del personal a llur servei, tal com específica l'article 15.2 de la Llei.

3.1. La transversalització de gènere

Tot i que les administracions locals tenen l'obligació d'introduir la transversalització de gènere des del 2007, quan es va aprovar la Llei orgànica d'igualtat que estableix aquest deure en l'article 15,[12] el seu compliment per part del món local català va ser molt dèbil, i té una importància especial que aquest principi es reculli també en la llei catalana d'igualtat (article 3.1 i article 6).[13]

Implementar l'enfocament de la transversalització de gènere implica incorporar la perspectiva de gènere en les polítiques públiques que un Govern realitzi i afecta tots els nivells de govern existents. Com va definir el Grup d'Experts en Transversalitat del Consell d'Europa (EG-S-MS), "el *mainstreaming* de gènere és l'organització (la reorganització), millora, desenvolupament i avaluació dels processos polítics, de manera que una perspectiva d'igualtat de gènere sigui incorporada en totes les polítiques, en tots els nivells i en totes les etapes, per part dels actors involucrats normalment en l'adopció de mesures polítiques".[14]

Ja no es tracta de realitzar polítiques adreçades a assegurar la igualtat formal i potenciar la igualtat real, sinó que es defensa la introducció, en totes les polítiques, de la consciència que la societat està formada per homes i per dones, que no sempre tenen les mateixes preferències, necessitats o oportunitats a causa dels fonaments patriarcals de la nostra comunitat i que ocupen posicions jerarquitzades, desenvolupen rols diferents i tenen diferent control sobre

12. "Article 15. Transversalitat del principi d'igualtat de tracte entre dones i homes.
El principi d'igualtat de tracte i oportunitats entre dones i homes ha d'informar, amb caràcter transversal, l'actuació de tots els poders públics. Les administracions públiques ho han d'integrar de forma activa en l'adopció i execució de les seves disposicions normatives, en la definició i pressupostació de polítiques públiques en tots els àmbits, i en el desenvolupament del conjunt de totes les seves activitats."

13. Aquesta obligació s'ha vist reforçada i explicitada en la llei catalana d'igualtat, que, com ja hem vist, diu, en l'article 3.1, "Transversalitat de la perspectiva de gènere i de les polítiques d'igualtat de gènere: els poders públics han d'aplicar la perspectiva de gènere i la perspectiva de les dones en les actuacions, a tots els nivells i a totes les etapes, reconeixent el valor que aporten dones i homes i aplicant de manera positiva els canvis necessaris per a millorar la societat i respondre a les realitats, les oportunitats, les necessitats i les expectatives dels dos sexes.", i, en l'article 6, que els ens locals hauran de crear i adequar els mecanismes necessaris per a integrar la transversalitat de la perspectiva de gènere en llurs actuacions i els responsabilitza de formar i capacitar el seu personal.

14. Grupo de Especialistas en Mainstreaming, *Mainstreaming de género.*

els béns, els recursos i les decisions. Es tracta de repensar totes les polítiques i assumir la transversalització de gènere com un enfocament transformador.

3.2. Obligacions transversals

Considerem que algunes de les obligacions que trobem en la LIEDH són transversals perquè afecten totes les persones que participen en el procés de disseny i implementació de les polítiques públiques locals, la classe política i el personal tècnic i administratiu de totes les àrees.

La primera obligació és afrontar de manera integral totes les formes de violència masclista, especialment la violència contra les dones i els actes sexistes, misògins i discriminatoris.

La segona obligació és donar veu a les dones i reconèixer l'expertesa femenina. Aquesta obligació es tradueix, amb referència al contingut de la llei, per un costat, a donar suport a les dones en el procés amb el qual enforteixen llur potencial i autonomia, coneixen millor llurs capacitats i participen activament en la superació dels obstacles que són a la base de la infravaloració que han patit històricament, i, per un altre costat, a fer valer les aportacions de les dones en la construcció, manteniment i transformació de la societat en promoure'n la participació; fer visibles i reconèixer les diferències, singularitats i particularitats territorials, culturals, ètniques, religioses, personals, d'edat, estat de salut, socioeconòmiques i d'orientació i identitat sexuals de dones i homes sense exclusions; reconèixer les dones com a subjectes socials, econòmics i polítics, i destacar les experiències vitals tant de dones com d'homes. I, per a reconèixer l'expertesa femenina, també es necessari afavorir la participació dels grups i les associacions que defensen els drets de les dones en l'elaboració i avaluació de les polítiques públiques, i assegurar la representació paritària en la composició dels òrgans col·legiats, de direcció, de participació, de representació, consultius, tècnics i científics, en els tribunals i ens els espais de presa de decisions.

La tercera obligació és fer un ús no sexista del llenguatge, que eviti l'expressió de concepcions sexistes de la realitat i els usos androcèntrics i amb estereotips de gènere, i promoure un llenguatge respectuós amb les dones, les minories i totes les persones en general, en l'atenció personal i en tota la documentació escrita, gràfica i audiovisual.

Pel que fa a aquesta obligació, hem de fer menció a la revisió i modificació de les denominacions de les institucions i els òrgans dependents de les administracions públiques per a garantir que respectin els principis de llenguatge no sexista ni androcèntric. Això s'hauria d'haver fet dins del termini d'un any a comptar de l'entrada en vigor de la llei, tal com s'especifica en la disposició addicional cinquena.

I la quarta obligació és recollir les dades desagregades per sexe i utilitzar indicadors de gènere. L'article 56 de la LIEDH especifica que les administracions públiques de Catalunya han de:

- Incloure sistemàticament la variable del sexe en totes les estadístiques, enquestes i recollides de dades que duguin a terme.

- Establir nous indicadors estadístics que permetin reconèixer millor les diferències en els rols socials, les necessitats, les condicions, els valors i les aspiracions de dones i homes en cada situació, circumstància i estadi de la vida, i incloure aquests indicadors en les operacions estadístiques. Podem definir aquesta obligació com "dissenyar indicadors de gènere".

- Dissenyar mecanismes i introduir indicadors estadístics per a millorar el coneixement de la incidència d'altres variables que siguin generadores de discriminacions múltiples en els diferents àmbits d'intervenció. Això implica que els indicadors de gènere que es dissenyaran hauran de ser interseccionals.[15]

3.3. Obligacions temàtiques per àmbits d'actuació

La LIEDH estableix quines actuacions polítiques s'han de realitzar per a aconseguir la igualtat de gènere en àmbits temàtics específics. El capítol IV se centra en les polítiques públiques per a promoure la igualtat efectiva de dones i homes.

15. L'European Institut for Gender Equality (EIGE) defineix la interseccionalitat com un "instrument analític per a estudiar i entendre les maneres en què el sexe i el gènere s'encreuen amb altres característiques o identitats, i per a respondre-hi, i com aquestes interseccions contribueixen a experiències complexes i úniques de discriminació". Podeu consultar https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1263?lang=es.

Identifiquem diferents àmbits que regula la Llei i que tenen un impacte en el món local, que són la participació política i social; la formació educativa; els mitjans de comunicació i les tecnologies de la informació i comunicació; l'àmbit laboral; les polítiques socials i els usos del temps; l'ocupació, la salut i els serveis de les famílies; la promoció de la cultura i la regulació dels equipaments culturals; la promoció de l'esport i la regulació de les instal·lacions esportives; la regulació del temps lliure; el medi ambient; l'urbanisme; l'habitatge, i la mobilitat.

En aquests àmbits la llei catalana d'igualtat estableix obligacions i objectius concrets a assolir.

Analitzarem només tres àmbits d'aquest article perquè són municipals i perquè els municipis hi tenen plenes competències i llibertat d'actuació, ja que les fonts de finançament municipals existents no vinculen el contingut de les polítiques, a diferència, per exemple, de les polítiques de promoció econòmica autonòmiques, en què allò que els ajuntaments poden fer o no poden fer depèn del contingut de les bases de subvencions que atorga la Generalitat de Catalunya.

Promoció de la cultura

L'article del 24 de la LIEDH regula les manifestacions culturals i estableix el següent. Correspon a les administracions públiques de Catalunya dur a terme les actuacions següents:

a) Adoptar les mesures necessàries per a garantir el dret de les dones a la cultura i a ésser considerades agents culturals i per a visibilitzar la cultura que els és pròpia.

b) Adoptar les mesures necessàries per a evitar tot tipus de discriminació per raó de sexe i promoure la igualtat efectiva en el terreny de la creació cultural i la participació de les dones en les activitats culturals, tenint en compte llurs realitats i aspiracions.

c) Impulsar la recuperació de la memòria històrica de les dones amb la participació de les dones, i promoure polítiques culturals que en facin visibles les aportacions al patrimoni i a la cultura de Catalunya, i també la diversitat.

d) Fomentar que en les manifestacions culturals de qualsevol mena no es reprodueixin estereotips ni prejudicis sexistes, i promoure la creació i la divulgació d'obres que presentin innovacions formals favorables a la superació de l'androcentrisme i del sexisme, al coneixement de la diversitat ètnica, cultural i funcional dels diferents col·lectius de dones, i a la visualització de les diferents orientacions sexuals o identitàries de les dones.

e) Facilitar la promoció de manifestacions culturals de diferents procedències en què les dones siguin reconegudes i no menystingudes.

f) Garantir que les produccions culturals públiques incorporin una visió no sexista i no androcèntrica, i potenciar que els centres de creació cultural afavoreixin la creació i la difusió de les obres culturals d'autoria femenina mitjançant les mesures de sensibilització, promoció i foment adequades.

g) Respectar i garantir la representació equilibrada en els diferents òrgans consultius, científics, jurats i de decisió existents en l'organigrama artístic i cultural.

h) Promoure la presència de creadores catalanes en la programació cultural pública de les exhibicions locals, nacionals, estatals i internacionals, i també la representació paritària de dones i homes en les candidatures dels honors i distincions que convoquin, i vetllar per aquesta presència i representació.

i) Prohibir l'organització i la realització d'activitats culturals en espais públics on no es permeti la participació de les dones o se n'obstaculitzi la participació en igualtat de condicions amb els homes.

Aquest article implica que els ajuntaments, quan planifiquen la política cultural, ha de tenir en compte la participació de les dones en els espais de decisió, la contractació de dones, i el contingut dels espectacles i activitats culturals que es porten a terme.

Promoció de l'esport

L'article 30 se centra en l'esport i estableix, en primer lloc, que les polítiques esportives han de:

a) Garantir la igualtat efectiva de dones i homes per a practicar activitat física i esport, tant de lleure com de competició, en tots els àmbits, inclosos els científics, tècnics, de control de les competicions, els serveis mèdics i altres d'atenció a esportistes, de lideratge, i de projecció i representació social.

b) Fomentar la incorporació, participació i continuïtat de les dones en l'esport en totes les etapes de la vida, i incloure programes de conscienciació i foment de la presència de dones en els òrgans de decisió esportius i de dirigents esportives.

c) Incorporar indicadors de perspectiva de gènere en els diferents àmbits de l'esport a Catalunya.

d) Elaborar protocols i mecanismes de prevenció i actuació davant de la violència masclista en la pràctica esportiva i en l'esport en general.

e) Fomentar i protegir el model d'esport en edat escolar per promoure i facilitar l'accés d'infants i joves a les activitats físiques i esportives, sota criteris de coeducació en valors, inclusió, cohesió social i lluita contra les desigualtats, amb l'objectiu de formar persones compromeses amb la societat i amb el foment de la igualtat entre homes i dones.

f) Fomentar el patrocini, i la difusió en els mitjans de comunicació, d'activitats esportives en què la participació de les dones sigui minoritària, i fixar els ajuts públics destinats a les modalitats esportives practicades majoritàriament per dones.

I aquest article estableix, en segon lloc, que les polítiques esportives han de tenir en compte els aspectes següents:

a) Són factors rellevants per a la concessió d'ajuts, premis i subvencions a les entitats esportives, la promoció d'una oferta d'activitats esportives per a infants que sigui equilibrada pel que fa a la perspectiva de gènere, i també l'aplicació de mesures internes per a facilitar la participació de les dones en els llocs de direcció d'entitats i clubs.

b) Les administracions esportives catalanes no poden participar ni concedir cap tipus d'ajut a programes o activitats esportives que siguin sexistes o discriminatoris per raó de sexe.

c) Els estudis i les recerques en l'àmbit de les ciències de l'activitat física i l'esport, promoguts per les administracions esportives catalanes o subvencionats amb diner públic, han d'introduir l'estudi de les diferències i les desigualtats entre dones i homes per ampliar i aprofundir el coneixement sobre les realitats, les expectatives, les necessitats i les aportacions de les dones a l'esport en totes les etapes de la vida.

d) L'educació en l'esport ha d'incloure de manera preferent el principi de coeducació i ha de fomentar la formació en valors coeducatius tant dels professors d'educació esportiva com de les persones que fan de monitors, entrenadors i tècnics, mitjançant activitats formatives i programes de formació continuada.

e) S'han d'elaborar programes i materials didàctics per a fomentar l'esport de lleure i l'esport en edat escolar, igualitaris i amb valors socials, i promoure la visibilitat de les dirigents esportives, esportistes i entrenadores d'elit.

f) S'ha d'igualar entre homes i dones la concessió de premis i beques d'un esport.

Aquestes obligacions impliquen la introducció de la perspectiva de gènere en l'oferta esportiva que fa el mateix Ajuntament, en les subvencions que es concedeixen a les entitats esportives i per a fomentar l'esport escolar, en la gestió dels mateixos espais esportius, i en els premis i reconeixements que l'Ajuntament pugui donar.

Urbanisme

L'article 53 de la LIEDH, en relació amb les polítiques de medi ambient, urbanisme, habitatge i mobilitat, estableix que aquestes polítiques han d'incorporar la perspectiva de gènere en totes les fases del disseny, planificació, execució i avaluació urbanístics, per a posar en igualtat de condicions, en el disseny i configuració dels espais urbans, les necessitats i prioritats derivades del mercat laboral, del treball domèstic i de la cura de persones, i també per a col·laborar a eliminar les desigualtats existents.

Aquest article també indica tot un seguit de mesures per a complir amb aquesta obligació: formació en perspectiva de gènere del personal tècnic i polític; planificació basada en estudis amb estadístiques desagregades per sexe; estudis d'impacte de gènere, etc.

4. L'actualitat de les polítiques de gènere locals

4.1. Una mica d'història

L'any 1987 es van crear les primeres regidories de dones i d'igualtat a Catalunya.[16] La creació d'una regidoria d'aquest tipus implica la voluntat de fer visible el compromís del govern municipal amb les polítiques d'igualtat de gènere i posa en evidència que aquest tema s'ha incorporat en l'agenda municipal.

Els ajuntaments catalans estan dissenyant polítiques d'igualtat de gènere des de finals dels anys noranta del segle passat, i durant aquests trenta anys s'han realitzat una gran quantitat de polítiques i projectes diferents. Avui en dia es pot afirmar que en l'àmbit local s'ha consolidat la igualtat de gènere com a àrea sectorial de política pública, i això implica que es tracta d'una àrea sectorial de la política municipal reconeguda per la classe política, el personal tècnic i la ciutadania.[17]

És possible diferenciar en l'àmbit local els dos grans tipus de polítiques que ja hem presentat: les polítiques d'igualtat de gènere i les polítiques transversals de gènere. D'una banda, incloem en les primeres totes aquelles polítiques municipals que s'han realitzat per resoldre problemes específics de desigualtat o discriminació de gènere, com per exemple les polítiques per a prevenir situacions de violència masclista i actuar davant d'elles, la inclusió de mesures en el transport públic nocturn perquè les dones viatgin més segures, o les actuacions per a afavorir l'esport d'elit femení. Aquestes polítiques es caracteritzen per ser fruit, principalment, de la feina feta pel departament o àrea responsable de les polítiques d'igualtat, que pot ser la Regidoria d'Igualtat de Gènere, la Regidoria de Feminismes, etc. D'altra banda, incloem en les polítiques transversals de gènere totes aquelles polítiques que no han estat

16. De la Fuente et al., "Fòrum de Polítiques Públiques sobre Mainstreaming de Gènere", 43.
17. Alfama, "Balanç i reptes de les polítiques locals d'igualtat de gènere", 151.

dissenyades des de l'Àrea o Departament d'Igualtat però que han incorporat la perspectiva de gènere, per exemple, el disseny del pla urbanístic de la ciutat amb perspectiva de gènere o la inclusió de la perspectiva de gènere en les subvencions a entitats esportives o en la programació de la festa major. Es tracta d'aquelles polítiques que estan implementant les obligacions transversals i concretes per a cada àmbit que estableix la llei d'igualtat.

Es pot afirmar que els ajuntaments catalans estan implementant aquesta estratègia dual de les polítiques d'igualtat de gènere[18] i que ambdues vessants estan sota la direcció de la Regidoria de Polítiques d'Igualtat, que també lidera el procés de transversalització de gènere, el qual implica recordar a les diferents àrees que les seves polítiques no són de gènere neutre i facilitar eines per a trencar amb l'androcentrisme de les polítiques.

Tot i poder observar esforços importants i identificar moltes experiències positives a Catalunya, no es pot afirmar que els ajuntaments catalans tenen incorporada la gestió transversal de gènere en les polítiques locals, ja que no és una perspectiva que sigui compartida i que incideixi en tots els àmbits, polítiques i serveis.[19]

Hem de tenir en compte el fort impacte que la crisi econòmica del 2008 va tenir en aquest àmbit, en el qual es van reduir de forma molt important els pressupostos i recursos a disposició, com demostra la cancel·lació del programa de suport a les agents locals d'igualtat de gènere.[20] Aquesta crisi es va afrontar amb polítiques sense cap perspectiva de gènere i frenant els avenços aconseguits.[21]

---

18. La Comissió Europea, quan defineix la seva Estratègia per la igualtat de gènere pel període 2020-2025, també aposta per aquest plantejament dual de mesures específiques per a aconseguir la igualtat de gènere, combinades amb una integració més gran de la perspectiva de gènere, la qual implica la seva inclusió sistemàtica en totes les fases del disseny de les polítiques i en tots els àmbits d'actuació, utilitzant la interseccionalitat com a principi transversal en aquesta implementació (Gelambí, "Com hem vingut organitzant les polítiques d'igualtat de gènere").

19. Gelambí, "La gestión transversal de genero en momentos de crisis"; Gelambí, "Com hem vingut organitzant les polítiques d'igualtat de gènere".

20. Alfama, "Balanç i reptes de les polítiques locals d'igualtat de gènere", 154.

21. Alfama, "¿Qué ha cambiado con esta crisis?"; Beteta, "La feminización de la crisis financiera global"; Lomardo, i León, "Políticas de igualdad de genero y sociales en España".

Aquest context va repercutir en les polítiques d'igualtat municipals, i és possible indicar alguns dels impactes. D'una banda, es va produir una reducció del nombre de persones especialistes en igualtat de gènere contractades en les administracions locals. També es van produir canvis de destinació de les dones tècniques en igualtat de gènere i l'ampliació de les seves responsabilitats, i això implica una reducció del temps a disposició per a dissenyar polítiques transversals de gènere. D'altra banda, en relació amb les polítiques d'igualtat, es va observar, en primer lloc, la desaparició de programes específics amb objectius d'igualtat de gènere que es realitzaven des de diferents àrees municipals, per exemple, sobre el foment de l'emprenedoria femenina o l'esport femení de competició. Es va observar, en segon lloc, la desaparició de l'atenció que es prestava a determinats col·lectius de dones en programes o polítiques que no depenien de la Regidoria d'Igualtat com a conseqüència d'un doble efecte que va provocar la crisi: la reducció dels recursos a disposició i l'increment del nombre de persones sol·licitants de determinats serveis. Aquest doble fenomen va produir l'eliminació de serveis concrets adreçats a col·lectius de dones amb necessitats específiques. I es va observar, en tercer lloc, la reducció de les polítiques realitzades des de la mateixa Àrea o Departament d'Igualtat perquè en el moment que hi havia menys recursos molts ajuntaments van haver de dedicar-los tots a afrontar el problema de la violència masclista. I, finalment, es va produir, com a conseqüència de tot això, una reducció dràstica i, en alguns ajuntaments, la desaparició de les mesures internes dirigides a la implementació de la transversalització de gènere. La rellevància d'aquests impactes, però, no va ser uniforme, ja que depenia de la importància política i estratègica que s'havia donat a les polítiques d'igualtat de gènere en cada Ajuntament.[22]

4.2. Actualitat

L'aprovació de la llei catalana d'igualtat i la força que el moviment feminista ha tingut en els darrers anys han suposat un nou renaixement de les polítiques locals d'igualtat de gènere, tot i que és difícil afirmar que aquesta millora sigui general, és a dir, que afecti tot el món local.

22. Gelambí, "La gestión transversal de genero en momentos de crisis".

Després de les eleccions del 2015, el denominat "nou municipalisme"[23] va impulsar una nova agenda política, en la qual el feminisme es va configurar com un dels pilars fonamentals.[24] S'apostà per la construcció d'una societat més feminista qüestionant les relacions jeràrquiques, competitives i patriarcals, i se situà l'èmfasi en la reproducció social.[25]

El món local ha fet aquesta aposta utilitzant els instruments que proposa la llei catalana, principalment els plans de polítiques d'igualtat de gènere i els plans d'igualtat entre dones i homes en el sector públic.

Però la utilització d'aquests instruments no implica, com veurem, la implementació de la transversalització de gènere en les polítiques locals.

4.2.1. Plans de polítiques d'igualtat de gènere

Els plans de polítiques d'igualtat de gènere han estat un dels principals instruments d'actuació que s'han utilitzat en el món local català des dels anys noranta del segle passat.[26]

Els plans de polítiques d'igualtat recullen, de forma planificada, una sèrie de propostes polítiques amb els objectius de corregir les principals desigualtats existents entre dones i homes i reduir els conflictes derivats d'aquesta situació. Les actuacions previstes en els plans busquen assolir els objectius generals i específics que l'Ajuntament ha establert després d'haver fet una diagnosi de gènere del territori i de les polítiques municipals. Tots els plans es poden considerar polítiques d'igualtat de gènere, però no tots són eines que busquen incorporar l'objectiu de la igualtat de gènere en les polítiques municipals.

Inicialment, aquests plans van ser realitzats, sobretot en la província de Barcelona, per part de municipis grans, mitjans i petits. La diferència entre

23. Subirats, *El poder de lo próximo.*

24. Paleo, i Alonso, "De la calle a las instituciones", 47.

25. Cruells, i Alfama, "El feminismo en el municipalismo".

26. L'any 2010 el 17% de municipis catalans tenia un pla de polítiques d'igualtat. Concretament, eren 162 municipis, que representaven un 92% dels municipis amb una població superior a 20.000 habitants, i això implicava la cobertura d'un 71% de la població catalana (Alfama, "Les polítiques municipals de gènere", 6).

províncies era fruit del rol promotor i de suport assumit per la Diputació de Barcelona, que facilitava recursos tècnics i financers perquè els ajuntaments de la província poguessin dissenyar els seus plans de polítiques d'igualtat.

Actualment, es tracta d'una eina per a treballar contra les desigualtats de gènere en tot el territori català.[27] S'ha produït un increment molt important del nombre d'ajuntaments petits i mitjans que han aprovat el seu propi pla de polítiques d'igualtat o que s'han adherit al Pla de polítiques d'igualtat que ha dissenyat el Consell Comarcal.

No es pot assegurar l'existència d'una relació causal entre l'aprovació de la llei catalana d'igualtat i l'aposta política per la igualtat de gènere en el món local, però segurament ha sigut un factor que ha influït en l'increment del nombre de plans de polítiques d'igualtat de gènere existents.

Els plans de polítiques són un bon instrument per a afavorir que es treballi per la igualtat de gènere des de totes les àrees municipals, però, com totes les eines, té elements positius i riscos que s'han de tenir en compte.

Els aspectes positius del Pla són:

- Permet disposar d'una diagnosi del territori per a identificar les principals diferències, desigualtats i discriminacions de gènere existents, que es poden analitzar des d'un enfocament interseccional.

- Implica un treball coordinat i conjunt de les diferents àrees sota la direcció de la Regidoria d'Igualtat, i això es pot convertir en una excel·lent experiència formativa i en una creació d'aliances internes de l'Ajuntament.

- Incorpora indicadors d'avaluació que permetran analitzar l'evolució de la igualtat de gènere en el territori.

Els riscos del Pla són:

27. Gelambí, "Com hem vingut organitzant les polítiques d'igualtat de gènere".

- Tenir un pla pot comportar que les àrees no facin cap més esforç per a incorporar la perspectiva de gènere en la resta de polítiques que realitzen. Això implica que es deixi d'implementar la transversalització de gènere.

- Té el risc que es consideri una política exclusivament de l'Àrea d'Igualtat i que perdi tota la capacitat transformadora en la resta de departaments, que continuen treballant sense tenir en compte l'impacte de gènere de les seves actuacions.

- Té el risc que no sigui un document viu i que mori en el mateix moment en què s'aprova, sense que l'Ajuntament es comprometi realment a implementar-lo, seguir-lo i avaluar-lo.

És molt interessant tenir en compte que alguns ajuntaments han utilitzat aquest instrument per a definir la seva estratègia sobre com incorporar la transversalització de gènere en les polítiques municipals. Aquesta opció l'ha escollit, per exemple, l'Ajuntament de Barcelona amb l'aprovació del II Pla per la justícia de gènere 2021-2025 (setembre 2021).[28]

4.2.2. Plans d'igualtat entre dones i homes en el sector públic

Els ens locals tenen l'obligació d'aprovar un pla d'igualtat entre dones i homes, que ha de complir amb els requisits que estableix l'apartat 4, de l'article 15 de la LIEDH.[29]

---

28. Es pot consultar en línia a https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/123474/1/NouPla_2021-2025-ONLINE_DEF.pdf.

29. "a) Fixar, amb l'elaboració prèvia d'una diagnosi de la situació, els objectius concrets d'igualtat efectiva a assolir, les estratègies i les pràctiques a adoptar per a aconseguir-los, i també l'establiment de sistemes eficaços de seguiment i avaluació dels objectius fixats.

b) Tenir en compte, entre altres, els àmbits d'actuació relatius a la representativitat de les dones, l'accés, la selecció, la promoció i el desenvolupament professionals, les condicions laborals, la conciliació de la vida personal, laboral i familiar, la violència masclista, la prevenció de riscos laborals amb perspectiva de gènere, la comunicació inclusiva i l'ús d'un llenguatge no sexista ni androcèntric, i també l'estratègia i l'organització interna de l'organisme.

c) Incloure mesures específiques per a adequar-los, en cada cas, a les peculiaritats del personal docent, sanitari, investigador i penitenciari, i també dels bombers, agents rurals i cossos i forces de seguretat.

d) Tenir en compte els representants del treballadors a l'hora d'elaborar-los i aprovar-los.

e) Regular en l'articulat l'avaluació pròpia, que ha d'ésser quadriennal.

Els plans d'igualtat s'han considerat un instrument útil per a assegurar una igualtat més gran en l'organització i en la gestió municipal, i en molts casos són la primera "gran" política d'igualtat que es realitza en l'àmbit municipal i que no depèn de l'Àrea d'Igualtat, sinó que és responsabilitat del Departament de Recursos Humans.[30]

Realitzar un pla d'igualtat intern és important en l'àmbit local perquè implica que l'Ajuntament no només treballa per assegurar la igualtat de gènere en el territori a través de les seves polítiques, sinó que també intenta assegurar aquesta igualtat de gènere en el propi Ajuntament i en les polítiques de gestió.

Tot i que cada vegada són més els ajuntaments i consells comarcals que tenen un pla intern d'igualtat, pla que han aprovat, en molts casos, amb posterioritat a l'aprovació de la LIEDH, encara trobem entitats locals que incompleixen aquesta obligació.

Aquest clar incompliment de la llei no té conseqüències negatives per a les entitats locals que no tenen pla, tot i que podem considerar que planteja problemes ètics quan, per exemple, l'empresa que no compleix amb l'obligació de tenir pla d'igualtat no pot contractar amb l'Administració pública, per ser una causa d'exclusió inclosa en l'article 71 de la Llei 9/2017, de 8 novembre, de contractes del sector públic[31] i quan l'Ajuntament que licita no té pla.

Els plans interns d'igualtat poden afavorir la implementació de la transversalització de gènere quan incideixen a assegurar la presència de dones en llocs de comandament i aposten per la formació en igualtat de gènere per a totes les àrees.

---

f) Formar part com a annex del conveni col·lectiu o pacte de condicions de l'Administració pública corresponent o dels organismes autònoms, empreses públiques, consorcis, fundacions i altres entitats amb personalitat jurídica pròpia en què sigui majoritària la representació directa de la Generalitat o de les administracions locals."

30. Gelambí, "Com hem vingut organitzant les polítiques d'igualtat de gènere".

31. "Article 71. Prohibicions de contractar

d) (...) en el cas d'empreses de més de 250 treballadors, no complir l'obligació de disposar d'un pla d'igualtat de conformitat amb el que disposa l'article 45 de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes."

La valoració positiva d'aquesta obligació entra en debat quan ens centrem en els ajuntaments més petits (amb menys de set persones contractades), on costa identificar els beneficis d'aquest pla, cosa que pot debilitar la seva aposta a favor de les polítiques d'igualtat de gènere.

4.2.3. Implementació de la transversalització de gènere

El gran repte polític i tècnic en l'àmbit de la igualtat de gènere és implementar la transversalització de gènere, que vol dir introduir la perspectiva de gènere en el disseny de totes les polítiques:

> Perspectiva de gènere: la presa en consideració de les diferències entre dones i homes en un àmbit o una activitat per a l'anàlisi, la planificació, el disseny i l'execució de polítiques, tenint en compte la manera en què les diverses actuacions, situacions i necessitats afecten les dones. La perspectiva de gènere permet de visualitzar dones i homes en llur dimensió biològica, psicològica, històrica, social i cultural, i també permet de trobar línies de reflexió i d'actuació per erradicar les desigualtats. (article 2.e LIEDH)

Si tenim en compte el contingut de la LIEDH, podem concloure que incorporar la transversalització de gènere implica:

1. Recollir la informació desagregada per sexe i treballar amb indicadors de gènere.

2. Utilitzar un llenguatge escrit i iconogràfic inclusiu i no sexista.

3. Trencar i no reproduir els estereotips de gènere i els rols tradicionals de gènere.

4. Reconèixer el pes d'altres diferències i desigualtats: interseccionalitat.

5. Donar veu a les dones, visibilitzar les dones. Assegurar la presència de dones en els òrgans de participació i en els espais de presa de decisions.

6. Avaluar l'impacte de gènere que té tota política.

7. Actuar contra qualsevol violència masclista.

I totes aquestes actuacions han de seguir un mateix objectiu: incorporar la igualtat de gènere en tots els àmbits per transformar la societat.

La interseccionalitat es pot considerar la novetat dels darrers anys, i, segurament, com expliquen els mateixos ajuntaments, és, encara i principalment, una aposta teòrica, conceptual, que encara no està donant resultats pràctics.

Els estudis que analitzen les dificultats que existeixen per a realitzar polítiques transversals de gènere han posat en relleu la presència de resistències institucionals i resistències individuals, fins i tot quan s'ha incorporat la transversalització de gènere com a principi burocràtic.[32] Les resistències institucionals deriven de la inexistència en l'Administració d'una aposta seriosa a favor de la igualtat de gènere, i això implica que no hi hagi una directriu política clara, i tampoc no existeixin recursos econòmics i humans suficients per a realitzar aquesta tasca. Les resistències individuals tenen l'origen en el sentiment d'incapacitat del personal polític i/o tècnic, que deriva de la falta de recursos i habilitats per a implementar la gestió transversal de gènere.

La llei catalana d'igualtat ha servit per a trencar amb les resistències institucionals perquè en aquests moments la transversalització de gènere és una obligació per als ens locals. Això implica que les polítiques transversals de gènere deixin de ser fruit, exclusivament, de la feina del personal tècnic municipal sensible o compromès amb el tema. A més a més, la llei ens explica com fer-ho o en dona pistes, per exemple, tenint en compte quants homes i quantes dones ens dediquem a la programació de teatre, a qui donem visibilitat en les exposicions o si tenim en compte la sensació de seguretat de les persones que assistiran a les sessions de tarda o vespre dels espectacles programats.

Altres exemples de com incorporar la transversalització de gènere els observem en la inclusió de la perspectiva de gènere en els contractes públics i en els ajuts públics. Els ajuntaments estan apostant cada vegada més per la inclusió de clàusules socials en la contractació pública, com ho demostra el fet que molts ajuntaments disposen d'una guia o instrucció sobre contractació responsable.[33]

---

32. Margaert, i Lombardi, "Resistance to implementing gender mainstreaming in EU research policy", 3.

33. Iolanda Fresnillo fa, en la seva recerca publicada el 2021 i centrada en ajuntaments de la província de Barcelona, una llista no exhaustiva d'ajuntaments que disposen de guia o instruc-

I també s'està produint la inclusió de la perspectiva de gènere en premis, distincions i subvencions, pràctica que s'està realitzant cada vegada més, com ho demostra la publicació del quadern metodològic feminista, publicat per l'Ajuntament de Barcelona el 2020, *Premis, distincions i gènere: bones pràctiques*.[34]

Tot i haver-hi un ampli ventall d'exemples d'implementació de la transversalització de gènere en àmbit local, en aquests moments no existeixen moltes publicacions que recullin i analitzin polítiques municipals dissenyades amb perspectiva de gènere.[35]

És cert que el contingut de la llei no és exhaustiu i que incloure la transversalització de gènere en les polítiques implica molt més del que la mateixa llei estableix, però la Llei proporciona informació molt rellevant que s'ha de tenir en compte en el disseny i ens ajuda a aprendre a identificar diferències i desigualtats de gènere, establir objectius d'igualtat de gènere i analitzar l'impacte de gènere d'una política en un àmbit específic, per exemple, educació o participació.

5. Les dificultats per a dissenyar i implementar polítiques locals de gènere

Com acabem de veure, les polítiques locals de gènere estan vivint un moment de represa, i considerem que la llei catalana d'igualtat és un recurs clau en aquest procés. L'existència d'una llei que estableix obligacions clares per a l'Administració local, obligacions que influeixen en el procés de disseny de les polítiques i en el seu contingut, ha estat un element clau perquè aquestes polítiques deixin de ser fruit de voluntats individuals.

ció, entre els quals trobem Granollers, el Prat de Llobregat, Vilanova i la Geltrú, Viladecans, Sant Boi de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Santa Coloma de Gramenet, Mataró, Sabadell, Terrassa i Barcelona (pàgina 63).

34. Es pot consultar en línia a https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/122890/1/Quadern %20Premis %20i %20distincions %234-pa %cc %81g-simple.pdf.

35. La *Guia pràctica per a la realització de polítiques transversals de gènere en l'àmbit municipal*, publicada per la Diputació de Barcelona, és un recull de polítiques realitzades des de les diferents àrees municipals que s'han dissenyat amb perspectiva de gènere.

Els pocs estudis que tenim sobre les polítiques locals de gènere posen en relleu que es tracta d'una realitat no homogènia:[36] cada Ajuntament acaba sent un món autònom i això sempre s'ha traduït en casuístiques ben diverses. Uns ajuntaments treballen l'urbanisme de forma excepcional des de la perspectiva de gènere; l'aposta d'altres ha estat per la coeducació en les escoles bressol, i altres han tingut experiències innovadores d'afavoriment de l'esport femení. Aquesta gran diversitat és conseqüència del fet que l'aposta per la transversalització de gènere no ha sigut un projecte municipal sinó una aposta d'àrees concretes, sempre amb el suport de la Regidoria d'Igualtat quan existeix.

En el moment que s'aprovà la llei catalana d'igualtat, moltes de les qüestions que eren fruit de la sensibilitat personal s'han convertit en obligacions per a totes les persones que treballen en l'àmbit polític o tècnic per a l'Administració local.

Però, com hem vist, no està essent fàcil complir amb totes aquestes obligacions i, sobretot, implementar la transversalització de gènere en el món local.

Algunes de les dificultats que hem pogut identificar en aquest procés d'implementació del principi de transversalització de gènere i que comporten l'incompliment de les obligacions de la llei d'igualtat han estat les següents.

5.1. Desconeixement de la llei

En aquest article ens hem centrat en les obligacions que la llei catalana d'igualtat estableix, sense tenir en compte que moltes ja existien des de l'aprovació de la Llei orgànica 3/2007 d'igualtat efectiva de dones i homes, com hem pogut veure respecte a la introducció de la transversalització de gènere.

Treballant amb el món local, hem pogut identificar que el personal polític i tècnic que no treballa en l'Àrea d'Igualtat desconeix el contingut específic

36. Gelambí, "Les polítiques de gènere als ajuntaments catalans", "La gestión transversal de género en momentos de crisis", "Crisi econòmica i desocupació femenina", "Com hem vingut organitzant les polítiques d'igualtat de gènere"; Paleo, "Las políticas municipales de género"; Otero, i Bouzas, "Estructura, recursos y desarrollo de las políticas de igualdad en el ámbito local", Alfama, "Les polítiques municipals de gènere", "Balanç i reptes de les polítiques locals d'igualtat de gènere"; Gil Junquero, "Narrativa de las profesionales de la igualdad".

d'aquesta llei i, sobretot, desconeix que la llei estableix obligacions concretes per a l'Administració local.

I, en aquest cas concret, no conèixer la Llei i no complir-la pot no implicar cap conseqüència negativa per a un Ajuntament.

Tot i que la secció tercera de la LIEDH regula el règim sancionador i que l'article 59 estableix les infraccions, no s'hi inclou en cap cas que es considera una infracció no complir amb les obligacions específiques que la mateixa llei estableix per a les administracions locals.

5.2. Falta de desplegament pel Govern d'algunes de les obligacions que estableix la llei

Hem pogut veure que existeixen dues obligacions molt clares per a totes les persones que treballen per a l'Administració local:

1. Incloure sistemàticament la variable sexe en totes les estadístiques, enquestes i recollida de dades que es duguin a terme.

2. Fer un ús no sexista ni estereotipat del llenguatge.

La primera obligació és clau per a obtenir dades i poder identificar les diferències i desigualtats de gènere existents en un àmbit específic del territori. Només quan sabrem qui practica esport i quin esport practica, podrem avaluar l'impacte de gènere de les nostres propostes esportives.

La segona obligació posa en evidència que el llenguatge, com la cultura, construeix la societat, visibilitza i dona valor.

En ambdós casos no s'han establert criteris clars que assegurin que tothom reculli les dades desagregades per sexe de la mateixa manera o utilitzi les mateixes estratègies en la seva aposta per un llenguatge inclusiu i no sexista. Aquesta manca de directrius clares acaba convertint-se en una excusa perfecta per a no complir amb aquestes obligacions per part d'alguns governs locals.

Com ens explica la Maria de la Fuente,[37] la importància creixent de les teories de la desconstrucció de gènere —moviment *queer* i mobilització transgènere— han creat un debat al voltant de la recollida de dades, que se centra en la variable que s'ha de recollir —si és el sexe o la identitat de gènere—.[38] Aquest debat no resolt, junt amb el poc coneixement dels conceptes —com ho demostra la utilització del de gènere quan ens referim a la identitat de gènere i el fet que no existeixi una directiva clara de la Generalitat de Catalunya—, dificulta que els ajuntaments tinguin clara quina variable (sexe o identitat de gènere) cal utilitzar en molts casos i quantes opcions hi ha (dues, tres o més).

Es tracta, però, d'un tema que l'actual Govern vol resoldre a través de la seva "Estratègia per incorporar la referència al no-binarisme, al nom sentit i a la diversitat familiar en els documents administratius i en els sistemes d'informació". Resoldre aquest debat i donar unes directrius compartides i consensuades és clau per a vèncer les resistències que aquesta polèmica crea i per a poder obtenir dades que permetin identificar diferències i desigualtats de gènere i dissenyar polítiques transformadores.

En relació amb la utilització d'un llenguatge inclusiu i no sexista, també existeix un debat ampli en què s'aposta per recursos lingüístics ben diferents i fins i tot contradictoris. Un exemple d'això el trobem en la posició davant del recurs de la nota a peu de pàgina.[39]

Hi està a favor la Universitat Oberta de Catalunya, que estableix el següent en els seus criteris sobre l'ús no sexista de la llengua:[40] "En alguns escrits,

37. De la Fuente, "Creació i transferència de coneixement", 110.

38. En molts formularis es pregunta pel "gènere" i no per la "identitat de gènere" tot i que el que s'està demanant és aquesta identitat. Segons les definicions que trobem a termcat.cat, gènere és el "conjunt de característiques d'origen cultural relatives a patrons de comportament i d'identitat sobre la base de les quals s'estableix socialment la distinció entre homes i dones", mentre que identitat de gènere és la "percepció subjectiva que cada persona té d'ella mateixa amb relació al gènere". En ambdós definicions hi trobem la nota següent: "Les normes socials de gènere estan basades en el binarisme home-dona. La realitat es més complexa i l'autoidentificació de ser home, dona o una altra categoria no binària pot no correspondre's amb el sexe biològic".

39. Conclusions del treball sobre transferència de la formació al lloc de treball elaborat per Mariona Ferret en el curs "Formació amb perspectiva de gènere" (edició 2019).

40. Els criteris es poden consultar en línia: https://www.uoc.edu/portal/ca/servei-linguistic/redaccio/tractament-generes/index.html#top.

sobretot si són llargs, no es poden fer servir les formes dobles sistemàticament sense que es facin feixucs i dificultosos de llegir; per exemple, quan es tracta de normatives o textos semblants en què surten nombrosos càrrecs. En aquests casos cal considerar els límits d'aquest recurs; es pot optar com a últim recurs per escriure una nota prèvia o a peu de plana amb l'aclariment que el nom masculí és no marcat i, per tant, fa referència a homes i dones".

Està en contra del recurs de la nota a peu de pàgina, la Xarxa Vives d'Universitats (2019), que diu, concretament: "En aquest tipus de documents, no s'ha d'utilitzar el recurs de posar una nota o una disposició addicional per explicitar que, al llarg del text, el masculí fa referència tant a homes com a dones".

Aquesta manca de consens es veu agreujada, per un costat, pel fet que l'última guia publicada pel Departament de Cultura —*Guia d'usos no sexistes de la llengua en els textos de l'Administració de la Generalitat de Catalunya*,[41] que és el resultat del consens entre el món acadèmic i el polític— és del 2011 i, per un altre costat, perquè es tracta d'un debat no resolt en el qual en el darrer any s'ha incorporat el repte de com incloure i visibilitzar les persones no binàries.

5.3. Pocs recursos a disposició i greus desigualtats i discriminacions de gènere

Molts ajuntaments, sobretot mitjans i petits, manifesten que el finançament que utilitzen per a realitzar les polítiques locals de gènere és extern, és a dir, a través de subvencions. Treballar només amb finançament extern implica algunes debilitats, ja que només es podran realitzar polítiques d'igualtat de gènere si aquest finançament es produeix, i seran les subvencions les que decidiran els àmbits o aspectes en què els ajuntaments acabaran treballant.

A més a més, les gestions burocràtiques i tècniques a realitzar per sol·licitar les subvencions, així com les necessàries per a la justificació posterior, impliquen una càrrega addicional de treball per a les tècniques d'igualtat.[42]

41. Es pot consultar en línia a https://llengua.gencat.cat/ca/serveis/informacio_i_difusio/publicacions_en_linia/classific_temes/temes_opuscles_divulgatius/guia_usos_no_sexistes.

42. Gil Junquero, "Narrativa de las profesionales de la igualdad", 271.

L'Institut Català de les Dones (ICD) ha finançat les polítiques d'igualtat local a través dels contractes programa, que han estat vigents des del 2012 fins al 2020.

Amb data de 6 de maig del 2021, l'ICD deixa d'utilitzar els contractes programa i s'aprova la transferència, destinada a finançar la prestació del Servei d'Informació i Atenció a les Dones (SIAD) i a la realització de polítiques d'igualtat de gènere, als ens locals de més de 20.000 habitants, els consells comarcals i els altres ens supramunicipals. També s'inicia la concessió de subvencions als ens locals de menys de 20.000 habitants per finançar les despeses derivades de la lluita contra les violències masclistes.

A més del paper de l'ICD, també ha sigut molt rellevant la possibilitat de rebre suport financer i tècnic d'altres administracions supramunicipals com les diputacions o els consells comarcals.

Des de l'any 1996 la Diputació de Barcelona ha ofert suport econòmic i tècnic als ajuntaments de la província.

Des de l'any 2019 la Diputació de Lleida també ha incorporat la igualtat a com àmbit específic. El Ple 10/0219, de 31 de juliol, crea la Comissió d'Igualtat de la Diputació de Lleida, i a partir d'aquest moment es comença a treballar en aquest àmbit i es crea l'Àrea d'Igualtat, que ofereix serveis als ens locals (ajuntaments i consells comarcals). El 2020 la Diputació de Lleida concedeix per primera vegada subvencions, als ajuntaments de la demarcació de Lleida, en l'àmbit de la promoció de les polítiques d'igualtat i la incorporació de la perspectiva de gènere i dels drets de no discriminació de les persones LGTBI.

Les diputacions de Tarragona i Girona encara no han creat una Àrea d'Igualtat i no ofereixen finançament específic als ajuntaments per a realitzar polítiques d'igualtat de gènere.

El dubte que es planteja respecte a aquest tema és si els recursos a disposició són suficients per a implementar polítiques de gènere i, sobretot, si és possible realitzar polítiques d'igualtat de gènere i polítiques transversals de gènere.

Els ajuntaments exposen que moltes vegades els recursos a disposició per a implementar la transversalització de gènere són escassos perquè han de donar resposta a les necessitats de les dones en situació de violència. No tenir

pressupostos diferenciats implica que l'aposta per la transversalitat es quedi sempre en un segon ordre i acabi desapareixent en alguns casos.

La violència masclista és un problema important amb conseqüències molt greus i necessita un finançament important del món local.

5.4. Les polítiques locals d'igualtat no són una responsabilitat local exclusivament

Moltes polítiques locals depenen de les administracions supramunicipals, que són les que financen, i en les bases de subvencions estableixen moltes vegades disposicions específiques sobre com s'han de dissenyar o implementar aquestes polítiques.

En alguns casos, quan l'Ajuntament ha introduït la transversalització de gènere com a objectiu polític o eix estratègic de la política municipal, es troba amb el problema que les bases de subvencions que regulen algunes de les seves polítiques no s'han dissenyat amb perspectiva de gènere i, per tant, és impossible que l'Ajuntament pugui tenir en compte les diferències, desigualtats i discriminacions de gènere en la implementació al territori.

Perquè els ajuntaments implementin la transversalització de gènere, cal que els ens supralocals també ho facin, ja que són els que marquen, en molts casos, com hauran de ser les polítiques locals. Aquesta situació és la que es produeix, per exemple, en el cas de les polítiques locals de promoció econòmica.[43]

5.5. Externalització de serveis

Molts ajuntaments decideixen contractar persones o consultories externes per dissenyar el seu pla d'igualtat intern, o el seu pla de polítiques d'igualtat de gènere, o per implementar la transversalització de gènere en polítiques concretes o dissenyar indicadors de gènere. Aquesta externalització de serveis en cerca d'expertesa pot ser un element de força si es treballa conjuntament amb el personal intern, però també es pot convertir en una debilitat perquè:

43. Gelambí, "Crisi econòmica i desocupació femenina".

la regidoria no té suficient personal i així s'externalitza el servei i no es crea un grup de treball intern; les àrees no s'impliquen en el procés, i el procés no acaba de ser d'aprenentatge per al mateix ajuntament.

També s'ha identificat una tendència creixent en grans companyies consultores que, sense coneixements i expertesa en la matèria, s'apropien el discurs feminista i ofereixen els serveis d'assessoria com si no fos necessària una formació prèvia, i això es tradueix en la pèrdua dels objectius de transformació social que haurien de tenir les polítiques transversals de gènere.[44]

5.6. Dificultat per traduir el discurs teòric en canvis concrets en les polítiques i serveis

Una dificultat important en la implementació de la transversalització de gènere és convertir el discurs teòric en canvis pràctics. Es tracta de la dificultat d'entendre ben bé què s'ha de fer i com s'ha de fer. No és senzill donar resposta a preguntes tan concretes com: quins canvis he d'introduir en la gestió del pavelló municipal per assegurar que he incorporat la perspectiva de gènere?; de quina manera he d'organitzar la Nit de l'Esport, i quins premis hi he de donar, per a assegurar que he incorporat la perspectiva de gènere?

En alguns casos aquesta dificultat es deu, per una part, a la realitat patriarcal que impera en les administracions i societats locals, i, per una altra part, a la complexitat que té un canvi d'aquestes característiques, i a tot això se suma el poc temps a disposició per a dissenyar i implementar aquestes polítiques,[45] i la poca o nul·la formació en perspectiva de gènere del personal polític i tècnic de les altres àrees (àrees que no són responsables de les polítiques d'igualtat).

6. Estratègies per a afavorir la realització de polítiques de gènere locals

Per superar les debilitats que hem vist i aprofitar l'oportunitat que ofereix el marc legislatiu existent, exposem finalment algunes de les estratègies

44. Jubeto, i Gil, "Una mirada feminista a los presupuestos públicos municipales", 41-42.
45. Ibíd, 272-273.

que considerem que poden afavorir la realització de polítiques locals de gènere:

1a. Per a donar compliment a la LIEDH, el primer que cal és que la Llei i el seu contingut es coneguin i que quedi molt clar que estableix obligacions específiques per a tot el món local i no només per a l'Àrea d'Igualtat. L'aposta per la formació pot ser una estratègia clau per a aconseguir aquest objectiu. Aquesta formació no s'haurà de limitar al personal tècnic, sinó que s'haurà de demanar també a la classe política. S'haurà d'adreçar a tothom amb independència de l'àmbit específic de treball o responsabilitat, i després d'explicar els conceptes o marc teòric de la Llei, haurà d'oferir estratègies per a convertir el discurs teòric en canvis pràctics en el disseny i implementació de les polítiques.

2a. Cal tenir un equip polític i tècnic propi que sigui responsable de les polítiques d'igualtat de gènere i de la transversalització de la perspectiva de gènere, ubicat en una posició de lideratge en l'Administració. És important el lideratge polític i és important l'expertesa tècnica en igualtat de gènere.[46]

3a. Cal assumir les obligacions que estableix la Llei i dissenyar una estratègia política interna que defineixi les prioritats i els objectius a assolir. L'opció millor o la que demostra un nivell més alt de compromís tècnic és l'aprovació d'un reglament d'igualtat de gènere. En aquests moments tenim quatre municipis catalans que han aprovat un reglament d'Igualtat de gènere com a estratègia per a consolidar el seu compromís i obligar internament a tothom a implementar-lo:

- Reglament de polítiques de gènere interseccionals de l'Ajuntament de Mataró (2019).
- Reglament per a l'equitat de gènere de l'Ajuntament de Barcelona (2019).

46. Segons l'estudi elaborat per Mònica Gil Junquero ("Narrativa de las profesionales de la igualdad"), les àrees d'igualtat comparteixen les característiques següents tot i la diversitat existent en l'àmbit local: escassa disponibilitat de pressupost, poca capacitat d'incidència, escassos recursos humans especialitzats, càrrega de treball important i excessiva dependència de les característiques i implicació del personal polític i tècnic.

- Reglament municipal per a la igualtat de gèneres de l'Ajuntament de Terrassa (2019), que ha modificat el Reglament municipal per a la igualtat de gènere de l'Ajuntament de Terrassa (2017).
- Reglament de polítiques d'igualtat de gènere de l'Ajuntament de Girona (2016).

És molt important que les polítiques d'igualtat i l'estratègia de transversalització de gènere no depenguin exclusivament de la Regidoria d'Igualtat. La Regidoria és clau perquè cal lideratge i expertesa, però també és necessari que totes les àrees participin reflexionant sobre com aplicar la transversalització de gènere i que sigui una aposta de tot el consistori.

4a. Cal utilitzar les eines existents i adaptar-les a la mateixa realitat.
Per a introduir la perspectiva de gènere, és important el següent:

- Disposar de dades desagregades per sexe i d'indicadors de gènere interseccionals.
- Tenir un pla de polítiques d'igualtat de gènere que ajudi a marcar les prioritats d'actuació dels diferents àmbits o àrees d'intervenció política.
- Editar una guia sobre comunicació amb perspectiva de gènere que inclogui el llenguatge inclusiu i no sexista amb criteris consensuats perquè tot l'Ajuntament utilitzi els mateixos recursos.
- Realitzar un acord sobre com incorporar la perspectiva de gènere en la contractació pública i en els ajuts públics.
- Aprendre a analitzar i avaluar l'impacte que té qualsevol política, perquè no existeixen polítiques de gènere neutres, objectiu que es pot aconseguir redactant informes d'avaluació d'impacte de gènere.

I, per a facilitar que tot el món local s'impliqui en aquest objectiu, és òptim compartir aquests recursos amb els altres ajuntaments i ens locals, així com crear una xarxa que permeti compensar l'existència de pocs recursos a disposició i que doni valor a la feina ben feta que s'està fent.

5a. Cal continuar apostant per una llei que reguli les polítiques d'igualtat de gènere de forma autònoma i diferenciada de la normativa existent i que s'ocupi dels drets de les dones en situació de violència masclista.
Per a entendre més fàcilment que les polítiques d'igualtat de gènere no afronten només la violència masclista, és molt important no elaborar una sola llei que s'ocupi de tots els temes, tot i que implementar la transver-

salització de gènere sempre implicarà tenir en compte, prevenir i evitar situacions de violència masclista, sobretot perquè la violència masclista és la manifestació principal de les desigualtats de gènere que comporten desigualtat de poder entre dones i homes. Aquestes lleis s'han de sustentar amb quatre bases: distribució de recursos, obligacions socials, ideologia i força.

Però és precisament per la importància i rellevància social que la violència masclista continua tenint en la nostra societat, que cal especificar que no és l'únic àmbit en què cal treballar i que és necessari implementar la transversalització de gènere en totes les polítiques que es realitzin per a evitar que les dones continuïn estant excloses o siguin víctimes de discriminació indirecta per part de polítiques realitzades pensant en tota la ciutadania com si la ciutadania fos un col·lectiu homogeni i neutre en gènere.

6a. Per a dissenyar polítiques d'igualtat de gènere i implementar la transversalització de gènere en el món local, cal donar veu a les dones, fer-les participar en el procés de disseny, convertir-les en interlocutores dels ajuntaments creant un diàleg constructiu. Les dones han d'estar presents en la política municipal des de les entitats i la comunitat, i els ajuntaments s'han de preocupar no només d'assegurar-ne la presència, sinó també d'escoltar-les i donar valor a les aportacions femenines.

Bibliografia

Alfama, Eva. "Balanç i reptes de les polítiques locals d'igualtat de gènere". Dins Maria Freixenet, coord., *Mirar enrere per mirar endavant. Eines municipals per a una política pública feminista*. Barcelona: ICPS, 2021.

———. "Les polítiques municipals de gènere". *Materials CIP. Articles feministes*, 12 Barcelona: ICPS, 2012.

Alfama, Eva, Marta Cruells, i Maria de la Fuente. "¿Qué ha cambiado con esta crisis? El mainstreaming de género en la encrucijada". *Investigaciones Feministas* 5 (2014): 69-95.

Beteta, Yolanda. "La feminización de la crisis financiera global. La regresión del estado de bienestar en España y su impacto en las políticas de igualdad y de erradicación de la violencia contra las mujeres. Nuevos retos". *Asparkía* 24 (2013): 36-52.

Cruells, Marta, i Eva Alfama. "El feminismo en el municipalismo". Dins Laura Roth et al., *Ciudades democráticas: la revuelta municipalista en el ciclo post-15 M.* Barcelona: Icaria editorial, 2019.

Daly, Mary. "Gender Mainstreaming in Theory and Practice". *Social Politics* 12, n. 3 (2005): 433-450.

De la Fuente, Maria. "Creació i transferència de coneixement: els indicadors i la formació". *Mirar enrere per mirar endavant. Eines municipals per a una política pública feminista.* Barcelona: ICPS, 2021.

De la Fuente, Maria, Mònica Gelambí, Roser Rifà, i Maria Freixenet. "Fòrum de Polítiques Públiques sobre Mainstreaming de Gènere". *Materials CiP. Informes s/n.* Recerca 2008-2009. Barcelona: ICPS, 2009.

Fresnillo, Iolanda. *Contractació pública municipal amb perspectiva de gènere. Potencialitats i límits de les clàusules d'igualtat i altres eines.* Col·lecció Eines. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2021.

Gelambí, Mònica. "Com hem vingut organitzant les polítiques d'igualtat de gènere. L'estructura. L'impuls. La coordinació. La transversalitat". Dins Maria Freixanet, coord., *Mirar enrere per mirar endavant. Eines municipals per a una política pública feminista.* Barcelona: ICPS, 2021.

———. "Crisi econòmica i desocupació femenina. Existeixen noves iniciatives locals per a la inclusió laboral femenina?". Dins Maria de la Fuente, coord., *Innovacions locals contra la desigualtat de gènere a l'ocupació*, 157-182. Barcelona: ICPS, 2018.

———. "La gestión transversal de género en momentos de crisis. Análisis de los municipios catalanes". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época* 14 (julio-diciembre 2015).

———. *Guia pràctica per la realització de polítiques transversals de gènere en àmbit municipal.* Col·lecció Eines. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2016.

———. "Políticas municipales de género en Catalunya y la Lombardía. Estudio del cambio institucional y organizativo realizado para facilitar su implementación". *Cuestiones de género: de la igualdad y la diferencia* 3 (2008): 367-402.

———. "Les polítiques de gènere als ajuntaments catalans: en procés de construcció". *Working Paper Institut de Ciències Polítiques i Socials*, 243. Barcelona: ICPS, 2005.

Gil Junquero, Mònica. "Narrativa de las profesionales de la igualdad: entre el querer y no poderlo todo". Dins Mònica Gil Junquero, i Yolanda Jubeto Ruiz, coord., *Economía feminista, políticas públicas y acción comunitaria. Brújula y herramientas para la transformación local,* 259-278. València: Tirant Humanidades, 2022.

Grupo de Especialistas en Mainstreaming (EG-S-MS). *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas practicas.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer, 1999.

Jahan, Rounaq. *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development.* London: Zed Books, 1995.

Jubeto Ruiz, Yolanda, i Mònica Gil Junquero. "Una mirada feminista a los presupuestos públicos municipales". Dins Mònica Gil Junquero, i Yolanda Jubeto Ruiz, coord., *Economía feminista, políticas públicas y acción comunitaria. Brújula y herramientas para la transformación local*, 31-48. València: Tirant Humanidades, 2022.

Lombardo, Emanuela. *La europeización de la política española de igualdad de género.* València: Tirant lo Blanc. 2004.

Lombardo, Emanuela, i Margarita León. "Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis econòmica". *Investigaciones feministas* 5 (2014): 13-35.

Margaert, Lut, i Emanuela Lombardi. "Resistance to implementing gender mainstreaming in EU research policy". Dins Elaine Weiner, i Heather MacRae, ed., "The persistent invisibility of gender in EU policy". *European Integration online Papers*, Special Issue 1, vol. 18, n. 5 (2014): 1-21.

Moltó Carbonell, M. Luisa. "Prólogo". Dins Mònica Gil Junquero, i Yolanda Jubeto Ruiz, coord., *Economía feminista, políticas públicas y acción comunitaria. Brújula y herramientas para la transformación local.* València: Tirant Humanidades. 2022

Otero, Paula, i Ramon Bouzas. "Estructura, recursos y desarrollo de las políticas de igualdad en el ámbito local". *Revista de Estudios Políticos (nueva época)* 158 (2012): 139-163.

Paleo, Natalia. Las políticas municipales de género. Nivel de desarrollo y variables explicativas en el caso gallego. Tesis doctoral, Universidade de Santiago de Compostela, 2015.

Paleo, Natalia, i Alba Alonso. "De la calle a las instituciones. El diálogo con el movimiento feminista y la articulación de espacios de participación para las mujeres". Dins Maria Freixanet, coord., *Mirar enrere per mirar endavant. Eines municipals per a una política pública feminista*. Barcelona: ICPS, 2021.

Rees, Teresa. *Mainstreaming Equality in the European Union*. London: Routledge, 1998.

Squires, Judith. "Squires "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12, n. 3 (2005): 366–388.

Subirats, Joan. *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo.* Madrid: Catarata, 2016.

Valiente, Celia. "El feminismo de Estado en los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid: creación y actuacions". *GAPP* 13-14 (1999).

———. *El feminismo de Estado en España: El Instituto de la Mujer (1083-2003).* València: Institut Universitari d'Estudis de la Dona. Universitat de València, 2006.

Verloo, Mieke. "Displacement and empowerment: Reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming and gender equality". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12, n. 3 (2005): 344-365.

Walby, Sylvia. "The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime" *Social Politics* 11, n. 1 (2004): 4-29.

———. "Measuring women's progress in a global era". *International Social Science Journal* 57, n. 4 (2005): 371-387.

Woodward, Alison. "European Gender Mainstreaming: Promises and Pitfalls of Transformative Policy". *Review of Policy Research* 20, n. 1 (2003): 65-88.

———. "Gender Mainstreaming in European Policy: Innovation or Deception?". *Discussion Paper* FS I 01-103 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2001.

Secció general

Inimpugnabilidad de leyes territoriales por gobiernos de la misma comunidad autónoma: jurisprudencia constitucional… y un precepto "desaparecido" (artículo 32.3 LOTC)

Francisco Javier Donaire Villa

Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid (España)

Unchallengeability of Regional Legislative acts by Governments of the same Autonomous Communitiy: Constitutional Case Law… and a "missing" Legal Provision (Article 32.3 of the LOTC)

ABSTRACT This paper reviews the Constitutional Court's case law denying the governments of autonomous communities the right to challenge the constitutionality of legislative acts endorsed by the respective autonomic legislature. It also focuses on how to legally "rescue" Article 32.3 of the Act governing the Constitutional Court (LOTC in Spanish), which would have allowed territorial governments to file before the Constitutional Court these "intra-autonomic" appeals. This work also addresses and verifies that, as a matter of fact, Article 32.3 of the LOTC was actually endorsed by the Parliament as part of the full text of this Organic Act, but, interestingly, was never officially published in the Official State Gazette (BOE in Spanish). It also reviews the stance adopted by the most recent Constitutional Court's case law on whether Article 32.3 of the LOTC is applicable to decide the issue, as well as the grounds of such a decision, together with the development and formulation of proposals on how to properly address (or, where applicable, re-address) and legally tackle this important constitutional problem, both in terms of the model of territorial organisation and of the Spanish model of constitutional justice, not to mention the system of sources of law.

KEYWORDS constitutional justice; territorial organisation; challengeability of autonomic legislative acts.

Artículo recibido el 05/09/2022; aceptado el 05/10/2022.

El presente artículo ha contado con el apoyo de una beca del Institut d'Estudis de l'Autogovern a proyectos de investigación en el ámbito de la organización territorial del poder (Convocatoria 2021).

BY-NC-ND

RESUMEN Este artículo examina la jurisprudencia constitucional que deniega a los gobiernos de las comunidades autónomas el derecho a impugnar la constitucionalidad de las leyes aprobadas por la respectiva asamblea legislativa territorial. También aborda cómo "rescatar" jurídicamente el artículo 32.3 LOTC, que habría permitido a los ejecutivos territoriales plantear ante el Tribunal Constitucional tal tipo de impugnaciones "intraautonómicas". Este trabajo asimismo aborda y verifica que el artículo 32.3 LOTC fue real y efectivamente aprobado por las Cortes Generales formando parte de tal ley orgánica, pero que, extrañamente, nunca fue publicado oficialmente en el BOE. Igualmente es objeto de consideración el posicionamiento adoptado en la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de si el artículo 32.3 LOTC es aplicable a esta cuestión o no, así como los fundamentos de tal decisión, al mismo tiempo que se desarrollan y formulan propuestas acerca de cómo abordar correctamente esta cuestión (o cómo reabordarla, en caso necesario) para dar solución jurídica a este importante problema constitucional, tanto para el modelo de organización territorial como para el modelo español de justicia constitucional, sin olvidar los aspectos relacionados de fuentes del Derecho.

PALABRAS CLAVE justicia constitucional; organización territorial; impugnabilidad de leyes autonómicas.

1. La denegación jurisprudencial de legitimación a los gobiernos autonómicos para recurrir leyes de su comunidad autónoma: SSTC 223/2006, 176/2019 y 81/2020

Las Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) 223/2006, de 6 de julio, y 176/2019, de 18 de diciembre, aunque ambas con votos particulares discrepantes, han negado legitimación activa a los gobiernos autonómicos para interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes de su respectiva asamblea parlamentaria territorial. Cerrando el círculo, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 81/2020, de 15 de julio, también con votos particulares disconformes, ha denegado la adhesión de dichos gobiernos a recursos de inconstitucionalidad contra esas mismas leyes (las de sus respetivas comunidades autónomas), interpuestos por otros sujetos legitimados (cincuenta senadores, en el supuesto de autos). La doctrina fue inicialmente favorable al reconocimiento de esta legitimación "intraautonómica",[1] con-

1. Antes de recaer la jurisprudencia constitucional que analiza el presente trabajo, se ocuparon de esta legitimación de las comunidad autónomas (CCAA) las monografías de Allué Buiza, *Legitimación de las comunidades autónomas*, y de Canosa Usera, *Legitimación autonómica*. Con posterioridad a dicha jurisprudencia constitucional, lo hace Torres Muro, en *La legitimación*

trariamente a lo que ha terminado haciendo el Tribunal Constitucional (TC). De hecho, la primera de las tres SSTC denegatorias ya fue objeto de crítica académica.[2]

En efecto, la STC 223/2006 inauguró la doctrina adversa a la legitimación activa de los Ejecutivos autonómicos para impugnar ante el TC leyes de su misma comunidad autónoma (CA), al inadmitir a trámite un recurso de inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra la reforma del Reglamento de la Asamblea legislativa extremeña, de 29 de mayo de 1997. La resolución contó con el voto particular discordante del magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, favorable al reconocimiento de la legitimación que negaba la sentencia mayoritaria de la cual disentía. Lo mismo hizo la posterior STC 176/2019 con el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno riojano contra la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales, aprobada por el Parlamento de esa misma comunidad autónoma.[3] Tres votos particulares discreparon esta vez: los de la magistrada Sra. Balaguer Callejón, y los de los magistrados Sr. González-Trevijano y Sr. Xiol Ríos, en similares términos que el voto a la STC 223/2006.

Finalmente, la STC 81/2020 extendió la inadmisibilidad asimismo a la adhesión solicitada por dicho Ejecutivo (riojano) al recurso formulado por senadores contra la misma ley territorial que la que fue objeto de la STC 176/2019. Y también en esta ocasión hubo votos particulares, de la magistrada Sra. Balaguer Callejón, y de los magistrados Sr. Xiol Ríos y Sr. Enríquez Sancho, proclives a la adhesión denegada por la sentencia.

---

en los procesos constitucionales. También dedican parte de su contenido a esta cuestión monografías generales acerca del recurso de inconstitucionalidad: Balaguer Callejón, *El recurso de inconstitucionalidad*, 82 y ss.; y García Martínez, *El recurso de inconstitucionalidad*, 155 y ss.

2. Pérez Tremps, "La legitimación de los ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su comunidad autónoma".

3. Las razones político-institucionales que llevaron a esta impugnación, de un Gobierno en minoría parlamentaria contra una ley aprobada por una mayoría alternativa en la respectiva cámara legislativa territorial, a partir de una iniciativa legislativa popular, las relata Fossas Espadaler, "La legitimación autonómica", 287-288.

2. Los difíciles equilibrios argumentales de las SSTC 223/2006, 176/2019 y 81/2020: una lectura restrictiva de los artículos 32 LOTC y 162.1.a) CE y expansiva del artículo 165 CE

Años atrás, la STC 17/1990 había dicho que, a la vista de los artículos 161.1.a) y 162.1.a) CE, no podía anticipadamente descartarse la posibilidad de que los miembros de las asambleas legislativas y los órganos ejecutivos territoriales pudieran impugnar a través del recurso de inconstitucionalidad las leyes de su misma CA. Ese descarte llegaría, bastante después, con la STC 223/2006, a la que siguieron las SSTC 176/2019 y 81/2020, si bien, como ya se ha dicho, las tres con votos particulares discrepantes.

En la STC 223/2006, se afirma que "[d]e acuerdo con el artículo 32.2 LOTC, los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas solo están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía". Respecto a la invocación del artículo 32.3 LOTC efectuada por el Ejecutivo autonómico recurrente para fundamentar su legitimación activa, sostiene la misma resolución (STC 223/2006) que "el apartado, no incluido en el texto promulgado del artículo 32 LOTC es, jurídicamente, una norma inexistente; y lo es a todos los efectos, incluso como pauta interpretativa de los apartados que sí existen en Derecho, pues el entendimiento de la norma a que esa pauta llevaría sería contrario al que resulta de su interpretación literal y de su conjunción sistemática con la totalidad de la Ley".

Por su parte, el único fundamento jurídico (FJ) de la STC 176/2019, acogiendo las respectivas peticiones convergentes de inadmisión a trámite formuladas por el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y el Parlamento de la Rioja, en aplicación de la doctrina sentada en la STC 223/2006, remite en bloque a esta última. A ello añade la resolución que la admisión a trámite se rige solo por la LOTC, a la cual está íntegramente sometido el Tribunal, y que este no puede excepcionar *ad casum* ni aun amparándose en su doble vinculación a la propia LOTC y a la Constitución.

Según la STC 176/2019, el artículo 32.2 LOTC halla cobertura en la amplia reserva establecida en el artículo 165 CE, el cual mandata al legislador orgá-

nico del TC para que "desarrolle directamente y con vocación de complitud (*sic*) el título IX CE", teniendo en cuenta que, a juicio de la mayoría del TC en esa misma sentencia, dicho legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea Derecho con libertad dentro del marco que esta ofrece, correspondiéndole la determinación última del modelo de jurisdicción constitucional en lo no previsto por la propia Constitución. Finalmente, se aduce que corresponde al TC seleccionar la interpretación correcta de las normas sobre procesos constitucionales dentro del sometimiento a la Constitución y a su ley orgánica.

Las novedades jurisprudenciales añadidas por la STC 176/2019 se encuentran en la letra b) y, en parte, también (junto con un nuevo repaso de casuística preexistente) en la letra c) de su único FJ. La letra b) aduce la inoponibilidad de las previsiones estatutarias con respecto a la LOTC, y desestima así la alegación del Gobierno territorial recurrente acerca de que el Estatuto de Autonomía riojano, como *lex posterior* y de igual rango que la LOTC, habilitaría la legitimación del Ejecutivo de dicha CA para el recurso de inconstitucionalidad sin limitaciones, en armonía con el artículo 162.1.a) CE.

Según la STC 176/2019, un estatuto de autonomía no cumplimenta la reserva efectuada en el artículo 165 CE en favor, precisamente, de la LOTC, pues esta no es una forma fungible, y las restantes leyes orgánicas se relacionan con ella, también, de acuerdo con el principio de la distribución competencial. Particularmente, así lo hacen los estatutos de autonomía, pues su posición respecto de las otras leyes orgánicas depende del contenido constitucionalmente necesario y eventualmente posible de los primeros (STC 31/2010).

La letra c) del único FJ de la STC 176/2019, por su parte, desempolva la vieja doctrina de la STC 25/1981, que, basándose en los artículos 2, 97, 137, 138, 149.3 y 155 CE, se sirvió de la distinción entre los intereses generales, encomendados a los órganos estatales (los de ámbito supraautonómico, comunes a todo el Estado), y aquellos otros intereses, los respectivos de cada una de las comunidades autónomas (CCAA), cuya gestión se atribuye a estas, arribando a la conclusión de que la legitimación de los órganos estatales para el recurso de inconstitucionalidad (artículo 32.1 LOTC) se considera incondicionada, mientras que la atribuida a gobiernos (y parlamentos) autonómicos por el artículo 32.2 LOTC quedaría restringida a la impugnación de normas estatales que puedan afectar al ámbito de autonomía de la respectiva CA.

Aunque la STC 25/1981 estableció la doctrina de la diferenciación de intereses para justificar la ausencia de legitimación de las CCAA contra leyes estatales sin específica afectación sobre el ámbito propio de autonomía, la STC 176/2019 se sirvió de ella treinta y ocho años después para dar una restrictiva solución a un supuesto distinto, el de autos: esto es, cuando el objeto de impugnación por un ejecutivo autonómico no es una norma del Estado, sino una ley de la propia comunidad autónoma. Apurando el argumento relativo a "los distintos planos institucionales y funcionales en los que respectivamente se desenvuelven los órganos estatales y los autonómicos" —que, según la posición mayoritaria del TC, "dan sobrada razón de las diferentes regulaciones que la LOTC ha establecido, con fundamento en la Constitución"—, la STC 176/2019 asimismo apoyó en tal distinción entre unos y otros intereses generales la diferencia entre la legitimación concedida a diputados o senadores, y la reconocida a las asambleas legislativas autonómicas, en el artículo 32.2 LOTC, limitando la de dichas asambleas y la de los ejecutivos territoriales solo contra normas del Estado.

De esa asimetría entre los legislativos estatal y territoriales, dedujo la STC 176/2019 que la finalidad de la atribución constitucional de legitimación activa para el recurso de inconstitucionalidad concedida a la asamblea parlamentaria territorial, y no a una minoría cualificada de esta (a diferencia de lo que sucede con el Congreso de los Diputados y el Senado), reside precisamente en excluir dicha legitimación activa de órganos colegiados ejecutivos superiores y legislativos autonómicos cuando pretenda ejercerse contra leyes de su respectiva CA. Para ello, la STC 176/2019 se basa en que las asambleas legislativas autonómicas pueden modificar o derogar las leyes que ellas mismas aprueban, de modo que no precisan de legitimación activa para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, y conferírsela a los órganos colegiados ejecutivos superiores autonómicos rompería el equilibrio o paridad institucional entre estos y aquellas.

Conforme a esta resolución mayoritaria del TC, de admitirse tal legitimación, "[e]l recurso de inconstitucionalidad canalizaría, en realidad, un conflicto interno entre órganos autonómicos, cuya resolución no ha sido atribuida al Tribunal Constitucional por el ordenamiento jurídico vigente". Según la STC 176/2019, "no existe un correlato entre la garantía institucional de derechos o de cualquier interés propio y legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad, que se atribuye en lista cerrada". De este modo, "la legitimación activa, aquí como en otros supuestos de acceso a la jurisdicción

constitucional, viene a ser una atribución competencial de ciertos órganos públicos, como una opción del poder constituyente o, en su caso, del legislativo, que no exige necesariamente correspondencia con la titularidad de derechos o de intereses por parte de los así legitimados", citando al respecto las SSTC 5/1981 y 42/195, y los autos del TC (en adelante, AATC) 1021/1987, 547/1989, 320/1995 y 26/2000.

Como último refuerzo de su *ratio decidendi*, la STC 176/2019 acudió a "la asimetría de posición, para la legitimación activa, de las Cámaras de las Cortes Generales, por un lado, y de las asambleas legislativas de las CCAA, por otro lado, pues estas últimas, a diferencia de las primeras, la Constitución no atribuye tal legitimación a una determinada fracción del órgano parlamentario, sino al órgano en sí [artículo 162.1.a)]". Por su parte, la STC 81/2020, como las SSTC 223/2006 y 176/2019, baraja dos argumentos entrelazados para inadmitir la intervención adhesiva del Gobierno riojano al recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta senadores contra la misma ley territorial (de protección de los animales) del Parlamento de La Rioja.

El primero de tales argumentos viene dado precisamente por la negación de legitimación al ejecutivo autonómico para recurrir leyes de su misma CA (con expresa remisión, en tal sentido, al único FJ de la STC 176/2019), razón por la que, se argumenta en la STC 81/2020, tampoco procede admitir la solicitud de adhesión del Gobierno de La Rioja al recurso interpuesto por otros legitimados contra la mencionada ley riojana (los cincuenta senadores a que antes se hacía referencia). Inmediatamente derivado de ello, la segunda motivación aducida en la STC 81/2020 se cifra en la reiteración del argumento *a fortiori* en contra de la adhesión a recursos de terceros que tengan por objeto leyes de su CA, también empleado por la STC 176/2019 para avalar la exclusión de legitimación activa para la interposición directa del recurso de inconstitucionalidad por los ejecutivos autonómicos contra leyes procedentes de sus asambleas legislativas respectivas.

Esto es, se argumenta que, en semejante tesitura, el Parlamento y el Consejo de Gobierno territoriales aparecerían, respectivamente, como autor y denunciante, de modo que el recurso abstracto de inconstitucionalidad estaría canalizando un conflicto entre órganos autonómicos, cuya resolución, según esta jurisprudencia constitucional (mayoritaria, aunque no unánime), no ha sido atribuida al TC por el ordenamiento jurídico vigente.

3. ¿Por qué, según las SSTC 223/2006 y 176/2019, un gobierno autonómico no puede recurrir leyes de su misma comunidad autónoma… cuando según la Constitución debería poder hacerlo?

A continuación se efectúa un análisis de la doctrina que la mayoría del Alto Tribunal ha establecido sobre la inimpugnabilidad de la ley autonómica por el ejecutivo de la misma CA. En la seminal STC 223/2006, la motivación básica (FJ 2) giró en torno al artículo 32 LOTC. La tesis que se sostiene en la resolución, como ya se ha visto, es que el tenor publicado y promulgado del precepto se opone a este tipo de legitimación activa, y que puede hacerlo porque el artículo 165 CE habilita a la LOTC a concretar restrictivamente el artículo 162.1.a) de la propia Norma Fundamental en tal sentido.[4]

También se aducen varios argumentos *a fortiori* que avalarían esta interpretación: la comparación de los artículos 32 y 27.2 LOTC por efectuar ambos preceptos concreciones parangonables de la Constitución al amparo del artículo 165 de esta, o la distinción y jerarquización entre intereses generales estatales y autonómicos que justificarían la legitimación incondicionada del Estado y la limitada de las CCAA. A continuación, se realiza un examen crítico de estos argumentos, y acerca de si la aparente inaplicación que la mayoría del TC efectúa del artículo 32.3 LOTC no es en realidad una aplicación de este precepto *lost in publication* (que no aparece en el texto de la LOTC transcrito en el BOE, aunque como se verá más adelante, fue aprobado por las Cortes Generales), si bien en un sentido paradójicamente opuesto a lo que en él se dice.

4. Por todos, últimamente, y haciendo referencia a las dudas doctrinales en cuanto a que el artículo 165 CE pueda hacer lo que estas SSTC dicen que puede, esto es, concretar restrictivamente el artículo 162.1.a) CE en cuanto a la legitimación activa autonómica para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, excluyéndolo cuando se ejerza respecto a leyes de la misma CA, Ferreres Comella, "Artículo 162.1.a)", 2235.

3.1. ¿Realmente prohíbe el tenor publicado del artículo 32 LOTC que un gobierno autonómico recurra leyes de su misma comunidad autónoma?

Aunque sea el criterio de las respectivas mayorías del TC autoras de las SSTC 223/2006, 176/2019 y 81/2020, no parece que la literalidad del artículo 32.2 LOTC prohíba este tipo de impugnaciones, de ejecutivos autonómicos contra leyes de su misma CA. Dicho precepto solo contempla de modo expreso, autorizándolos, los recursos de gobiernos y parlamentos autonómicos contra leyes del Estado que afecten al ámbito de autonomía de la respectiva CA. Tampoco dice que gobiernos y parlamentos autonómicos *solo o exclusivamente* puedan interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes estatales que afecten al ámbito respectivo de autonomía. Además, si el tenor literal del artículo 32.2 LOTC no dice lo que la mayoría del Alto Tribunal dice que dice en la STC 223/2006, eso que tal sentencia dice que la LOTC dice tampoco resulta —aunque así se sostenga en esa misma sentencia— de la integración del precepto con el resto de la LOTC. Y ello porque, lisa y llanamente, ningún otro precepto de la LOTC dice nada acerca de limitar la legitimación autonómica para el recurso de inconstitucionalidad.

Las SSTC 223/2006 y 176/2019 buscan asidero constitucional a su interpretación del artículo 32 LOTC como disposición excluyente de la legitimación activa de gobiernos autonómicos para recurrir en inconstitucionalidad leyes que no sean las estatales atentatorias al respectivo ámbito de autonomía. ¿Cómo lo hacen? Si ya es jurídicamente controvertible sostener que el artículo 32 LOTC tenga tal valor excluyente, también lo es la afirmación de que el precepto, así entendido, concreta la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas legislativas de las CCAA, reconocida en principio por el artículo 162.1 a) CE. Y que esa concreción legislativa por la LOTC se hace conforme a la llamada que a dicha ley orgánica hace el artículo 165 CE. Se analiza a continuación por qué tal aserto es jurídicamente cuestionable.

3.2. ¿Puede la LOTC, sin ocupar la posición del constituyente, concretar (alterándolo en sentido restrictivo) el artículo 162.1.a) CE?

El posicionamiento mayoritario del TC en las Sentencias 223/2006 y 176/2019 acerca del artículo 162.1.a) CE lo considera como un precepto constitucional requerido (o, al menos, susceptible) de concreción legislativa por la LOTC. Ahora bien, si requiere o admite concreción por la LOTC, esto significa que la LOTC no solo puede escoger, sino también fijar una de varias interpretaciones del artículo 162.1.a) CE en materia de legitimación activa (aquí, la autonómica) para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad. Ahora bien, las características de este precepto constitucional impiden toda concreción en la LOTC que no se limite a que dicha ley orgánica repita la literalidad del propio artículo 162.1.a) CE. Esto es, solo cabe que la LOTC reproduzca el tenor de este precepto constitucional como *lex repetita*, pero sin añadirle reglas jurídicas adicionales que limiten o restrinjan el ámbito de aplicación y el contenido que aparecen generales e irrestrictos en el precepto.

Que el artículo 162.1.a) CE es norma completa y acabada, no requerida de detalle o especificación legislativa en punto a la legitimación activa para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, lo corrobora el artículo 162.2, también de la CE, que remite, para los demás procedimientos ante el TC, pero no con respecto al recurso de inconstitucionalidad, a su concreción por ley orgánica (que no puede ser sino la LOTC o sus reformas) en cuanto a las personas y los órganos respectivamente legitimados.

3.3. ¿Habilita el artículo 165 CE a que el artículo 32 LOTC concrete restrictivamente el artículo 162.1.a) CE en cuanto a la legitimación autonómica para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad? Alcance y límites del artículo 165 CE

El carácter acabado y agotador de la regulación de la legitimación (autonómica y de otros sujetos) para el recurso de inconstitucionalidad que efectúa el artículo 162.1.a) CE, lejos de poder contradecirlo, limitarlo o modularlo, incluso se ve corroborado por el artículo 165 CE, además de por el artículo 162.2 de la Ley de leyes. En efecto, lo que en particular el artículo 165 CE remite a la LOTC es la regulación de las condiciones de ejercicio de la acción, pero no la

atribución del derecho de acción, pues esa atribución la lleva a cabo directa, incondicionada y acabadamente, para el recurso de inconstitucionalidad, el artículo 162.1.a) de la Norma Fundamental, como viene diciéndose, a la vista de su propia literalidad, que no deja lugar a dudas al respecto.

El objeto de la acción contribuye a delimitar el propio derecho de acción (esto es, el objeto impugnatorio contribuye a demarcar el alcance de la legitimación activa para la formulación de las impugnaciones que pueden recaer sobre él). Y, a su vez, dicha legitimación es perfilada de forma directa, incondicionada y acabada por el artículo 162.1.a) CE, como se viene señalando. A la vista de ambas circunstancias, la regulación de tal aspecto (esto es, la regulación del objeto de la acción de inconstitucionalidad de los sujetos legitimados por dicho precepto) queda fuera del ámbito remitido por el artículo 165 CE a la LOTC.

La determinación del objeto normativo impugnable no es condición de ejercicio de la acción, sino que forma parte de la atribución de legitimación activa para ejercerla, cosa que, conviene aclarar una vez más, hace el artículo 162.1.a) CE. La jurisprudencia constitucional (dentro de ella, las aquí analizadas SSTC 223/2006 y, sobre todo, 176/2019), en cambio, ha dado un entendimiento muy amplio a la habilitación conferida por el artículo 165 CE al legislador orgánico en relación con la configuración normativa detallada del propio TC. También llama notablemente la atención que tal razonamiento mayoritario del Tribunal en ambas sentencias niega efecto directo al artículo 162.1.a) CE (e indirecto, como guía hermenéutica de la exégesis del artículo 32, apdos. 1 y 2, LOTC), pese a que es el precepto constitucional que regula de modo principal y exclusivo este aspecto sin introducir diferenciaciones restrictivas entre unos y otros sujetos legitimados activamente para el recurso de inconstitucionalidad.

Antes al contrario, como ya se ha argumentado, el enunciado textual del artículo 32.2 LOTC no excluye o prohíbe expresamente tales recursos de legitimación y objeto "intraautonómicos". Y esta constatación, que resulta con claridad de la interpretación literal del precepto legislativo (primer criterio hermenéutico a considerar según las reglas generales de la interpretación jurídica en general y, por tanto, de la interpretación constitucional en particular), se une al hecho de que, por las razones jurídicas ya dichas, el artículo 165 CE no habilita a la LOTC para añadir una concreción limitativa del artículo 162.1.a) de la propia Norma Fundamental que este no prevé, y que, por no hacerlo, jurídica y realmente excluye.

El artículo 165 CE no puede habilitar a la LOTC para introducir semejante limitación adicional, pues tal interpretación tiene como resultado hacer que el legislador orgánico del TC ocupe una posición constituyente, al otorgarle la capacidad de reformar tácitamente el artículo 162.1.a) CE en un sentido restrictivo de la legitimación autonómica para el recurso de inconstitucionalidad que este precepto constitucional, precisamente al no prever restricciones, realmente lo excluye o prohíbe, como ya se ha razonado. El otorgamiento de esa capacidad reinterpretativa, y por tanto, reformadora, de enunciados constitucionales es algo que desde la declaración de inconstitucionalidad de la mayor parte del proyecto de LOAPA (STC 76/1983) sabemos que el legislador, ni siquiera el orgánico, en cuanto poder constituido, no puede hacer.

Lo único constitucionalmente admisible para establecer semejante limitación a la legitimación autonómica para el recurso de inconstitucionalidad, dada su no modulación o limitación expresa en el precepto de la Norma Fundamental que la regula, el artículo 162.1.a), es el empleo del poder de reforma de la Constitución y así introducir en ese mismo precepto la referida limitación o modulación a la legitimación activa autonómica para el recurso de inconstitucionalidad (inimpugnabilidad de leyes de la misma CA) que, a día de hoy, no prevé, y que por tanto desautoriza.

Cabe una lectura alternativa del artículo 32 LOTC contextualizándola e integrándola en el artículo 162.1.a) de la Norma Fundamental, y en la relación que este mantiene (o, como se ha visto, más bien no mantiene) con el artículo 165, también de la CE, dado que el ámbito de aplicación de este último realmente comienza donde termina el del primero. Esto es, conferido íntegra y solamente por el artículo 162.1.a) CE el derecho de acción para el recurso de inconstitucionalidad (y este queda otorgado por el precepto sin restricción en cuanto al objeto posible, al no limitar la legitimación autonómica solo a leyes estatales), el artículo 165 habilita a la LOTC para regular las condiciones de ejercicio constitucionalmente no previstas o predeterminadas de la acción así conferida (plazos, requisitos y/o requerimientos previos en su caso, tramitación del recurso, etc.), pero no para limitarla por razón de sujetos (órganos superiores autonómicos) y de objeto (las leyes de la misma CA).

La determinación del elemento subjetivo (quién puede recurrir) y del elemento objetivo (contra qué se puede recurrir: en este caso, leyes y disposiciones de igual valor), que conjuntamente configuran y delimitan la legiti-

mación activa (el derecho de acción o *ius agendi*) para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, es presupuesto o paso previo a la regulación de las condiciones de ejercicio del derecho de acción así atribuido. Lo primero, atribuir el derecho de acción concretando sujetos y objeto, lo hace el artículo 162.1.a) CE de manera directa, completa y acabada, como ya se razonó. Lo segundo, regular las condiciones y el procedimiento de ejercicio de la acción, es lo que el artículo 165 CE permite que haga la LOTC, aunque, lógicamente, sin contrariar a la propia Constitución española, *lex superior* (artículo 9.1 CE), valor supraordenado del que con claridad participa el artículo 162.1.a) de esta.

La respectiva mayoría del TC ha optado en las SSTC 223/2006 y 176/2019 por una interpretación expansiva del alcance material de una reserva de ley orgánica, la específica a la LOTC establecida en el artículo 165 CE.[5] Y ello rompe su propia doctrina general (desde la STC 5/1981) acerca de la necesaria interpretación restrictiva del alcance material de la reserva constitucional a esta forma legislativa (artículos 81.1 y concordantes de la Norma Fundamental), para evitar una excesiva petrificación del ordenamiento jurídico que deriva de la ruptura, necesariamente excepcional, de la regla general de la democracia de la mayoría simple, que el propio TC relaciona con el valor superior del pluralismo político (artículo 1.1 CE).

Es más, si la LOTC careciera de toda norma al respecto, tal omisión sería jurídicamente irrelevante y no afectaría al ejercicio de la legitimación activa para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, ya que en todo caso rigen el artículo 162.1.a) CE, en cuanto a la determinación de los sujetos legitimados activamente, y el artículo 161.1.a) CE, por lo que respecta a la determinación del objeto de la impugnación. Así pues, el artículo 32 LOTC no desplaza a los artículos 161.1.a) y 162.1.a) CE, ni los modula o restringe. Por falta de rango, el artículo 32 LOTC no puede concretar dichos preceptos constitucionales más allá de repetirlos sin restricción adicional alguna.

De este modo, el artículo 165 CE no priva de eficacia y aplicabilidad directa al artículo 162.1.a) CE, ni permite que la LOTC lo haga total o parcialmente. Y en caso de que quepan lecturas interpretativas del artículo 32 LOTC

5. Esa expansiva concepción jurisprudencial acerca del alcance material de la reserva a la LOTC efectuada en el artículo 165 CE es puesta de relieve, entre otros trabajos doctrinales, por Gimeno Sendra, "Artículo 162", 1788.

opuestas a dicho precepto de la Norma Fundamental, en tanto supongan modificación o limitación de su enunciado, debe optarse por aquellas otras que resulten ser conformes al precepto constitucional, elección interpretativa que, como se ha visto, resulta posible en el presente caso. En definitiva, es la LOTC la que ha de interpretarse *secundum constitutionem*, y no la Constitución *secundum legem.*

3.4. ¿Son comparables los artículos 27.2 y 32 LOTC como concreciones de la Constitución con respecto al recurso de inconstitucionalidad?

Entre los argumentos que se invocan en la STC 223/2006, y se desarrollan en la posterior STC 176/2019, para apuntalar la interpretación restrictiva del artículo 32 LOTC con respecto a la legitimación autonómica para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, se halla el paralelismo entre este precepto y el artículo 27.2 de la misma ley orgánica, como anteriormente se dijo. Según el razonamiento de la mayoría del TC en dicha sentencia, el paralelismo se debería a que, al igual que el artículo 32 LOTC desarrolla y concreta el artículo 162.1.a) CE en cuanto a la legitimación para el recurso de inconstitucionalidad, el artículo 27.2 LOTC hace lo propio detallando el artículo 161.1.a) de la Constitución en lo que respecta al objeto de recurso y cuestión de inconstitucionalidad, al establecer la conocida lista de tipos de leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley susceptibles de integrar el objeto de los procesos de control de constitucionalidad de la ley.

Tal paralelismo, simple y llanamente, no existe. O bien, si existe, conduce a una conclusión exactamente contraria a la que alcanza la mayoría del TC en ambas sentencias. La razón es que los objetos normativos con rango y fuerza de ley no incluidos en el artículo 27.2 LOTC no quedan excluidos del recurso (y la cuestión) de inconstitucionalidad. Y es ahí donde falla el parangón, pues los objetos normativos no incluidos en el artículo 32.2 LOTC sí que quedan excluidos del recurso de inconstitucionalidad cuando se interpone por gobiernos (y parlamentos) autonómicos según la tesis y el fallo de las SSTC 223/2006 y 176/2019. Por el contrario, objetos normativos no listados en el artículo 27.2 LOTC han podido residenciarse ante el enjuiciamiento constitucional. Tal cosa ha sucedido, por ejemplo, con las resoluciones de las presidencias de cámaras legislativas integrando o supliendo el respecti-

vo Reglamento parlamentario,[6] que aunque forman un bloque con este, son fuentes distintas de ellos.

3.5. ¿Cabe justificar la inimpugnabilidad de leyes autonómicas por gobiernos de la misma comunidad autónoma mediante la distinción entre intereses generales supra e infraautonómicos?

Asimismo en aval de la exclusión de recursos de inconstitucionalidad de legitimación y objeto "intraautonómicos", la STC 176/2019 desempolvó, como ya se ha dicho, otra doctrina trazada años atrás en la STC 25/1981, en su día muy discutida doctrinalmente,[7] en torno a que "en el proceso constitucional, la legitimación no se establece en términos abstractos, sino que se formula para un actor concreto (por ejemplo, órgano o fracción de órgano), en relación, con un determinado tipo de acción (por ejemplo, recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia), referida a su vez a una clase concreta de actos o normas. Estos términos están en nuestro caso previamente determinados por las normas constitucionales a un nivel de generalidad desarrollado y precisado por la ley orgánica de este Tribunal".

Ahora bien, la Constitución no distingue entre actores concretos para tipos determinados de acción, ni siquiera por razón de los respectivos intereses que unos u otros encarnen, defiendan o protejan. Al contrario, el artículo 162.1.a) CE otorga legitimación activa para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad respectiva e indiferenciadamente a todos los actores que en él se contemplan, y ni el artículo 162 ni el artículo 165, ambos de la CE, defieren a la LOTC la atribución (restrictiva de los enunciados constitucionales) de la legitimación activa ni la determinación del objeto del recurso de inconstitucionalidad, cosas ambas que respectivamente realizan de forma directa y agotadora los artículos 162.1.a) y 161.1.a) CE, como ya quedó señalado anteriormente.

6. Auto del TC (en adelante, ATC) 183/1984, de 21 de marzo; STC 118/1988, de 20 de junio.

7. Un resumen del debate y los autores que lo entablaron, con sus respectivos posicionamientos, pueden hallarse en el trabajo de Jiménez Asensio, *La ley autonómica en el sistema constitucional*, 92-93.

A fortiori, argumenta la STC 176/2019 que "no existe un correlato entre la garantía institucional de derechos o de cualquier interés propio y legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad, que se atribuye en lista cerrada", y que "la legitimación activa, aquí como en otros supuestos de acceso a la jurisdicción constitucional, viene a ser una atribución competencial de ciertos órganos públicos, como una opción del poder constituyente o, en su caso, del legislativo, que no exige necesariamente correspondencia con la titularidad de derechos o de intereses por parte de los así legitimados", citando al respecto las SSTC 5/1981 y 42/1985, así como los AATC 1021/1987, 547/1989, 320/1995 y 26/2000.

Sobre tan evanescente noción (intereses generales infra y supraautonómicos, y una supuesta jerarquización de importancia entre unos y otros) hace residenciar también la mayoría del TC en las SSTC 223/2006 y 176/2019 su entendimiento del artículo 32.2 LOTC como norma excluyente o prohibitiva de la legitimación activa de los ejecutivos autonómicos contra sus propias leyes territoriales. En caso contrario, se añade, "[e]l recurso de inconstitucionalidad canalizaría, en realidad, un conflicto interno entre órganos autonómicos, cuya resolución no ha sido atribuida al Tribunal Constitucional por el ordenamiento jurídico vigente".

Ahora bien, tales argumentos son circulares o tautológicos. Se tenga o no un derecho subjetivo o interés propio, lo determinante, según el TC, es la atribución constitucional (o legislativa) de legitimación activa para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad. Y esa atribución constitucional existe: la efectúa el artículo 162.1.a) CE sin limitación alguna en cuanto a la procedencia territorial y contenido del objeto recurrido, como ya se ha señalado, sin que la exclusión resulte tampoco de la literalidad del artículo 32 LOTC, como también se ha visto ya, ni dicha exclusión legislativa pudiera, en caso contrario, hallar cobertura en el artículo 165 CE por las razones examinadas: en síntesis de lo anteriormente señalado al respecto, entenderlo así equivaldría a sostener que el precepto otorga capacidad de reforma tácita de la Constitución a la LOTC (algo que en general prohíbe el título X de la norma fundamental) para que dicha ley orgánica pueda restringir lo que en la propia Constitución aparece irrestricto y regulado de forma directa y agotadora, como sucede con la legitimación activa para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad.

3.6. ¿Es justificable que ejecutivos (y parlamentos) territoriales no puedan impugnar leyes de su comunidad autónoma a causa del desequilibrio constitucional entre cámaras legislativas estatales y autonómicas respecto al quórum de ejercicio del recurso de inconstitucionalidad?

La STC 176/2019 razona en torno a la asimetría entre cada una de las dos cámaras parlamentarias de las Cortes Generales, de una parte, y las asambleas legislativas autonómicas, de otra parte, en cuanto a la legitimación activa para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, como un argumento adicional a los ya examinados en aval a su negativa a reconocer esa legitimación a los órganos superiores autonómicos (legislativos, pero también ejecutivos) respecto a leyes de su misma CA. La asimetría reside en que la atribución constitucional de legitimación activa para el recurso de inconstitucionalidad no se reconoce a las Cortes propiamente dichas, ni por separado a sus dos cámaras, Congreso y Senado, sino a minorías cualificadas de cada una de ellas (cincuenta diputados o cincuenta senadores), mientras que en el caso de las asambleas legislativas territoriales sí que se les atribuye como tales, y no a minorías parlamentarias cualificadas. Esa asimetría, según la STC 176/2019, permitiría inferir que la acción de inconstitucionalidad no fue otorgada por la Constitución a los parlamentos autonómicos para impugnar sus propias leyes, que estos pueden derogar total o parcialmente.

Ahora bien, una vez más hay que recordar que el artículo 162.1.a) CE no establece expresamente esa limitación de objeto impugnatorio a la legitimación de los parlamentos autonómicos, pudiendo haberlo hecho, y, en cambio, las razones anteriormente señaladas en este trabajo impiden que lo haga la LOTC, al exceder de la doble habilitación que a la misma conceden los artículos 162.2 y 165 CE. Es más, la inexistencia de ese equilibrio o paridad entre parlamentos estatal y autonómicos en lo relativo a la legitimación para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad incluso puede invocarse para justificar la conclusión inversa a la alcanzada en la STC 176/2019: las asambleas legislativas de las CCAA siempre pueden modificar sus propias leyes, pero no los ejecutivos territoriales. Incluso aquellos de dichos ejecutivos (no todos, por el momento) que disponen de la potestad de emanar decretos leyes, pues además de tener que respetar el hecho habilitante (la urgencia), deben someterlos a convalidación parlamentaria.

Por otra parte, existe un desequilibrio similar entre el Gobierno central y las Cortes Generales, pues el presidente de aquel está legitimado activamente para el recurso de inconstitucionalidad, mientras que no lo están estas como órganos (sí cincuenta diputados o cincuenta senadores). Pero ese desequilibrio no impide que el presidente del Gobierno goce de dicha legitimación activa.

Los debates constituyentes —a los que no ha acudido el TC en esta ocasión— tampoco son concluyentes. Los únicos datos constatables son que, inicialmente, la legitimación activa para el recurso de inconstitucionalidad se atribuía en el artículo 153.1.a) del Anteproyecto de Constitución a los presidentes de las respectivas instituciones colegiadas (del Gobierno, del Congreso, del Senado y de los ejecutivos territoriales), sin conferirse, en cambio, a los parlamentos autonómicos como tales.

La asimetría que finalmente la Constitución vino a establecer entre Cortes Generales y parlamentos autonómicos en cuanto a la legitimación activa para la válida interposición del recurso de inconstitucionalidad es consecuencia de los avatares del ejercicio del poder de enmienda en cada una de las cámaras (Congreso y Senado), y de la intervención final de la Comisión Mixta Congreso-Senado, durante el trámite de elaboración de la Norma Fundamental. La principal modificación del tenor inicial del Anteproyecto de Constitución, determinante de esa asimetría en el texto finalmente aprobado y vigente de la Ley de leyes, sin duda fue el otorgamiento constitucional de legitimación activa a minorías parlamentarias cualificadas del Congreso y del Senado,[8] según reza el tenor definitivo del artículo 162.1.a) CE, en lugar de a las presidencias respectivas de dichas cámaras, que es lo que originariamente establecía el anteproyecto constitucional.

La legitimación de las presidencias se mantuvo durante toda la tramitación de la Constitución en el Congreso y el Senado precisamente en relación con

8. Primeramente, a cincuenta diputados y veinticinco senadores, según el Informe de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados: artículo 155.a), sobre la base de la Enmienda n.º 368 del Grupo Socialista (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, núm. 82, 17 de abril de 1978, p. 1609), y posteriormente, a partir del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, a cincuenta diputados y a cincuenta senadores, tras la aprobación de una Enmienda *in voce* de la UCD, (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas*, núm. 92, 19 de junio de 1978, p. 3451), al igual que en la redacción definitiva de la Constitución.

las CCAA (sumándose, a las de los órganos colegiados ejecutivos superiores, también las de las respectivas cámaras legislativas territoriales),[9] y solo pasó a serlo del órgano colegiado en sí (esto es, solo pasó a otorgarse la legitimación activa para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad a los gobiernos y los parlamentos autonómicos)[10] tras la intervención de la Comisión Mixta Congreso-Senado, cuyo dictamen aprobaron finalmente como texto constitucional el Congreso de los Diputados y el Senado, y luego la ciudadanía en referéndum.

Si algo cabe deducir de los debates constituyentes es que, precisamente, se optó en ellos por romper la simetría institucional, no solo entre las propias Cortes Generales y los parlamentos de las CCAA, sino también entre aquellas y el Gobierno central (otorgando legitimación no a este como órgano colegiado, sino individualmente a su presidente, y pasando a atribuirla a minorías cualificadas de cincuenta diputados o cincuenta senadores, en lugar de a cada cámara legislativa estatal, o a su respectiva presidencia), y que esa misma asimetría no determine límite alguno a la legitimación activa de diputados y senadores con respecto a la que constitucionalmente se atribuye al presidente del Gobierno central. Generalizando aún más, puede deducirse de los debates constituyentes que la asimetría institucional entre los sujetos legitimados activamente por la Constitución para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad carece de relevancia a fin de determinar o justificar diferencias en el alcance y objeto de esa legitimación entre unos y otros sujetos.

Lo determinante es, así pues, la atribución constitucional de esa legitimación al órgano, o a sujeto o sujetos. Es más, no rompe la paridad entre Gobierno central y Cortes Generales en cuanto a la legitimación activa para el recurso de inconstitucionalidad que el presidente del primero pueda impugnar leyes de las segundas, y las segundas no puedan ni impugnar dichas leyes ni tam-

9. Mediante la ya citada Enmienda *in voce* de la UCD, que sería objeto de aprobación durante los debates de la Comisión Constitucional del Congreso (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas*, núm. 92, *cit.*, p. 3451).

10. De hecho, los textos inicialmente aprobados por el Congreso, artículo 153.1.a) (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, núm. 82, *op. loc. cit.*), y por el Senado, artículo 161.1.a), no enmendado a este respecto por la Cámara Alta (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, núm. 161, 13 de octubre de 1978, p. 3574), conferían la legitimación activa para el recurso de inconstitucionalidad a la presidencia de los órganos colegiados ejecutivos superiores de las CCAA, el primero de tales textos, y a dicha presidencia y a la de los parlamentos autonómicos, el segundo de esos mismos textos.

poco disposiciones con fuerza de ley del Gobierno, sino que tengan capacidad de hacerlo minorías cualificadas (o, simplemente, diputados o senadores, aunque superen el número de cincuenta e incluso materialmente alcancen el equivalente a la mayoría de la cámara, que nunca puede ser recurrente en cuanto tal), algo que, lisa y llanamente, así prevén de forma literal el artículo 162.1.a) CE y, en armonía con este último, también el 32.1 LOTC.

3.7. ¿Inaplicación, o aplicación *contra legem* (…*y contra Constitutionem*), del artículo 32.3 LOTC por las SSTC 223/2006 y 176/2019?

A lo ya dicho acerca de la legitimación de gobiernos (y asambleas legislativas) autonómicos para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra leyes de la misma CA, cabe añadir un argumento adicional, que solo de modo muy tangencial se menciona tanto en antecedentes (el tercero) cuanto en el único FJ de la STC 176/2019, pero que explicitan más claramente dos de los tres votos particulares a la misma (el tercero lo hace por reenvío a los otros dos): los suscritos por la magistrada Sra. Balaguer Callejón y por el magistrado Sr. González-Trevijano, respectivamente.

Se trata, una vez más, del doctrinal y gráficamente calificado como "precepto perdido":[11] el tercer apartado, no publicado en el BOE (*lost in publication*), del artículo 32 LOTC, pese a que, como se verá más adelante, *ese apartado 3 del artículo 32 LOTC fue votado afirmativamente por las Cortes Generales al tramitar y aprobar la propia LOTC*. A la muy genérica alusión efectuada en el antecedente 3 de la STC 176/2019 (refiriéndose a la exposición que, a decir del Tribunal, realizó con algún detalle la parte recurrente en torno a la tramitación parlamentaria del proyecto gubernamental que dio origen a la LOTC), se contesta en el único fundamento jurídico de la misma resolución, lacónicamente, que el TC "no puede atender a otra razón que la que resulta del artículo 32 [LOTC] en la forma en que este precepto existe en Derecho e interpretando su contenido en los márgenes que le permiten los términos literales de la LOTC", reproduciendo en este sentido un pasaje textual del segundo fundamento de la STC 223/2006.

11. La gráfica expresión la acuñaría Pérez Tremps, "La legitimación de los ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su comunidad autónoma", *passim*.

El artículo 32.3 LOTC, que, como se verá más adelante, realmente fue aprobado por las Cortes Generales (aunque, extrañamente, no se publicó en el BOE), responde a la visión del legislador orgánico del TC en torno a que era preciso contemplar la legitimación activa de los gobiernos autonómicos contra leyes de su misma CA precisamente para que el artículo 32 LOTC fuese constitucional en su integridad, es decir, en consideración conjunta a sus tres apartados parlamentariamente aprobados (en cierto modo, la otra posibilidad, la impugnación estatal de leyes de CCAA quedaba salvada en la LOTC mediante la tramitación del conflicto de competencias como recurso de inconstitucionalidad si el motivo de la controversia se origina en una ley, sin entrar ahora en el total acierto técnico o no de esta opción legislativa, pues excede del objeto del presente trabajo).

Sorprende que, habiendo negado al principio y al final del razonamiento la existencia jurídica del tercer apartado del artículo 32 LOTC, la STC 223/2006 termine reconociéndosela al integrarlo como elemento de interpretación sistemática de los dos primeros apartados del mismo artículo. De forma contradictoria con ese reconocimiento de existencia jurídica, el argumento mayoritario del TC alcanza un resultado opuesto a lo que dice el precepto "perdido". Esto es, el artículo 32.3 LOTC, a cuyo tenor se confiere legitimación a los gobiernos autonómicos para recurrir leyes de su respectiva asamblea, se emplea por la resolución mayoritaria del TC como argumento precisamente para negar tal legitimación.

En síntesis, si el artículo 32.3 LOTC no existe, como dice la STC 223/2006, no debe aplicarse. Pero, si se aplica, como termina haciendo la misma resolución, no debería llegarse a su amparo a un resultado jurídico opuesto a su contenido. Cabe, por el contrario, otra lectura que, al igual que hace la STC 223/2006, termine dando aplicación al "inédito" apartado 3 del artículo 32 LOTC como elemento interpretativo del contenido promulgado y oficialmente publicado del mismo artículo (esto es, de sus apartados 1 y 2). Se trata de una lectura diversa, respetuosa con la literalidad del artículo 32.3 LOTC, que la conecta con el tenor irrestricto e incondicionado y no modulado de los artículos 161.1.a) y 162.1.a) CE en cuanto a objetos impugnatorios y sujetos actuantes por cuanto en ellos viene referido a la legitimación (autonómica) para el recurso de inconstitucionalidad.

Tal lectura alternativa a la efectuada por el canon jurisprudencial del TC, que, a diferencia de él, otorga relevancia jurídica al contenido material del artículo

32.3 LOTC según sus propios términos, no lleva al inconstitucional resultado interpretativo de que el artículo 165 CE habilite a dicha ley orgánica, a través de su artículo 32, en su contenido solo parcialmente publicado en el BOE, a alterar restrictivamente la redacción de los artículos 161.1.a) y 162.1.a) CE en materia de legitimación autonómica para el recurso de inconstitucionalidad, que es la consecuencia en la que, en cambio, desemboca el canon jurisprudencial en la actualidad. Un resultado que, como ya se ha visto, es equivalente a una reforma de este último precepto constitucional (e incluso también del artículo 165 de la Ley de leyes), pero sin seguir el obligado cauce para ello, que solo puede ser el marcado por el título X de la Norma Fundamental, pues la LOTC, parafraseando la DTC 1/1992, no es instrumento para la reforma tácita de la Constitución.

Esto es, no cabe considerar que el artículo 32 LOTC desplace en su integridad al artículo 162.1.a) CE, ni tampoco, en cuanto al objeto de la impugnación, al artículo 161.1.a) CE, como hacen las SSTC 223/2006 y 176/2019. Al contrario, interpretando ese mismo artículo 32 LOTC a la luz de su tercer apartado (no publicado oficialmente pero sí aprobado por las Cortes Generales, como ya se ha adelantado y se analiza detalladamente más adelante), es posible entender que los dos apartados de dicho artículo que sí se publicaron en el BOE no estarían introduciendo una restricción en la legitimación activa autonómica (cosa que ninguna de las dos disposiciones constitucionales citadas permiten, y que la LOTC no podría por ello establecer, ni siquiera al amparo del artículo 165 CE, como también se ha argumentado con anterioridad).

La lectura alternativa aquí propuesta a la efectuada en la STC 223/2006 haría del artículo 32.2 LOTC una simple *lex repetita* parcial del artículo 161.1.a) CE, en cuanto a los objetos impugnables, y del artículo 162.1.a), también de la CE, en lo que atañe a los órganos autonómicos subjetivamente legitimados, pero no permitiría impedir la directa aplicación de ambos preceptos constitucionales a situaciones que se hallan fuera de esa parcial repetición legislativa, como acontece con las impugnaciones de leyes autonómicas por ejecutivos de la misma CA. Incluso desde la perspectiva de la tesis en torno a la inexistencia jurídica del artículo 32.3 LOTC, los supuestos sí regulados en los otros dos apartados promulgados y publicados oficialmente del mismo artículo 32 no agotarían la regulación de la legitimación, de modo que sería posible la aplicación inmediata y conjunta de los dos artículos constitucionales mencionados —161.1.a) y 162.1.a)—, en los que esa impugnabilidad sí tiene cabida, porque ninguno de esos dos apartados publicados oficialmente

del artículo 32 LOTC efectúan exclusión expresa alguna de recursos contra leyes autonómicas presentados por los respectivos ejecutivos territoriales.

O bien, si se admite la existencia jurídica del tercer apartado del artículo 32 LOTC, debida a su efectiva aprobación parlamentaria (como se verá más adelante), dicho apartado fungiría entonces como *lex repetita* parcial de los enunciados constitucionales relativos a la legitimación activa de los ejecutivos autonómicos para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra leyes de su asamblea, en conjunta y armónica aplicación con los artículos 161.1.a) y 162.1.a) CE, a los que desde luego no desplaza, ni puede desplazar, modular o restringir, pero sí aplicar *sin contradecirlos* (artículo 9.1 CE).

El artículo 153.a) CE corrobora esta exégesis, alternativa a la efectuada por la STC 223/2006 y resoluciones concordantes ya examinadas. En efecto, al atribuir tal precepto el control de constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley de las CCAA al TC, también lo hace sin distinguir o limitar entre los distintos sujetos legitimados activamente para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad; y sin excluir de esa capacidad impugnatoria, en particular, a los órganos autonómicos a que se refiere el artículo 162.1.a) CE, en plena sintonía, pues, con este último precepto de la Norma Fundamental.

4. El ulterior rechazo jurisprudencial a la adhesión de ejecutivos autonómicos a recursos de inconstitucionalidad contra leyes de su misma comunidad autónoma ejercidos por otros sujetos legitimados: STC 81/2020

A modo de "epílogo" o "cierre del círculo" de la STC 176/2019, ha venido a operar la STC 81/2020, por cuanto si en aquella se inadmitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad temporáneamente interpuesto por el Gobierno riojano contra la asimismo riojana Ley de protección de los animales, en esta última (la STC 81/2020) se ha inadmitido la adhesión de dicho ejecutivo territorial al recurso de inconstitucionalidad presentado contra la misma ley autonómica por cincuenta senadores. Generalizando pronunciamiento y doctrina, la STC 81/2020 prohíbe también la adhesión de los gobiernos autonómicos a recursos de inconstitucionalidad ejercitados contra leyes o

normas con fuerza de ley de su misma CA por terceros sujetos legitimados (en el supuesto de autos, cincuenta senadores).

4.1. Antecedentes jurisprudenciales favorables a la adhesión de gobiernos autonómicos a recursos de inconstitucionalidad de otros sujetos legitimados activamente

Aunque sin cita expresa, la STC 81/2020 parece aplicar, *mutatis mutandis*, y extendiéndola a la inadmisibilidad de intervenciones adhesivas a recursos de inconstitucionalidad de sujetos legitimados activamente, la doctrina enunciada en la STC 176/2019 (con precedente en la STC 223/2006) para negar legitimación activa a los Ejecutivos autonómicos, cuando el objeto de impugnación sea precisamente una ley o norma con fuerza de ley de la misma CA. Nótese que el argumento se ha aplicado hasta ahora solo a gobiernos de las CCAA, en las SSTC 223/2006, 176/2019 y 81/2020.

Sin embargo, el mismo criterio sería susceptible de generalizarse y hacerse operar igualmente respecto a los parlamentos autonómicos. En efecto, aunque se inviertan en tal caso las posiciones procesales, siendo autor de la norma impugnada el consejo de gobierno, y demandante, el parlamento territorial, el recurso abstracto de inconstitucionalidad interpuesto por el segundo (que normalmente será contra una norma con fuerza de ley del primero no sometida a votación parlamentaria vinculante y previa: un decreto legislativo)[12] canalizará igualmente un conflicto entre los órganos autonómicos superiores.

Por otra parte, surge el interrogante acerca de si la STC 81/2020 revierte jurisprudencia constitucional previa en la cual se admitió y discutió expresamente una alegación de un gobierno autonómico en torno a la posible inconstitucionalidad de una ley de la misma CA. Se trata de la STC 71/1982, en relación con la Ley del Parlamento Vasco 10/1981, sobre el Estatuto del Consumidor. Pese a no hallarse previstas en el artículo 34 LOTC, ni en general en disposición

12. Con las excepciones de los decretos legislativos autonómicos en las CCAA de Cataluña y Extremadura, en las que, o bien en el estatuto de autonomía (Extremadura) o en el reglamento del parlamento territorial (Cataluña), se prevé la necesidad (Extremadura) o la posibilidad (Cataluña) de una previa votación parlamentaria vinculante. Al respecto, véase: Donaire Villa, "El control de las asambleas legislativas territoriales sobre los decretos legislativos autonómicos", 67-85.

alguna de dicho texto legislativo, el TC ha admitido intervenciones adhesivas de CCAA, tanto de ejecutivos como de parlamentos de estas, a recursos de inconstitucionalidad con dimensión competencial. Resume las razones de tal planteamiento el ATC 216/1999, de 15 de septiembre:

> Es doctrina reiterada de este Tribunal (AATC 172/1995, 252/1996 y 378/1996, entre otros) que la naturaleza abstracta del recurso directo, limitado al enjuiciamiento de la constitucionalidad de una Ley, ha de excluir, como regla general, la intervención de cualquier persona distinta a las enunciadas en los artículos 162 C.E. y 32 y 34 LOTC, sin que el artículo 81 LOTC permita generalizar la intervención del coadyuvante en todos los procesos constitucionales, pues ese precepto se limita a consagrar la carga procesal de la postulación (AATC 1203/1987 y 110/1991), infiriéndose claramente de los artículos 32 y 34 LOTC que, en principio, no son posibles otras personaciones en el recurso de inconstitucionalidad que las de los expresamente legitimados por dichos preceptos, salvo el supuesto admitido, desde el ATC 172/1995, respecto a las CCAA en un recurso de inconstitucionalidad cuando este presenta un contenido competencial que lo convierte en instrumento de solución de determinados conflictos de esta índole, como se desprende de la simple lectura del artículo 67 LOTC (ATC 172/1995, FJ 4.º).

Esto significa que el TC admite la posibilidad de intervención adhesiva autonómica en el recurso directo de inconstitucionalidad, pero lo hace cuando y porque las CCAA dispongan de legitimación activa para interponer ellas mismas el recurso, y únicamente en la medida en que cuenten con esa legitimación. La doctrina resumida en el ATC 216/1999, que acaba de reproducirse, ha supuesto hasta ahora la admisión de intervenciones adhesivas de órganos autonómicos, en condición de coadyuvantes del sujeto o sujetos autor o autores del recurso de inconstitucionalidad principal, o de alguno de los otros legitimados pasivos previstos en el artículo 34.1 LOTC, en los supuestos que, por orden cronológico, se mencionan a continuación.

En un primer momento, se admitió la intervención adhesiva del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Catalunya como coadyuvante en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del Congreso contra la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en lo relativo al contenido concreto de las competencias autonómicas sobre la denominada "Administración de la Administración de Justicia" (ATC 172/1995), supuesto que se invoca en el pasaje antes transcrito del ATC 216/1999. El mismo criterio se ha aplicado con

posterioridad en otros dos casos, con la respectiva admisión de la adhesión solicitada por los órganos superiores autonómicos.

El ATC 155/1998, de 30 de junio, FJ 2, admitió la intervención de la Generalitat de Catalunya como coadyuvante del presidente del Gobierno en defensa de la norma impugnada, en el recurso de inconstitucionalidad promovido por las Cortes de Aragón contra la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, de modificación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales, por su impacto competencial para la Comunidad catalana. En este caso, se admitieron las alegaciones formuladas por la Generalitat de Catalunya debido a que, cuando esta compareció, aún no había concluido el plazo conferido a una de las partes (la Abogacía del Estado) para presentar las suyas (ATC 155/1998, FJ. 4).

Por último, aunque no se refiera a ejecutivos (ni legislativos) autonómicos, sino a senadores, ni se trate propiamente de una adhesión a un recurso de un tercero, sino del ejercicio propio y directo de la legitimación activa, cabe mencionar que la STC 180/2000 (FJ 2), paradójicamente, a la vista de lo que después ha sucedido en particular con la STC 176/2019, rechazó el óbice procesal planteado por un ejecutivo territorial (precisamente, el riojano) en torno a la ausencia de interés senatorial para la impugnación de leyes de la misma CA de algunos senadores nombrados por la asamblea legislativa autora de la ley autonómica impugnada. También cabe mencionar que hubo votos particulares a dicha sentencia, y que el suscrito por el magistrado Sr. Jiménez de Parga, de sentido inverso a los formulados a las SSTC 223/2006, 176/2019 y 81/2020, expuso que la resolución de la que disentía (la STC 180/2000) debió acoger el óbice hecho valer por el Gobierno de la Rioja, entre otras razones, porque de este modo esos senadores de designación autonómica participantes en la impugnación superaban la falta de legitimación para recurrir leyes de su misma CA.[13]

13. Al respecto, véase: Jiménez Asensio, *La Ley autonómica en el sistema constitucional*, 98.

4.2. Los antecedentes jurisprudenciales denegatorios de adhesiones de ejecutivos autonómicos a recursos de inconstitucionalidad de otros legitimados y la doctrina adversa de la STC 81/2020 a tales adhesiones cuando esos recursos se dirigen contra leyes de la respectiva comunidad autónoma

Precedente jurisprudencial de los supuestos analizados en el presente trabajo puede considerarse la STC 118/2016, de 23 de junio (FJ 1), que se refirió a la intervención como coadyuvantes del Gobierno central —asimismo en la posición de demandado o legitimado pasivo y en defensa de la norma cuestionada— al Ejecutivo y al Parlamento vascos en los recursos de inconstitucionalidad 3443-2010 (interpuesto por el Consejo de Gobierno de la CA de La Rioja), 4138-2010 (interpuesto por el Parlamento de La Rioja), 4223-2010 (interpuesto por el Consejo de Gobierno de la CA de Castilla y León) y 4224-2010 (interpuesto por las Cortes de Castilla y León), todos ellos contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. Tales recursos se dirigían contra la reforma de la LOTC que otorgó al TC la competencia para conocer de las impugnaciones de las normas forales de los Territorios Históricos vascos en materia tributaria, por privar a las CCAA recurrentes de la legitimación de que con anterioridad disponían para impugnar dichas normas forales (ante la jurisdicción contencioso-administrativa) en los casos en que produjeran el denominado "efecto frontera" desde el punto de vista fiscal.

Ahora bien, en este caso, a diferencia de los anteriormente citados (intervención de la Generalitat de Catalunya como coadyuvante en los recursos respectivamente interpuestos contra la reforma de la LOPJ y contra la modificación de la Ley de espacios naturales protegidos), no se tramitó incidente de admisión de las intervenciones adhesivas del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco, sino que la cuestión se resolvió en sentido afirmativo directamente en sentencia (la mencionada STC 118/2016). Además, y sobre todo, en esta sentencia se aplicó la doctrina general del Tribunal en torno a que las susodichas intervenciones adhesivas de otros legitimados no modifican el objeto procesal definido por el recurrente, ni amplían el trámite de alegaciones, de modo que el TC no permitió que las dos instituciones autonómicas admitidas alegasen como coadyuvantes, porque se personaron con posterioridad a la expiración del plazo fijado al efecto para las partes propiamente tales (antecedentes 14 y 15 de la STC 118/2016).

La innovación que aporta la STC 81/2020, de 15 de julio, en relación con la legitimación de los gobiernos autonómicos para el recurso de inconstitucionalidad, es la inauguración de un nuevo supuesto de interdicción de intervenciones adhesivas de tales órganos territoriales: cuando pretendan sumarse a la posición actora en recursos de inconstitucionalidad interpuestos por terceros sujetos legitimados en los casos en que dichos gobiernos territoriales carecen de legitimación activa con arreglo a la propia jurisprudencia constitucional, y que justamente son aquellos recursos que tengan por objeto leyes de la misma CA a la que pertenezcan tales ejecutivos territoriales.

Conforme a esta doctrina de la STC 81/2020, la adhesión se deniega por el TC cuando los gobiernos y parlamentos autonómicos que la solicitan carecen de legitimación activa propia, de modo que lo que estos pretendan con la intervención adhesiva no sea tanto (o solo) dar cobertura a una legitimación activa extemporáneamente ejercida, sino suplir, mediante intervención adhesiva a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por otro sujeto legitimado, el ejercicio temporáneo de una legitimación activa para interponer un recurso propio de la que se carece por jurisprudencia previa que así lo establece (SSTC 223/2006 y 176/2019); esto es, cuando el ejecutivo autonómico en cuestión no dispone de tal legitimación activa debido al carácter intraautonómico, por sujetos y objeto, de la controversia constitucional que pretende trabarse, o a la que intente sumarse el gobierno territorial correspondiente.

También ha denegado el TC la intervención adhesiva autonómica a recursos de inconstitucionalidad interpuestos por terceros sujetos legitimados cuando dichos recursos se dirigen contra leyes estatales con eventual incidencia negativa en el ámbito de competencias de la respectiva comunidad, y en los que, además, y como criterio determinante de la denegación del Alto Tribunal, la institución territorial solicitante de la adhesión dispone de legitimación directa para interponer su propio recurso, pero no la ha ejercitado temporáneamente, tratando de suplir con la intervención adhesiva el inejercicio de su propia capacidad de acción directa contra la norma en cuestión por haber expirado el plazo para ello.

Es, fundamentalmente, el caso de las sucesivas denegaciones de las adhesiones solicitadas por el Parlamento de Navarra a recursos de inconstitucionalidad planteados en tiempo y forma por diputados y por otras CCAA contra la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa [SSTC 14/2018, de 20 de febrero, FJ 2; 31/2018, de 10 de abril, FJ 2; 49/2018,

de 10 de mayo, FJ 3.a); 53/2018, de 24 de mayo, FJ 2.a).i), y 67/2018, de 21 de junio, FJ 2.a)], interpuestos en plazo, respectivamente, por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, más de cincuenta diputados, el Parlamento de Catalunya y el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

Concretamente, como *leading case*, en la STC 14/2018, de 20 de febrero (FJ 2), se denegó esa intervención adhesiva, en la posición activa, con respecto al recurso planteado contra dicha norma por diputados del Congreso, doctrina que posteriormente fue aplicada con igual efecto denegatorio, con el correspondiente reenvío expreso, en las SSTC 31/2018, de 10 de abril, FJ 2 (recurso de inconstitucionalidad núm. 1406-2014, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso), 49/2018, de 8 de mayo (recurso de inconstitucionalidad núm. 1385-2014, interpuesto por el Parlamento de Catalunya), 53/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad núm. 1433-2014, interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias), 66/2018, de 21 de junio, FJ 3 (recurso de inconstitucionalidad núm. 1435-2014, interpuesto por el Gobierno de Canarias), y 67/2018, de 21 de junio (FJ 2.a), denegando esa misma adhesión al recurso formulado por la Junta de Andalucía.

En síntesis, la intervención adhesiva de órganos autonómicos superiores (parlamentos, pero en criterio extrapolable también a los ejecutivos respectivos) se deniega en estos casos precisamente porque la institución territorial solicitante de su adhesión a recursos de terceros legitimados disponía de su propia legitimación para recurrir, y no fue ejercitada oportuna y temporáneamente. Así pues, y este es el criterio común, o al menos el principal, a adscribir como *ratio decidendi* de la inadmisión de la adhesión solicitada por el Gobierno riojano al recurso de inconstitucionalidad de diputados del Congreso contra la ley de su misma CA sobre protección de los animales, dicho ejecutivo autonómico carecía de esa legitimación, según se dijo específicamente en la previa STC 176/2019. Y esta lo dijo, a su vez, en sintonía con la STC 223/2006, que había establecido lo propio, en afirmación generalizable a todas las CCAA, con respecto a la Junta de Extremadura y su intento de impugnación de una reforma del Reglamento de la Asamblea de su CA restringiendo a aquel el ejercicio del veto presupuestario que, a imagen y semejanza del artículo 134 CE, le confiere el Estatuto de Autonomía extremeño.

La afirmación, en la STC 81/2020 (con expresa cita de la STC 176/2019 al efecto) de que, en caso de admitirse tal adhesión, "el recurso abstracto de incons-

titucionalidad canalizaría, en realidad, un conflicto interno entre órganos autonómicos, cuya resolución no ha sido atribuida al Tribunal Constitucional por el ordenamiento jurídico vigente", constituye un argumento *a fortiori* de la *ratio decidendi* (recuérdese esta vez más: que la ausencia de legitimación activa para impugnar directamente impide la adhesión a recursos de terceros legitimados como modo de evadir esa carencia). Sin embargo, tal aserción a mayores constituye mero *obiter dictum*, y por ello no es generador en sí de jurisprudencia en el sentido técnico del término.

El voto particular del magistrado Sr. Enríquez Sancho a la STC 81/2020 planteó si en realidad esa solicitud de adhesión formulada por el Gobierno riojano era técnicamente tal o podía calificarse más bien, por su contenido, como las alegaciones que el artículo 34.1 LOTC sí permite realizar a las instituciones autonómicas en recursos de inconstitucionalidad (como era el caso en la STC 81/2020) interpuestos por otros sujetos legitimados contra disposiciones de la respectiva CA. El voto particular sostiene que era en realidad de eso de lo que se trataba, de alegaciones efectuadas al amparo del referido precepto de la LOTC (artículo 34), y que, en consecuencia, no deberían haber sido expresamente desestimadas, como por el contrario hace la STC 81/2020 en su FJ 2.a), al señalar textualmente que "no procede admitir su solicitud de adhesión al recurso de inconstitucionalidad [...]".

Ciertamente, el FJ 2.a) *in fine* de la STC 81/2020, tras haber declarado la inadmisión de esa adhesión, termina destacando que "el ejecutivo autonómico puede personarse en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra una ley de la comunidad autónoma para formular alegaciones (artículo 34.1 LOTC)". Sin embargo, al inadmitir esta sentencia la adhesión del Ejecutivo riojano al recurso de Diputados del Congreso, privó a dicho ejecutivo de la posibilidad de formular efectivamente esas alegaciones (que, como observa el voto particular, y expresamente señala el artículo 34.1 LOTC, pueden ser las que la institución autonómica "tenga por conveniente", lo que incluye la posibilidad de que coincidan con el sentido del recurso y, no solo no defiendan la constitucionalidad de la norma autonómica impugnada, sino que también la ataquen si consideran que eso es lo que se deriva del parámetro de constitucionalidad aplicable).

Es más, en ningún pasaje de la fundamentación jurídica de la STC 81/2020 hace referencia el Tribunal, ni para rebatirlas ni para estimarlas, a las alegaciones formuladas por el Ejecutivo riojano, lo que confirma la inadmisión global

de tales alegaciones en la personación y comparecencia de dicho gobierno autonómico en el litigio constitucional. Parece, pues, que debería haberse planteado la cuestión en incidente previo de admisibilidad del recurso de inconstitucionalidad (que, aunque imprevisto en la LOTC, ha sido expresamente establecido y utilizado de manera repetida por el TC).

Ello habría permitido que el TC pusiera de manifiesto al Gobierno riojano la improcedencia de su adhesión al recurso, pero que cumplimentara al mismo tiempo el derecho de este órgano ejecutivo autonómico, en cuanto legitimado pasivo en el procedimiento, a formular alegaciones, ya que a eso sí le autoriza el artículo 34.1 LOTC. En su lugar, se ha desestimado de plano y directamente en sentencia la adhesión solicitada por el Gobierno de La Rioja, sin posibilidad ya de subsanación que hubiese permitido a dicho Ejecutivo territorial formular las alegaciones que tuviera por conveniente para que hubiesen sido consideradas, en el sentido que hubiera procedido, por el Tribunal en la sentencia.

Es más, también hace notar el mismo voto particular a la STC 81/2020 que existen precedentes en la casuística ante el TC de alegaciones admitidas por este (y, cabe añadir aquí, incluso acogidas) de inconstitucionalidad de preceptos de la respectiva ley autonómica por parte de un gobierno de la misma CA, al amparo del trámite previsto en el artículo 34.1 LOTC. Se trata, concretamente, de la anteriormente citada STC 72/1981, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad del presidente del Gobierno contra la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Parlamento Vasco, que aprueba el Estatuto del Consumidor.

No deja de ser cierto que en las alegaciones efectuadas por el Gobierno Vasco, mediante su personación en el procedimiento resuelto por la referida sentencia (72/1981), no se habló expresamente de "adhesión" de este ejecutivo territorial al recurso. Pero también es verdad que las alegaciones que el Gobierno Vasco formuló en relación con la impugnación del artículo 31 de la citada Ley 10/1981 señalaban que, o bien el precepto no era inconstitucional por no ser innovador y constituir una mera *lex repetita*, o bien que podría ser inconstitucional de conformidad con la STC de 23 de marzo de 1982. Es más, las alegaciones de este ejecutivo territorial culminaban en el *petitum*, formulado al TC, de que se declarase la conformidad a la Constitución de la ley territorial impugnada, a excepción, precisamente, de su artículo 31, por constituir este último una reiteración innecesaria de precepto estatal.

Por lo demás, el referido artículo 31 fue declarado inconstitucional (STC 71/1982, FJ 20 y parte dispositiva), dándose acogida así a la impugnación del presidente del Gobierno, pero también a las alegaciones del Ejecutivo vasco en tal sentido. La sentencia descarta la hipótesis apuntada por este último en torno a que el precepto no fuera innovador por repetitivo de norma estatal, pues el Tribunal le atribuyó la aportación de un *quid novum* al ordenamiento, y esto le llevó a declarar su inconstitucionalidad, en sentido concurrente, al menos en cuanto al resultado, con lo solicitado como segunda alternativa por el Gobierno Vasco (concordando este en tal aspecto, a su vez, con el propio recurrente).

4.3. ¿Es la STC 81/2020 un caso de *overturning* con respecto a jurisprudencia constitucional previa?

La STC 81/2020 ha inadmitido la adhesión de una institución autonómica al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por otro sujeto legitimado. En cambio, la STC 71/1982 hizo exactamente lo contrario: admitió las alegaciones de un gobierno territorial, y además en sentido contrario a la constitucionalidad de la ley impugnada, que era de su propia CA. Cabe plantearse, en consecuencia si ha habido un cambio de jurisprudencia. Sin embargo, parece posible descartar que así sea. Un cambio jurisprudencial, en términos formales, ha de ser expreso. En la STC 81/2020, sin embargo, el sentido contrario de la solución dada al caso similar resuelto de forma distinta por la previa STC 71/1982 no se ha visto acompañada por la declaración expresa del cambio de criterio.

Ahora bien, la STC 81/2020 no impide que un gobierno (o un parlamento) autonómico efectúe alegaciones al amparo del artículo 34 LOTC en un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por un tercer legitimado, ni que con ello concurra el órgano territorial superior en destacar o solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la norma recurrida cuando dicha norma sea de la misma CA. Es discutible que si esa alegación se hace en forma o bajo la denominación de "adhesión" al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por otro sujeto o sujetos legitimados, deba ser rechazada por el TC.

Más discutible todavía es que ese rechazo se haga directamente en sentencia, sin previa apertura del incidente de admisión a trámite que dé oportunidad de defensa al ejecutivo (o parlamento) autonómico autor de la alegación, permitiéndole aclarar que simplemente se limita a mantener un criterio de fondo

similar al del recurrente sin solicitar formalmente una intervención en el procedimiento en calidad procesal de coadyuvante. Asimismo, la apertura del trámite de admisión ofrece oportunidad al propio TC de poder tener y, en su caso, considerar tal *feedback* del órgano superior autonómico en torno al fondo del asunto, y contar con ese material jurídico en forma útil y conducente a la ulterior decisión definitiva del recurso. También resulta cuestionable que se le dé automáticamente por el TC un sentido formal al empleo del sustantivo "adhesión" o del verbo "adherirse" por el ejecutivo (o parlamento) autonómico correspondiente en sus alegaciones, que se haga equivaler a una solicitud de intervención procesal en el procedimiento en calidad de coadyuvante, y que esa simple selección de vocablos se considere antijurídica y determinante, no solo de la inadmisión de tales alegaciones, sino también de su falta de valor para poder ser tenidos materialmente en cuenta por el TC al resolver el recurso en cuanto al fondo.

Antes al contrario, tales términos ("adhesión", "adherirse", en sus diversas formas) pueden entenderse en un sentido material, en lugar de procedimental, y otorgársele por el TC el valor, directamente, de una alegación o de una serie de alegaciones perfectamente encuadrables en las previsiones del artículo 34.1 LOTC. Con ello, se favorecen las posibilidades de acción de los órganos superiores autonómicos ante el TC en el marco de procedimientos ya abiertos por otros sujetos activamente legitimados. Además, ello permite que lo alegado pueda contribuir a enriquecer el debate de cara a la resolución del recurso por el TC.

5. El (mermado) régimen de control de las leyes autonómicas mediante el recurso de inconstitucionalidad resultante de las SSTC 223/2006, 31/2010, 176/2019 y 81/2020

El actual panorama jurisprudencial, principalmente conformado por las SSTC 223/2006, 31/2010, 176/2019 y 81/2020, da lugar a una merma significativa de las posibilidades de impugnabilidad de la ley autonómica mediante recurso de inconstitucionalidad por contraste con las existentes respecto a la ley estatal.[14] De los artículos 153.a), 161.1.a) y 162.1.a) de la Norma Fundamental

14. Esta diferencia *in peius* del régimen jurídico de la ley autonómica respecto a la estatal como fuentes del Derecho, junto a otras diferencias de similar sentido que exceden del ob-

se desprende, más bien, el imperativo constitucional de que el régimen y las posibilidades de impugnabilidad de la ley autonómica ante el TC mediante recurso de inconstitucionalidad sean iguales que en el caso de la ley estatal.

O, al menos, un imperativo constitucional de que ese régimen de impugnabilidad constitucional de la ley autonómica sea lo más similar posible al de la ley estatal, con la única modulación expresamente prevista en la propia Norma Fundamental: el distinto quórum parlamentario entre Congreso y Senado, de una parte, y asambleas legislativas autonómicas, de otra, que establece inequívocamente el artículo 162.1.a) CE en cuanto a la legitimación activa para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad. No pueden tener cabida en ese régimen de impugnabilidad de la ley autonómica, en cambio, restricciones a la legitimación activa de gobiernos y parlamentos territoriales que el mismo artículo 162.1.a) CE, al no preverlas, impide su establecimiento por la LOTC, ni siquiera como concreción —restrictiva— de dicho precepto, pues tal concreción excede de las posibilidades de regulación de las condiciones de ejercicio de la acción, que es lo único a lo que el artículo 165 CE autoriza a dicha ley orgánica, como se vio anteriormente.

Solo de este modo se aseguran para la ley autonómica las mismas o similares posibilidades de acceso al control de constitucionalidad mediante el recurso directo ante el TC que para la ley del Estado. Y es que si las tres sentencias comentadas en el presente trabajo (aunque con votos particulares) dicen que al TC no se le ha otorgado competencia para la resolución de controversias de inconstitucionalidad "intraautonómicas" entre ejecutivo y legislativo de una CA acerca de una ley o disposición de ley de dicha CA (afirmación más que controvertible, según se ha analizado en los lugares correspondientes de este trabajo), la STC 31/2020 (FJ 32) también negó competencia al Consejo de Garantías Estatutarias catalán (actual denominación del anterior Consejo Consultivo, por lo que la afirmación puede extenderse a todos los órganos autonómicos similares existentes) para la resolución de este tipo de controversias, por una cuestión de monopolio de rechazo del TC con respecto a la ley como fuente del Derecho (incluida, precisamente y como es obvio, la ley autonómica).

---

jeto de este trabajo, ya se detectaron y analizaron en el trabajo de Jiménez Asensio, *La ley autonómica en el sistema constitucional*, 92-103.

6. La real y efectiva aprobación parlamentaria del artículo 32.3 LOTC: en busca de un precepto *lost in publication*

Como ya se ha visto, para las SSTC 223/2006 y 176/2019, la falta de publicación del artículo 32.3 LOTC en el BOE supone que este precepto no existe, o que no puede tomarse jurídicamente en consideración. En cambio, la doctrina es en general proclive a la legitimación autonómica para el recurso de inconstitucionalidad contra leyes de la misma CA, en la línea de lo previsto en dicho precepto *lost in publication*.[15]

Vigencia y existencia jurídica no son, en este contexto, conceptos necesariamente iguales (o, en terminología habitual del TC, conceptos "coextensos"). Cierto es que la vigencia es la forma más clara de existencia jurídica de un precepto, en este caso, legislativo. Y la vigencia la determinan, precisamente, la publicación oficial de la correspondiente norma (artículo 9.3 CE) y la ausencia de publicación oficial subsiguiente de otra norma posterior de suficiente rango con efecto derogatorio de la anterior, expreso, tácito o implícito, o bien de un acto jurídico con valor anulatorio de aquella (como sentencias del TC estimatorias de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 164 CE y su desarrollo en los artículos 38 y siguientes de la propia LOTC).

Con arreglo al artículo 2 del Código Civil, esa publicación oficial se cumple mediante la inserción, en este caso de la LOTC, en el BOE. Pero que esa publicación no incluyese el artículo 32.3 LOTC, pese a haber sido aprobado por

15. Doctrinalmente, se ha pronunciado a favor de reconocer la legitimación autonómica contra leyes y normas con fuerza de ley de la misma comunidad Torres Muro, "Problemas de legitimación", 620, proponiendo revertir la doctrina del Tribunal en el sentido apuntado en el voto particular a la STC 223/2006, para superar el que tilda de "curioso incidente parlamentario de la desaparición del artículo 32.3 del proyecto de LOTC". Algo similar sostiene González del Campo, "La legitimación de los Ejecutivos autonómicos", 373, donde se propone o bien un cambio de doctrina o una reforma legal. Ambos criterios doctrinales sustancialmente coinciden con el adelantado en el seminal trabajo de Pérez Tremps, "La legitimación de los Ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su Comunidad Autónoma", 6, que abogaba por el giro jurisprudencial o la enmienda legislativa. A estas dos líneas de eventual cambio (jurisprudencial o legislativo), Fossas Espadaler, "La legitimación autonómica en el recurso de inconstitucionalidad", 309, añade como tercera alternativa la reforma constitucional, ante el rechazo en la STC 31/2010 a que el Consejo de Garantías Estatutarias catalán asumiera el control de constitucionalidad de leyes de su CA.

las Cortes Generales, ¿significa automáticamente que ese mismo precepto carezca de toda modalidad o posibilidad de existencia jurídica? Los más de cuarenta años transcurridos desde la publicación inicial de la LOTC en el BOE, y de su previa tramitación parlamentaria, impiden investigar hoy las causas y el origen material concretos de lo que en la actualidad cabe atribuir objetivamente a un error. Ahora bien, sí es posible localizar dónde se produjo ese error, a través de boletines oficiales y diarios de sesiones de las Cortes Generales. Y si una conclusión se desprende de ese examen es que las Cortes Generales indudablemente aprobaron el artículo 32.3 LOTC, como se ilustra seguidamente.

Anteriores trabajos doctrinales ya pusieron de manifiesto la efectiva aprobación parlamentaria del artículo 32.3 LOTC.[16] El tenor de dicho precepto, expresamente habilitante de recursos de inconstitucionalidad de ejecutivos autonómicos contra leyes de su misma CA se contenía ya (numerado como artículo 35) en el inicial proyecto legislativo gubernamental de la LOTC, y no fue enmendado ni rechazado, sino votado afirmativamente por las Cortes Generales. Esa aprobación tuvo lugar el 19 de septiembre de 1979, en la segunda y última lectura del Pleno del Congreso sobre el proyecto gubernamental de LOTC,[17] tras la introducción de enmiendas por el Senado al texto adoptado en primera lectura por el propio Congreso a partir del proyecto inicial del Ejecutivo,[18] de modo que el primer texto que aprobó el Congreso ya contemplaba expresamente la legitimación activa de los gobiernos territoriales para interponer recursos de inconstitucionalidad "de objeto intraautonómico".[19]

¿Dónde puede, pues, detectarse el error, y en qué consiste este? Concretamente, ese error se ubica en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* del Congreso de los Diputados que documentaba la votación definitiva de la cámara en la segunda lectura de la tramitación parlamentaria del proyecto de LOTC, para

16. Entre otros, Jiménez Asensio, *La ley autonómica en el sistema constitucional*, 96-97, y Pérez Tremps, "La legitimación de los Ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su Comunidad Autónoma", 4.

17. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 30, 19 de septiembre de 1979, p. 1758.

18. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, I Legislatura, Serie II, núm. 21, 3 de septiembre de 1979.

19. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Serie A, núm. 44-III, 30 de julio de 1979. Concretamente, el artículo 32.3 LOTC aparece en la página 152/85 de este documento.

examinar y adoptar o no las enmiendas al mismo aprobadas por el Senado.[20] De hecho, dichas enmiendas senatoriales, según aparecían en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de la Cámara Alta, no afectaban al artículo 32.3 del Proyecto de LOTC,[21] y fueron correctamente transcritas en el *Boletín Oficial* del Congreso que iniciaba el trámite de segunda lectura para que esta cámara se pronunciase sobre las enmiendas introducidas por el Senado.[22]

La omisión se produjo en la composición del *Boletín Oficial* del Congreso subsiguiente a la votación final del proyecto.[23] Dicho *Boletín Oficial* transcribió incorrectamente el texto del artículo 32 LOTC votado y aprobado por el Pleno del Congreso, pues omitió el tercer apartado de dicho artículo. Concretamente radica el error en que, al no haber sido enmendado o suprimido por el Senado ese tercer apartado del artículo 32 del Proyecto de LOTC, dicho apartado 3 formó realmente parte del texto sometido a votación final del Pleno del Congreso, y aprobado por este, según documenta correctamente, en cambio, el *Diario de Sesiones* de la cámara correspondiente a esa misma votación.[24]

Refleja tal publicación en el *Diario de Sesiones* que inicialmente se ponía a votación del Congreso una enmienda del Senado al artículo 32.2 del Proyecto de LOTC que, según el Grupo Andalucista, conllevaba supresión del artículo 32.3. Ahora bien, queda igualmente transcrito que el Grupo Socialista, mediante intervención del diputado Sr. Peces-Barba, puntualizó que el artículo 32.3 del Proyecto de LOTC no se veía afectado por la enmienda. La Presidencia de la Cámara acogió expresamente la puntualización efectuada por el Sr. Peces-Barba, y sometió a votación dicha enmienda, con explícita y literal precisión de que el artículo 32.3 LOTC quedaba incólume.[25]

---

20. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Serie A, núm. 44-V, 5 de octubre de 1979.

21. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, I Legislatura, Serie II, núm. 21, *cit.*, p. 161. De igual tenor, la transcripción de las Enmiendas del Senado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Serie A, núm. 44-IV, 13, en la página 152/107.

22. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Serie A, núm. 44-IV, 13 de septiembre de 1979, en la página 152.

23. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Serie A, núm. 44-V, 5 de octubre de 1979.

24. Esta misma circunstancia fue puesta de relieve por Corcuera Atienza, "Autonomía y recurso de inconstitucionalidad", 12.

25. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno*, núm. 30, en la página 1758.

El mismo *Diario de Sesiones* transcribió la votación final favorable del Congreso de los Diputados al conjunto del Proyecto de LOTC (que, como se ha visto, se extendió a su artículo 32.3).[26] En definitiva, el Pleno del Congreso de los Diputados sí que aprobó de forma expresa el artículo 32.3 LOTC, que atribuye legitimación activa a los ejecutivos autonómicos para el recurso de inconstitucionalidad contra leyes de su misma CA. El hecho de que no se publicara el artículo 32.3 LOTC en el BOE es el desafortunado resultado de un error material constitutivo de una manifiesta y grave discordancia con la voluntad real expresada por las Cortes Generales, que quedó fehacientemente documentada por el *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados.

7. Conclusión: ¿Realmente es insubsanable la errónea falta de publicación oficial del artículo 32.3 LOTC en el BOE? (… o *lost in publication, lost in adjudication*?)

La grave discordancia entre la aprobación parlamentaria del artículo 32.3 LOTC y su falta de publicación en el BOE no es jurídicamente irrelevante. Sin necesidad de "reconstrucción" parlamentaria del precepto, o de corrección de errores en el BOE, esa discordancia puede (y debería) ser, para el TC, parámetro interpretativo significativo del "resto" del artículo 32 LOTC efectivamente publicado, porque cabe una lectura *secundum constitutionem* de este último, equivalente a lo que dispone el tercer apartado del mismo (*lost in publication*). Y es posible, como ya se ha visto, porque ninguno de los dos apartados publicados oficialmente del artículo 32 LOTC prohíbe o excluye de manera expresa la legitimación de ejecutivos territoriales para interponer (o adherirse a) recursos de inconstitucionalidad contra leyes de su misma CA.

Cabría, pues, una línea de evolución doctrinal o jurisprudencial del TC, consistente en llevar la materialidad de esa voluntad parlamentaria, no a una reconstrucción del texto legislativo realmente aprobado por las Cortes pese a su indebida falta de publicación en el BOE, sino a un proceso exegético posible del artículo 32 LOTC tal y como ha sido publicado oficialmente. Con ello no se haría sino aplicar, no solo los irrestrictos términos del precepto constitucional reconocedor de legitimación activa a las CCAA para la interposición del

26. Ibíd., *1775-1776*.

recurso de inconstitucionalidad, el artículo 162.1.a) CE, que debe en todo caso prevalecer por superior jerarquía mediante interpretación legislativa *secundum constitutionem*, sino también del propio artículo 165 de la Norma Fundamental; esto es, otorgando un entendimiento de la remisión que ese mismo precepto realiza al legislador orgánico en un sentido no exclusivamente formal, únicamente dependiente de la mera facticidad de la publicación oficial de la LOTC en el BOE, sino atenta a que esa publicación refleje la efectiva voluntad real del legislador orgánico en uso de dicha remisión constitucional.

Este último contenido del artículo 165 CE cobra sustantividad cuando los instrumentos de publicidad de la tramitación parlamentaria de la LOTC permitan constatar una voluntad real del legislador orgánico del TC, aunque dicha voluntad sea discordante con el contenido de la publicación efectuada en el BOE, cuando la discordancia obedezca a un error material de omisión en esa misma publicación. La insuficiencia de rango (infralegal) de la actual regulación acerca de la rectificación en BOE de este tipo de errores,[27] y la laguna al respecto en los reglamentos parlamentarios, hacen del cambio jurisprudencial del TC la opción idónea. Cambio que, por otra parte, resulta constitucionalmente obligado, según lo dicho, por respeto a los artículos 162.1.a), 165 y aun al artículo 66 (este último en tanto atribuye la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales y no a los órganos encargados del *iter* subsiguiente de los proyectos legislativos parlamentariamente aprobados hasta su publicación en el BOE), todos ellos de la Norma Fundamental

Tal mudanza jurisprudencial no se limitaría a cambiar lo establecido (con votos particulares discrepantes, no se olvide) en las SSTC 223/2006, 176/2019 y 81/2020: la legitimación activa de los gobiernos autonómicos contra leyes de su misma CA, para pasar a admitirla en términos armónicos con el artículo 32.3 LOTC, pero también con el resto del artículo 32 de dicha ley orgánica (susceptible de esa misma interpretación, como ya se ha visto), y con los artículos 162.1.a), 165 y 66 CE. El cambio de jurisprudencia también se extendería a la doctrina sentada en la STC 81/2020, para revertirla y pasar a estimar admisibles intervenciones adhesivas temporáneas de los ejecutivos territoriales a recursos de inconstitucionalidad contra leyes de su misma CA interpuestos por terceros sujetos legitimados.

27. Actualmente, Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial "Boletín Oficial del Estado", artículo 26.b).2.º.

Permanecería incólume, no obstante, la doctrina en torno a la inadmisibilidad de tales intervenciones adhesivas de ejecutivos autonómicos cuando estos no hayan ejercido temporáneamente su propia legitimación activa mediante directa interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad (STC 81/2020). Pero cabría entonces la opción que el artículo 34.1 LOTC brinda para que las instituciones superiores de la CA de la que proceda la ley impugnada formulen las alegaciones que tengan por conveniente. Dichas alegaciones, como se ha visto, tanto en la teoría como en la praxis —STC 71/1982—, pueden ser contrarias a la constitucionalidad de la norma impugnada por el recurrente principal sumándose a la posición que este sostenga con los mismos u otros argumentos jurídicos. Basta que los ejecutivos autonómicos no hablen literalmente de "adhesión" en sus correspondientes alegaciones para evitar el riesgo de que sean desestimadas de plano por el TC.

Se trata, pues, de respetar la voluntad del legislador orgánico que dio su aprobación al sobrevenida e indebidamente impublicado artículo 32.3 LOTC, y de integrar esa voluntad en el canon jurisprudencial. Exégesis, por otra parte, que no solo resulta compatible con los irrestrictos términos en que la legitimación activa para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad se confiere a los órganos superiores de las CCAA por el artículo 162.1.a) CE, sino también con las limitaciones que, respecto precisamente a esa misma legitimación, impone dicho precepto constitucional a lo que la LOTC puede hacer al amparo del artículo 165 CE. Esto es, conforme al mismo, la LOTC regula las condiciones de ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. Pero ello no supone autorización constitucional, *ex* artículo 165, para que la LOTC limite por razón del objeto la atribución del derecho de acción efectuada por el propio artículo 162.1.a) CE, que, en cuanto a los órganos superiores autonómicos, se les confiere sin restricciones por razón de la procedencia territorial de las leyes que pretendan impugnarse.

No en vano, el artículo 1.1 LOTC menciona en primer lugar, como normas a las que queda subordinado el TC, la Constitución y, seguidamente, su propia ley orgánica, en significativa paráfrasis del artículo 9.1 CE, dando concreta manifestación legislativa a la supremacía de la Constitución, que lo es incluso frente a la LOTC. Dicha supremacía constitucional no requeriría la anulación en este caso de la LOTC, sino, al contrario, su más plena aplicación tal y como fue parlamentariamente aprobada, dándole eficacia, por vía interpretativa mediante reversión, por el TC, de su actual (aunque no unánime)

canon jurisprudencial, acerca del extraña e indebidamente "desaparecido" (*lost in publication*) artículo 32.3 de dicha ley orgánica.[28]

Bibliografía

Allué Buiza, Alfredo. *Legitimación de las comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 1992.

Balaguer Callejón, María Luisa. *El recurso de inconstitucionalidad*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

Canosa Usera, Raúl. *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*. Madrid: Trivium, 1992.

Corcuera Atienza, Javier. "Autonomía y recurso de inconstitucionalidad (legitimación de los órganos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad)". *Revista Vasca de Administración Pública* 1 (1981): 195-218.

Donaire Villa, Francisco Javier. "El control de las asambleas legislativas territoriales sobre los decretos legislativos autonómicos. Similitudes y diferencias con el modelo estatal". *Parlamento y Constitución* 19 (2018): 57-87.

Ferreres Comella, Víctor. "Artículo 162.1.a)". En P. Pérez Tremps, y A. Saiz Arnáiz, dirs., *Comentario a la Constitución española. 40 Aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. II, 2232-2237. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

Fossas Espadaler, Enric. "La legitimación autonómica en el recurso de inconstitucionalidad. Comentario a la STC 176/2019, de 18 de diciembre". *Revista Española de Derecho Constitucional* 123 (2021): 283-311.

García Martínez, M.ª Asunción. *El recurso de inconstitucionalidad. El proceso directo de inconstitucionalidad*. Madrid: Trivium, 1992.

Gimeno Sendra, Vicente. "Artículo 162". En María Emilia Casas Baamonde, y Miguel Rodrígez-Piñero Bravo-Ferrer, *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*, vol. II, 1785-1795. Madrid: BOE – Fundación Wolters Kluwer. 2018.

González del Campo, Luis. "La legitimación de los Ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su propia asamblea: un conflicto interpretativo entre Constitución y Ley Orgánica del Tribunal Constitucional doblemente resuelto a favor de esta. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 176/2019, de 18 de diciembre. Recurso de inconstitucionalidad núm. 1195-2019 (BOE núm. 21, de 24 de enero de 2020"). *Revista de las Cortes Generales* 108 (2020): 355-376.

28. En contra de esta opción, aquí jurídicamente desarrollada y fundamentada, Fossas Espadaler, "La legitimación autonómica en el recurso de inconstitucionalidad", 310, sostiene, en referencia a los votos particulares a la STC 176/2019, que es improcedente colmar "de forma voluntarista" el vacío en el precepto vigente (refiriéndose al artículo 32 LOTC en sus dos apartados publicados) mediante invocación a la legitimación contemplada en el, también en palabras del autor citado, *"non nato* artículo 32.3".

Jiménez Asensio, Rafael. *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*. Madrid: Marcial Pons, 2001.

Pérez Tremps, Pablo. "La legitimación de los Ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su Comunidad Autónoma: crónica de un precepto perdido". *Actualidad Jurídica Aranzadi* VII, n.º 305 (1997): 1-5.

Torres Muro, Ignacio. *La legitimación en los procesos constitucionales*. Madrid: Universidad Complutense, 2008.

———. "Problemas de legitimación en los procesos constitucionales". *Revista de Derecho Político* 71-72 (2008): 609-640.

Entre dos Uniones, el camino de Escocia hacia el *IndyRef2*

Javier Antón Merino
Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Burgos (España)

Scotland's road to IndyRef2, between two Unions

ABSTRACT Nicola Sturgeon, First Minister of Scotland, has announced a second independence referendum will be held on 19 October 2023. Given the UK government's refusal to negotiate a new independence referendum, the call for this referendum, popularly known as IndyRef2, is shrouded in great uncertainty. The aim of this article is to assess the chances of this second Scottish independence referendum finally taking place. To do so, it will begin by taking a historical overview of the different referendums that have been held in this territory, analysing their consequences and how their given results have influenced the strategies of certain political parties (specifically, the Scottish National Party). Subsequently, the arguments for and against holding a second independence referendum for Scotland will be presented, and the article will finish by assessing the real possibilities of IndyRef2 being held on the date planned by the Scottish authorities. This investigation concludes by anticipating that, over the next few years, the Scottish territorial question will continue to be a key element in the internal politics of the United Kingdom.

KEYWORDS IndyRef2; Scotland; secession; referendum; European Union; United Kingdom; Brexit.

RESUMEN Nicola Sturgeon, *First Minister* de Escocia, ha anunciado la celebración de un segundo referéndum de independencia para Escocia el 19 de octubre de 2023. Dada la negativa del Gobierno del Reino Unido a negociar una nueva consulta de independencia, la convocatoria de este referéndum, conocido popularmente como *IndyRef2*, está envuelta en una gran incertidumbre. Este artículo tiene por objetivo evaluar las posibilidades de que este segundo referéndum de independencia de Escocia pueda llevarse a cabo. Para ello, se comenzará realizando un recorrido histórico por los distintos referéndums que se han celebrado en este territorio, analizando sus consecuencias y cómo sus resultados han influido en las estrategias de determinados partidos políticos (especialmente en el Partido Nacionalista Escocés). Posteriormente, se expondrán los argumentos a favor y en contra de la realización de un segundo referéndum de independencia para Escocia, para finalizar el texto valorando las posibilidades reales de que el *IndyRef2* se celebre en la fecha prevista por las autoridades escocesas. El escrito concluye anticipando que, durante los próximos años, la cuestión territorial escocesa continuará siendo un elemento clave en la política interior del Reino Unido.

Artículo recibido el 29/07/2022; aceptado el 28/10/2022.

PALABRAS CLAVE *IndyRef2*; Escocia; secesión; referéndum; Unión Europea; Reino Unido; *brexit*.

1. Introducción

Desde hace varios años, la política británica ha estado marcada por una suerte de crisis, cambio e incertidumbre. Sin remontarse más de una década, a partir del año 2014, el país ha sido testigo de la dimisión de cuatro primeros ministros (David Cameron, Theresa May, Boris Johnson y Liz Truss), de la celebración de un referéndum por la independencia de Escocia y otro para la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE), de la salida efectiva del país del ente supranacional europeo y de un reguero de dimisiones de altos cargos de los distintos gobiernos. No parece que el futuro de la política británica traiga consigo un periodo de estabilidad y sosiego, al menos en lo que a la cuestión territorial se refiere. Y es que en junio de 2022 la *First Minister* escocesa, Nicola Sturgeon, anunció la celebración de un nuevo referéndum de independencia para Escocia el 19 de octubre de 2023.[1] Por si fuera poco, en julio de ese mismo año, Mary Lou McDonald, presidenta del Sinn Féin, ha pronosticado que habrá un referéndum para la unificación de Irlanda a lo largo de esta década.[2]

En este trabajo, vamos a poner nuestra atención en el segundo referéndum por la independencia de Escocia, conocido popularmente como *IndyRef2*. El objetivo principal del texto consiste en repasar los antecedentes refrendarios de Escocia, conocer las distintas posiciones ante la posibilidad de realizar un segundo referéndum de independencia en este territorio y evaluar las posibilidades de que se pueda llevar a cabo el *IndyRef2*. Después de esta breve introducción, se procederá a describir los antecedentes refrendarios sobre el encaje territorial que se han llevado a cabo en Escocia en los últimos cincuenta años. Posteriormente, se explicará el uso instrumental y simbólico que ha dado el Scottish National Party (SNP) a los resultados de los dos últimos referéndums, partiendo de la paradoja resultante de que, a pesar de que

1. Carrell, "Nicola Sturgeon seeks supreme court ruling on Scottish independence vote".

2. O'Connell, "Mary Lou McDonald tells Australian audience Irish unity referendum will take place 'in this decade'".

las posiciones que este partido ha defendido en ellos han sido las posturas perdedoras, el resultado de los referéndums ha fortalecido al partido nacionalista. A continuación, se analizarán los argumentos a favor y en contra de la realización de un nuevo referéndum por la independencia de Escocia. Seguidamente, nos cuestionaremos si va a ser posible llevar a cabo el *IndyRef2* y el texto finalizará con unas breves conclusiones.

2. Escocia y el último medio siglo de referéndums

Mientras que en muchos territorios los referéndums son procedimientos totalmente inusuales, en Escocia se han realizado cinco referéndums sobre su encaje territorial en los últimos cincuenta años. De estos cinco referéndums, tres se efectuaron con gobiernos laboristas en Westminster (con los primeros ministros Harold Wilson, James Callaghan y Tony Blair) y dos con gobiernos conservadores (en este caso durante el mandato de David Cameron). Además, dos de ellos, versaron sobre la permanencia del Reino Unido, primero, en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1975 y, después, en la Unión Europea (UE) en 2016, y los tres restantes fueron referéndums sobre el encaje territorial de Escocia en el Reino Unido.

Atendiendo a una cuestión temporal, el primero de estos referéndums tuvo lugar en 1975. En 1973 el Reino Unido había ingresado en la CEE de la mano del primer ministro conservador Edward Heath. Un año después, en 1974 se celebraron elecciones generales en el Reino Unido y el entonces candidato del Partido Laborista, Harold Wilson, prometió en campaña electoral llevar a cabo un referéndum para preguntar a los ciudadanos británicos si querían ser partícipes o no de la entonces CEE. Una vez ganadas las elecciones, el Gobierno laborista convocó el referéndum el 5 de junio de 1975, para dar la voz a los ciudadanos del Reino Unido, que tuvieron que responder a la siguiente pregunta: *Do you think the United Kingdom should stay in the European Community (the Common Market)?* (¿Cree que el Reino Unido debería permanecer en la Comunidad Europea —el Mercado Común—?).

A pesar de las grandes divisiones internas dentro de los partidos, el partido Conservador y el Partido Liberal apoyaron oficialmente la campaña del sí. Los laboristas no tomaron partido por ninguna de las dos posiciones, aunque el primer ministro, Harold Wilson, y la mayoría de su gabinete sí que

apoyaron el sí. Por su parte, los partidos nacionalistas de la periferia (SNP, Plaid Cymru y Sinn Féin) se adhiriendo a la campaña del no. La consulta se resolvió con una victoria del sí, con una participación del 64% del censo, en el que un 67,2% votó a favor de la permanencia frente a un 33,8% que votó en contra y, por lo tanto, el referéndum supuso la ratificación de la entrada del país en la CEE. A pesar de esto, los resultados variaron enormemente entre los distintos territorios: el mayor apoyo se alcanzó en Inglaterra (con un 68,7% de votos a favor) y el menor, en Escocia (58,4%) e Irlanda del Norte (52,1%). De hecho, el no fue la opción más apoyada tan solo en dos regiones electorales de Escocia, las correspondientes a las islas Shetland y a las Hébridas Exteriores.[3]

El 1 de marzo de 1979 el Gobierno laborista en minoría de James Callaghan celebró la primera consulta para la posible recuperación por parte de Escocia de sus órganos de autogobierno, el conocido como primer referéndum sobre la *devolution*. Esta vez, los escoceses fueron llamados a las urnas con la siguiente pregunta: *Do you want the provisions of the Scotland Act 1978 to be put into effect?* (¿Quiere que se pongan en vigor las disposiciones de la Ley de Escocia de 1978?). Pero la puesta en marcha de la *devolution* tenía una dificultad añadida, ya que, tras la aprobación el 25 de enero de 1978 de la Moción Cunningham,[4] el Gobierno británico exigía para la descentralización dos condiciones: una posición favorable a esta mayoritaria entre los electores escoceses y que tuviera un apoyo mínimo del 40% del censo electoral. El sí a la *devolution* fue defendido por el SNP, la mayor parte de los laboristas y el Partido Liberal, mientras que la campaña en favor del no en el referéndum fue secundada principalmente por el Partido Conservador.[5]

Con todo, con una participación del 63,8% del censo electoral, el resultado del referéndum fue muy igualado, ya que el 51,6% de los electores votaron a favor de la recuperación de los órganos de autogobierno del territorio caledonio, y un 48,4% votaron en contra. Además, el voto afirmativo ganó en seis de las doce regiones electorales (Central, Fife, Highland, Lothian, Stratchclyde y las islas Hébridas), y se impuso el voto negativo en las seis restantes (Borders, Dumfries y Galloway, Grampian, isla de Orkney, islas Shetland y Tayside). La victoria pírrica del sí se transformó en una derrota, ya que no se cumplió

3. Butler, y Kitzinger, *The 1975 Referendum*.

4. Llamada así por su promotor, el político laborista George Cunningham.

5. Perman, "The Devolution Referendum Campaign of 1979".

el requisito previo del apoyo mínimo del 40% del censo electoral en el referéndum, al ser el total de votos afirmativos un 32,9% del censo.[6] Por ello, el referéndum no tuvo efecto alguno en la configuración territorial escocesa, aunque fue clave en la caída del Gobierno laborista de Callaghan, seguida de la primera victoria de la conservadora Margaret Thatcher.

Tras ese primer referéndum y después de dieciocho años de gobiernos conservadores (Margaret Thatcher y John Major), la llegada al poder del laborista Tony Blair en mayo de 1997 propició un segundo referéndum por la *devolution* el 11 de septiembre de ese mismo año. Este referéndum estaba compuesto por dos preguntas: *Do you agree that there should be a Scottish Parliament as proposed by the Government?* y *Do you agree that a Scottish Parliament should have tax-varying powers?* (¿Está usted de acuerdo en que exista un parlamento escocés? y ¿Está usted de acuerdo en que el parlamento escocés tenga capacidad para variar los impuestos?). En esta ocasión, el Partido Laborista, el Partido Liberal Demócrata y el SNP se unieron en la campaña *Scotland FORward* y defendieron el doble sí en la consulta, mientras que los conservadores fueron el único gran partido político escocés que se posicionó en contra.[7]

El referéndum tuvo una participación del 60,4% del censo electoral, el 74,3% de los electores votó afirmativamente a la primera pregunta (frente a un 25,7% que votó en contra), y un 63,5% optó por el sí en la segunda cuestión (frente a un 36,5% que votó en contra). Además, el sí a la primera pregunta fue mayoritario en todas las regiones del territorio, mientras que solo las regiones de Dumfries y Galloway y la isla de Orkney votaron mayoritariamente en contra de la capacidad impositiva del Parlamento.[8] Con estos resultados se procedió a aprobar la *Scotland Act* en 1998 y a dotar a Escocia de órganos ejecutivos y legislativos de autogobierno; el 6 de mayo de 1999 tuvieron lugar las primeras elecciones al Parlamento escocés.

Ya en 2014 se celebró el primer referéndum por la independencia de Escocia. Este referéndum tiene como antecedente las elecciones escocesas de 2011, en las que Alex Salmond, candidato del SNP y *First Minister* de Escocia desde 2007, se comprometió durante la campaña electoral a realizar un referén-

6. Moreno, *Escocia, nación y razón*, 212-13.

7. Stewart Leith, y Soule, *Political Discourse and National Identity in Scotland*, 34.

8. McHarg et al., *The Scottish Independence Referendum.*

dum para la independencia en Escocia si ganaba estos comicios. Salmond alcanzó un resultado histórico en estas elecciones, ya que, a pesar de que el sistema electoral escocés fue pensado para que fuera muy poco probable que un partido pudiera alcanzar la mayoría absoluta,[9] por primera vez en la historia el SNP consiguió este hito electoral. El partido nacionalista obtuvo 69 miembros del Parlamento escocés de los 129 posibles y logró un 45,4% del voto válido en la votación en la circunscripción y un 44% del voto válido en las listas regionales.[10]

Con este resultado, en octubre de 2012 representantes del Gobierno británico, el primer ministro David Cameron y el secretario de Estado para Escocia Michael Moore, y representantes del Gobierno escocés, Alex Salmond y la viceprimera ministra Nicola Sturgeon, firmaron los Acuerdos de Edimburgo. Mediante estos acuerdos el Gobierno británico se comprometía a ceder de manera temporal al Parlamento escocés, bajo la *section 30 Order* de la *Scotland Act de 1998*, la posibilidad de llevar a cabo un referéndum para la independencia de Escocia, que se debería celebrar antes de finalizar el año 2014. Además, este referéndum debería tener una única pregunta inequívoca y pactada sobre la independencia, y el censo estaría compuesto por los habitantes de Escocia mayores de 16 años.[11] Con estas limitaciones, el Parlamento escocés reguló el referéndum mediante la *Scottish Independence Referendum (Franchise) Act 2013* y la *Scottish Independence Referendum Act 2013*.[12] El referéndum quedó fijado el 18 de septiembre de 2014, con la siguiente pregunta: *Should Scotland be an independent country*? (¿Debería Escocia ser un país independiente?).

Los simpatizantes del sí apoyados por el SNP y el Partido Verde Escocés se agruparon en la plataforma *Yes, Scotland*, mientras que los conservadores, liberales y laboristas hicieron campaña por el no junto con la plataforma *Better Together*.[13] Según los sondeos de opinión pública del momento, los partidarios de la independencia comenzaron con una gran desventaja, pero esta diferencia se fue reduciendo poco a poco y las dos posturas quedaron muy

9. Mitchell, y Henderson, "Elections and Electoral Systems", 214; Dardanelli, y Mitchell, "An Independent Scotland?", 92.

10. Antón Merino, "Escocia, ¿secesionismo o europeísmo?", 124.

11. Scottish Government, "Agreement between the Scottish Government and the United Kingdom Government on the referendum on independence for Scotland".

12. Tierney, "The Scottish Independence Referendum", 55.

13. McHarg et al., *The Scottish Independence Referendum*, 64.

igualadas en cuanto a apoyos en las últimas semanas de campaña.[14] Debido a esto, los líderes de los tres principales partidos unionistas (Partido Conservador, Partido Laborista y Partido Liberal Demócrata), dos días antes de la votación y con el objetivo de frenar una posible victoria de la opción secesionista, se comprometieron a avanzar en la descentralización de Escocia y ofrecieron al territorio una nueva ampliación de poderes tras la victoria del no a la independencia.[15]

El referéndum tuvo una altísima participación, el 84,6% del censo electoral, y los resultados confirmaron la victoria de la posición contraria a la independencia, que fue apoyada por el 55,3% de los votantes, frente al 44,7% que optaron por la independencia. El sí solo fue la opción más votada en cuatro de los treinta y dos concejos electorales (la ciudad de Dundee, Glasgow, North Lanarkshire y West Dunbartonshire).[16] Una vez conocida la victoria del no a la independencia, Salmond dimitió de sus cargos de *First Minister* y de líder del SNP en noviembre de ese mismo año, y se nombró a Nicola Sturgeon como su sucesora.[17] Por su parte, los principales partidos unionistas cumplieron con el compromiso adquirido durante la campaña electoral. Para ello, crearon la Comisión Smith, donde además de los laboristas, conservadores y liberales estaban representados los otros dos partidos con miembros electos en el Parlamento escocés, el SNP y los verdes de Escocia. Esta comisión tuvo por objetivo hacer una propuesta de mayor descentralización y ampliación de poderes para los órganos de autogobierno escoceses[18] y sus propuestas fueron aprobadas con una nueva *Scotland Act* en el año 2016.[19]

El último de los referéndums que se va a tratar en este apartado es el referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE, popularmente conocido como el referéndum del *brexit*. En este caso, la consulta se llevó a cabo el 23 de junio de 2016 en todo el territorio del Reino Unido. El referéndum fue

14. Liñeira, Henderson, y Delaney, "Voters' Response to the Campaign", 169.

15. Keating, y McEwen, "The Independence Referendum of 2014", 669.

16. British Broadcasting Corporation, "Scotland Decides - Scotland votes No".

17. Carrell, Wintour, y Mason, "Alex Salmond resigns as first minister after Scotland rejects independence".

18. Henderson, Jeffery, y Liñeira, "National Identity or National Interest?", 265.

19. Cetrà, y Harvey, "Explaining accommodation and resistance to demands for independence referendums in the UK and Spain", 614.

convocado por iniciativa del primer ministro conservador David Cameron, con intención de zanjar las divisiones internas de su propio partido y detener el ascenso electoral del UKIP (United Kingdom Independence Party).[20] Esta vez, la pregunta a la que tenían que dar respuesta los ciudadanos británicos era la siguiente: *Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?* (¿Debería el Reino Unido permanecer como miembro de la Unión Europea o abandonar la Unión Europea?), con dos posibles respuestas, *Remain a member of the European Union*[21] o *Leave the European Union*[22] (Seguir siendo miembro de la Unión Europea o Abandonar la Unión Europea).

La mayor parte de los grandes partidos del Reino Unido apoyaron de manera oficial durante la campaña previa al referéndum la opción de mantenerse en la UE. Este es el caso del Partido Laborista, el Partido Liberal Demócrata y los verdes de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte. Además, entre otros, defendieron un posicionamiento favorable al *Remain* el SNP en Escocia, el Plaid Cymru en Gales y, en Irlanda del Norte, el Sinn Féin, el Partido de la Alianza de Irlanda del Norte, el Partido Socialdemócrata y Laborista norirlandés y el Partido Unionista del Ulster.

Por su parte, el Partido Conservador se mantuvo neutral, dejando a sus representantes optar por una u otra opción, mientras que la postura del *Leave* fue defendida por partidos como el UKIP en todo el Reino Unido o el Partido Unionista Democrático y Voz Tradicional Unionista en Irlanda del Norte, así como por otros partidos de menor tamaño.

La campaña electoral previa al referéndum estuvo salpicada por una gran manipulación política y mediática. Algunos expertos señalaron como principales culpables de esta manipulación a aquellos partidos, medios de comunicación y asociaciones favorables a la salida del Reino Unido de la UE.[23] En este sentido, una de las desinformaciones más grotescas durante la campaña,

20. Fondevila Marón, "Secession referendums in the European Union and their consequences for decentralized entities of the member states", 251.

21. A partir de este momento nos referiremos a esta respuesta únicamente con el término *Remain*.

22. A partir de este momento nos referiremos a esta respuesta únicamente con el término *Leave*.

23. Inglehart, y Norris, "Trump, Brexit, and the Rise of Populism", 9.

desmentida nada más conocer los resultados del referéndum, afirmaba que el *brexit* supondría un ahorro de trescientos cincuenta millones de libras a la semana para las arcas del Reino Unido, y que este dinero podría ser dedicado para mejorar la calidad del Sistema Nacional de Salud (el NHS).[24]

En el referéndum, que tuvo una participación del 72% del censo electoral, el 51,9% de los votantes optó por abandonar la UE, frente a un 48,1% que eligió mantener el Reino Unido en la Unión. Este apretado resultado global dejó grandes diferencias territoriales, ya que mientras en Inglaterra y Gales votaron mayoritariamente por el *Leave*, 53,4%[25] y 52,5% respectivamente, en Irlanda del Norte y Escocia los europeístas fueron más que los partidarios de abandonar la UE. En estos territorios la opción del *Remain* ganó con un 55,7% (frente a un 44,3% del *Leave*) en Irlanda del Norte y un 62% (frente a un 38% del *Leave*) en Escocia.[26]

Además de la salida efectiva del Reino Unido de la UE en 2020, este resultado tuvo unas enormes consecuencias para la política británica. La primera de ellas fue la dimisión del primer ministro británico David Cameron en 2016, a la que siguió la de Theresa May tres años después debido al desgaste provocado por el duro proceso de negociación de salida de la UE. Por otra parte, el referéndum del *brexit* volvió a dar relevancia a la cuestión de la independencia de Escocia. En primer lugar, debido a la gran diferencia de Escocia con respecto al conjunto del Reino Unido en los resultados de dicho referéndum. En segundo lugar, porque en el referéndum de independencia de 2014 la amenaza de una posible salida de la UE fue uno de los argumentos de peso para que los escoceses decidieran votar a favor de la permanecía en el Reino Unido.[27] Y es que, como se verá en el siguiente apartado, para el SNP perder este referéndum en el conjunto del Reino Unido, habiendo votado de forma diferente en Escocia, ha supuesto la apertura de una ventana de oportunidad.

---

24. Fondevila Marón, "Secession referendums in the European Union and their consequences for decentralized entities of the member states", 252.

25. Los partidarios de abandonar la UE ganaron en todas las regiones de Inglaterra menos el Gran Londres, donde el *Remain* se impuso con más de un 59,9% de los votos.

26. Dausà, "Nacionalitat catalana I/O nacionalitat espanyola. I l'europea?", 119.

27. Dow, McMaster, y Cumbers, "Sine praejudicio?", 611; Muro, y Vlaskamp, "How do prospects of EU membership influence support for secession?", 1121; Cortizas, y Antunes, *"Yes Scotland" versus "Better Together"*, 15.

Tabla 1. Resultados de los referéndums celebrados en Escocia

Referéndum	Permanencia de RU en la CEE 1975	*Devolution* 1979	*Devolution* 1997	Independencia 2014	*Brexit* 2016
Votos a favor	67,2% (58,4%)*	51,6%	74,3%-63,5%	44,7%	51,9% (38%)*
Votos en contra	33,8% (41,6%)*	48,4%	25,7%-36,5%	55,3%	48,1% (62%)*
Participación	64% (61,7%)*	63,8%	60,5%	84,6%	72% (67,2%)*
Resultado	Afirmativo	Negativo**	Afirmativo	Negativo	*Leave*

* Entre paréntesis los resultados del referéndum en el territorio de Escocia.
** El resultado fue negativo porque el sí no alcanzó el 40% del censo electoral.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno del Reino Unido.

La tabla 1 ofrece un resumen de los votos a favor y en contra, la participación electoral y el resultado de los cinco referéndums realizados en Escocia desde 1975. En ella se puede observar que la participación ha variado de un mínimo del 60,5% del censo electoral en el segundo referéndum de la *devolution*, a un máximo del 84,6% en el referéndum por la independencia de 2014. Además, los dos últimos referéndums han alcanzado cuotas de participación más altas que los tres primeros. Por otra parte, las diferencias porcentuales más estrechas entre las posibles respuestas de los distintos referéndums se dieron en la primera consulta sobre la *devolution*, donde los votos a favor de la creación de un parlamento escocés superaron por tan solo un 3,2% a los votos en contra, y en el resultado global del referéndum del *brexit*, donde la diferencia entre el *Leave* y el *Remain* fue del 3,8% del voto. En el lado opuesto, la diferencia porcentual más abultada entre las dos posibles respuestas en los distintos referéndums corresponde a la diferencia en la primera pregunta del segundo referéndum por la *devolution*, al alcanzar la diferencia entre el sí y el no un 48,6% del voto válido.

3. La paradoja de los referéndums perdidos

Es un hecho incontestable que las posturas defendidas por el SNP durante los referéndums de 2014 y 2016 fueron las posturas perdedoras. De hecho, este partido solo ha defendido la posición victoriosa en el segundo referéndum de la *devolution,* en el año 1997. Atendiendo a los resultados arrojados por las dos últimas consultas, como hemos visto en el apartado anterior, en 2014 ganaron el referéndum aquellos escoceses que querían mantener a Escocia dentro del

Reino Unido y en 2016, en el conjunto del Reino Unido, se impusieron los partidarios de abandonar la UE frente a aquellos que apostaron por mantenerse en ella. En este último referéndum, el posicionamiento del SNP se saldó con una victoria sin paliativos en Escocia, pero con una derrota en el conjunto de Gran Bretaña. Dicho resultado apuntaló nuevos argumentos para articular la demanda de un segundo referéndum por la independencia. En este apartado, vamos a poner de manifiesto cómo, a pesar de que las posturas defendidas por el SNP perdieron en los dos últimos referéndums, paradójicamente, el partido nacionalista salió reforzado de ambos procesos refrendarios.

Con respecto al referéndum del año 2014, como hemos visto con anterioridad, la génesis de este se encuentra en los Acuerdos de Edimburgo firmados en 2012. Cuando estos se firmaron, según las encuestas de opinión pública del momento, solo el 32% de los escoceses apoyaban la independencia.[28] En este sentido, algunos autores han interpretado el movimiento de Cameron de permitir un referéndum de independencia en Escocia con solo dos posibles respuestas como una estrategia, de bajo riesgo, para fortalecer las credenciales democráticas del Reino Unido, derrotar al SNP e inhabilitar las demandas independentistas durante un largo periodo de tiempo.[29] A la postre, parece claro que el uso estratégico del referéndum por el líder conservador no solo fue una apuesta arriesgada sino un grave error de cálculo.

Por un lado, a pesar de la gran diferencia de la que partían las dos posiciones, el sí a la independencia fue ganando adeptos durante la campaña, especialmente en las últimas semanas anteriores a la celebración del referéndum, cuando la diferencia entre el no y el sí se redujo considerablemente y el apoyo a la independencia alcanzó niveles históricos.[30] Por ello, a pesar de perder la votación, el resultado fue mucho más ajustado de lo esperado y la opción partidaria de la independencia de Escocia superó con mucho sus propias expectativas.[31] Todo esto provocó una sensación de victoria en los partidos que apoyaron el sí y de derrota en los partidarios del no.[32] Estos últimos,

28. Qvortrup, *A Tale of Two Referendums*, 37.

29. Cetrà, y Harvey, "Explaining accommodation and resistance to demands for independence referendums in the UK and Spain".

30. Liñeira, Henderson, y Delaney, "Voters' Response to the Campaign", 168-69.

31. Pattie, y Johnston, "Sticking to the Union?", 83.

32. Keating, "The Scottish independence referendum and after", 88.

inquietados por las encuestas de las semanas inmediatamente anteriores al referéndum, se comprometieron durante la campaña a trabajar en una mayor cesión de poderes para los órganos de autogobierno escoceses.

El crecimiento de la opción secesionista se tradujo en un aumento masivo de la afiliación a los partidos que apoyaron esta opción. Así, tanto el SNP como los verdes de Escocia multiplicaron sus afiliados durante la campaña[33] y continuaron su crecimiento en los meses posteriores.[34] Este incremento de simpatizantes también se vio reflejado en la creación de un amplio número de organizaciones secesionistas de la sociedad civil escocesa que continuaron con su actividad después del referéndum.[35]

Tabla 2. Distribución de los miembros del Parlamento (MPs) británico elegidos en Escocia y porcentaje de voto válido en Escocia de los partidos que tenían representación en el Parlamento escocés: 2010-2015

	2010	2015
SNP	6 (19,9)	56 (50)
Dif. SNP		+50 (+30,1)
Partido Laborista	41 (42)	1 (24,3)
Dif. Partido Laborista		−40 (−17,7)
Partido Liberal Demócrata	11 (18,9)	1 (7,5)
Dif. Partido Liberal Demócrata		−11 (−11,4)
Partido Conservador	1 (16,7)	1 (14,9)
Dif. Partido Conservado		0 (−1,8)
Partido Verde Escocés	0 (0,7)	0 (1,3)
Dif. Partido Verde Escocés		0 (+0,6)
Partidos unionistas	53 (77,6)	3 (46,7)
Dif. partidos unionistas		−50 (−30,9)
Partidos secesionistas	6 (20,5)	56 (51,3)
Dif. partidos secesionistas		+50 (+30,7)
	59 MPs (%)	59 MPs (%)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno del Reino Unido.

33. Thiec, "'Yes Scotland'", 11.

34. Keating, "The Scottish independence referendum and after", 87.

35. Lynch, "Bottom-up versus Top-down Campaigning at the Scottish Independence Referendum 2014".

El aumento del apoyo a la independencia entre los escoceses quedó confirmado en las siguientes elecciones generales. La convocatoria electoral de las elecciones generales del Reino Unido de 2015 tuvo lugar en mayo, tan solo ocho meses después del referéndum por la independencia de Escocia. En estos comicios, que tuvieron una participación electoral en Escocia de un 71,1% del censo (el dato de participación más alto en las elecciones a Westminster en lo que va de siglo),[36] como se puede observar en la tabla 2, el SNP alcanzó sus mejores resultados históricos. El partido liderado por Nicola Sturgeon tuvo un crecimiento sin precedentes, al incrementar sus votantes más de 30 puntos porcentuales sobre el voto válido total con respecto a las elecciones generales inmediatamente anteriores (2010). De esta manera, consiguió 56 de los 59 miembros del Parlamento a los que aspiraba en Westminster y alrededor del 50% del total del voto válido en esta convocatoria a las elecciones al Parlamento británico en Escocia. Además, la suma de los votos de las principales fuerzas secesionistas (el SNP y los verdes de Escocia) alcanzó, por primera vez en la historia del Reino Unido, más votos que la suma de los votos de los principales partidos unionistas (51,3% frente a un 46,7%). En este sentido, los partidos que apoyaron a la campaña unionista *Better Together* perdieron en Escocia más de medio millón de votantes (unos trescientos veinticinco mil, los laboristas, y cerca de doscientos cincuenta mil, los liberales) y 50 representantes (40, los laboristas, y 10, los liberales) en relación con los comicios de 2010.[37]

Estos resultados provocaron que el SNP pasara a ser el tercer partido político por representación en la Cámara de los Comunes, lo que dio una mayor visibilidad a sus miembros y lo convirtió en uno de los principales partidos de la oposición en Westminster.[38] Con todo, la campaña del referéndum por la independencia y el resultado negativo, pero por encima de las expectativas de la postura independentista, sirvió al SNP para ganar apoyos, afiliados, representantes, aliados y visibilidad tanto dentro como fuera de las instituciones.

Por otra parte, a pesar del posicionamiento del SNP en contra de la permanencia del Reino Unido en la CEE durante el referéndum de 1975, el europeísmo ha sido una de las señas de identidad de este partido desde finales de los años ochenta, cuando el líder del SNP James Sillars lanzó la campaña

36. Parliament Home Page, "Election Results".

37. Ibíd.

38. Bremberg, y Gillespie, *Catalonia, Scotland and the EU*, 83.

Independence in Europe.[39] En este sentido, el SNP tiene como modelos ideales de lo que debería ser una hipotética Escocia independiente a pequeños países con altas cuotas de bienestar insertos en la UE, como es el caso de Irlanda o Dinamarca.[40] De hecho, los nacionalistas escoceses argumentan que doce de los veintisiete Estados miembros de la UE tienen una población similar o inferior a la escocesa.[41] Por ello, los resultados globales del referéndum del *brexit*, sumados a que la mayor parte de los escoceses votaron a favor de la pertenencia del Reino Unido en la UE, han cargado de argumentos a los representantes del partido nacionalista.

Por un lado, el voto a favor del *brexit*, en el conjunto del Reino Unido y principalmente por parte de los ciudadanos de Inglaterra y Gales, ha servido para acentuar las diferencias entre los intereses políticos de los ciudadanos escoceses y el resto de los habitantes de la isla de Gran Bretaña. En Escocia cerca de dos de cada tres escoceses que participaron en el referéndum optaron por mantenerse en la UE. Además, el Gobierno escocés y el SNP se han quejado repetidamente de que no se ha escuchado la voz de Escocia en la negociación de la salida del Reino Unido de la UE.[42] Y es que, a pesar de que el Reino Unido es una "unión voluntaria de reinos", se ha impuesto la voluntad de unos territorios sobre otros, y no tratando a todos en clave de igualdad.[43]

La salida efectiva del Reino Unido de la UE también ha afectado a la estrategia del propio SNP a la hora de plantear un segundo referéndum e incluso a la hora de plantear la independencia. En este sentido, el partido nacionalista argumenta que el electorado escocés decidió mantenerse en el Reino Unido con la premisa de que el país iba a permanecer en la UE, por lo que las condiciones objetivas de Escocia dentro del Reino Unido han cambiado considerablemente con el voto favorable al *brexit* y esto es razón suficiente para convocar un nuevo referéndum por la independencia. Además, en un hipotético nuevo referéndum por la independencia el argumento europeísta pasaría inequívocamente a formar parte del repertorio discursivo de los par-

39. Keating, "The European Question", 103.

40. Aguilera de Prat, *Partidos y estrategias nacionalistas en Cataluña, Escocia y Flandes*, 267.

41. Bremberg, y Gillespie, *Catalonia, Scotland and the EU*, 90.

42. Ibíd.

43. Scottish Government, *Scotland's Right to Choose*, 14.

tidarios de la secesión. Estos pueden plantear la consulta como la posibilidad de abandonar la antigua Unión de Reinos que representa el Reino Unido, para incorporarse a un proyecto de unión supranacional e intercambio económico a nivel europeo de entidades estatales, en clave de igualdad.

Con todo, la derrota de la posición defendida por el SNP en el referéndum de 2014 y la victoria en Escocia, pero derrota en el conjunto del Reino Unido, de la postura del SNP en el referéndum de 2016 han servido para armar al partido nacionalista de argumentos. Se ha abierto una ventana de oportunidad para poder plantear el *IndyRef2* en una posición mucho más ventajosa que cuando se planteó el primer referéndum de independencia. En el próximo apartado se analizarán los argumentos a favor y en contra esgrimidos por los partidarios y detractores de la celebración de un nuevo referéndum de independencia en Escocia.

4. Argumentos a favor y en contra de la celebración de un nuevo referéndum de independencia

Los defensores de un nuevo referéndum se apoyan en tres ideas centrales. Primero, el cambio material de las circunstancias de Escocia dentro del Reino Unido tras el referéndum del *brexit*. Segundo, la evidencia sostenida de que la independencia se ha convertido en la preferencia de la mayoría de los escoceses y la idea de que, tras los resultados de las últimas elecciones al Parlamento de Holyrood, la población ha conferido un mandato democrático al Gobierno escocés para celebrar un segundo referéndum. Y, por último, la concepción de Escocia como un miembro de un Estado multinacional por la voluntad y el consentimiento de sus propios ciudadanos, que, por lo tanto, tiene el derecho de determinar su propio futuro.[44]

El primero de estos argumentos, que ha sido desarrollado superficialmente en el apartado anterior, es que desde el ámbito secesionista se estima que con la salida efectiva del Reino Unido de la UE las condiciones objetivas de Escocia dentro del Reino Unido han cambiado significativamente.[45] En 2014, cuando el referéndum por la independencia tuvo lugar, el Reino Unido era parte de

44. Hepburn, Keating, y McEwen, *Scotland's new choice*, 35.

45. Scottish Government, *Scotland's Right to Choose*, 14-18.

la UE y la hipotética independencia de Escocia, tal y como indicaron varios altos cargos de la Unión,[46] suponía la salida del club europeo del nuevo Estado independiente. Con la independencia, Escocia se convertiría en un tercer país en lo que respecta a la UE, por lo que los tratados dejarían de aplicarse en su territorio y debería solicitar un nuevo ingreso, vía el artículo 49 del Tratado de Maastricht.[47] Por su parte, el Gobierno escocés, tal y como exponía en su libro blanco sobre la independencia *Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland* (2013), consideraba clave para sus intereses poder ser miembro de la UE, para de este modo poder beneficiarse de participar en un mercado de 500 millones de personas.[48]

La más que posible salida de Escocia de la UE tras una eventual independencia, con las subsiguientes dificultades para poder volver a entrar o la entrada con unas condiciones menos ventajosas de las que disfrutaba el Reino Unido, fue una hipótesis esgrimida en más de una ocasión durante la campaña del referéndum de 2014. El juicio de que permanecer en el Reino Unido suponía una opción, en principio, menos arriesgada para seguir siendo parte constitutiva de la Unión fue uno de los argumentos de peso durante la campaña electoral del primer referéndum de independencia de Escocia.[49]

Por ello, los resultados del referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE y el posterior abandono del Reino Unido de esta organización son interpretados por los secesionistas escoceses como un engaño a sus ciudadanos. Se argumenta que se han visto obligados a abandonar la UE en contra de su voluntad y sus intereses, y se califica como un déficit democrático del Reino Unido con su territorio.[50] Todo esto, sumado a los cambios sustanciales que

46. En este sentido se han pronunciado los expresidentes de la Comisión Europea José Manuel Durao Barroso, Romano Prodi y Jean-Claude Juncker; el expresidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy; el excomisario de mercado interior Michel Barnier; el exvicepresidente de la Comisión Europea Joaquín Almunia, e incluso el propio Comité de las Regiones. Bourne, "Europeanization and Secession"; Comité de las Regiones, "Los movimientos regionales de independencia han de ser considerados asuntos internos de los Estados"; Bremberg, y Gillespie, *Catalonia, Scotland and the EU*.

47. Bourne, "Europeanization and Secession"; Comité de las Regiones, "Los movimientos regionales de independencia han de ser considerados asuntos internos de los Estados"; Bremberg, y Gillespie, *Catalonia, Scotland and the EU*.

48. Scottish Government, *Scotland's Future*, 216.

49. Cortizas, y Antunes, *"Yes Scotland" versus "Better Together"*.

50. Scottish Government, *Scotland's Right to Choose*, 17.

estos procesos han provocado en la realidad política, económica y de autogobierno escocés[51] han movido a Nicola Sturgeon a reclamar al Gobierno central un nuevo referéndum por la independencia. En este segundo referéndum, el resultado positivo, esta vez, conllevaría menos riesgo para los escoceses, ya que el abandono del Reino Unido y la vuelta a la UE implicaría una reducción de los costes y de la incertidumbre de una hipotética secesión.[52] La posición del Reino Unido fuera de la UE no solo origina nuevas oportunidades, también genera nuevas problemáticas para los independentistas: una hipotética Escocia en la UE y el Reino Unido fuera de ella supondría, en principio, una frontera con un tercer país no comunitario en la isla de Gran Bretaña, por lo que probablemente la separación entre Escocia y el resto del Reino Unido tendría que ser más drástica.

El segundo argumento mantiene que hay una evidencia sostenida de que la independencia se ha convertido en la preferencia de la mayoría de los escoceses y que el resultado de las últimas elecciones al Parlamento escocés es un mandato claro de que el pueblo escocés quiere realizar un nuevo referéndum.[53]

Tabla 3. Resultados en las elecciones al Parlamento escocés y al Parlamento británico en Escocia tras la celebración del referéndum por la independencia de 2014

	Elecciones generales en Escocia 2015	Elecciones escocesas 2016	Elecciones generales en Escocia 2017	Elecciones generales en Escocia 2019	Elecciones escocesas 2021
SNP	56 (50)	63 (41,7-46,5)	35 (36,9)	48 (45)	64 (40,3-47,7)
Laboristas	1 (24,3)	24 (19,1-22,6)	7 (27,1)	1 (18,6)	22 (17,9-21,6)
Conservadores	1 (14,9)	31 (22,9-22)	13 (28,6)	6 (25,1)	31 (23,5-21,9)
Liberales Demócratas	1 (7,5)	5 (5,2-7.8)	4 (6,8)	4 (9,5)	4 (5,1-6,9)
Verdes	0 (1,3)	6 (6,6-1)	0 (0,2)	0 (1)	8 (8,1-1,3)
	59 MPs (%)	129 MPs (%)	59 MPs (%)	59 MPs (%)	129 MPs (%)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno del Reino Unido.

En lo que se refiere a este argumento, como indica la tabla 3, el SNP ha sido el partido más votado en todos los comicios celebrados en Escocia tras el re-

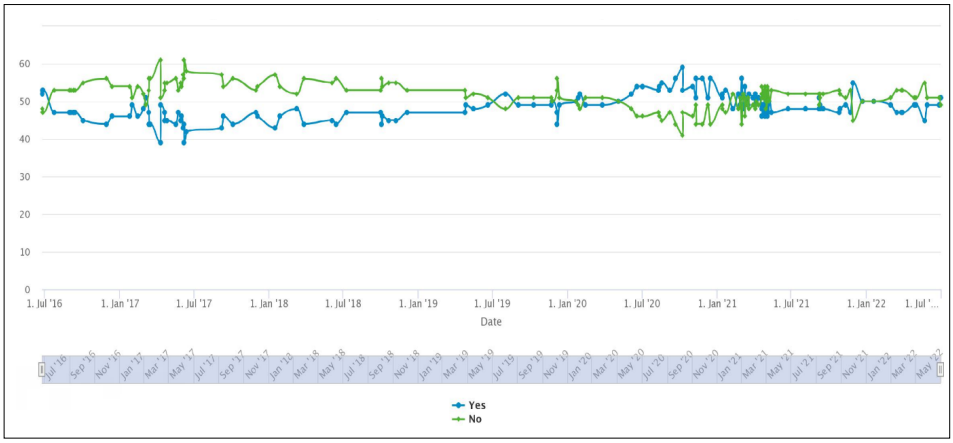
51. Hughes, "Scotland and Europe", 630.
52. Muro, y Vlaskamp, "How do prospects of EU membership influence support for secession?".
53. Scottish Government, *Scotland's Right to Choose*, 13.

feréndum de 2014 y los partidos independentistas han cosechado mayorías electorales en el Parlamento escocés tanto en la convocatoria de 2016 como en la de 2021. Sin embargo, solo en las elecciones a Westminster de 2015 los partidos independentistas consiguieron más porcentaje de voto que la suma de los partidos unionistas.

En este sentido, la preponderancia del SNP en el lado independentista y la división del voto entre los tres grandes partidos del lado unionista, sumado a las fórmulas electorales de las elecciones a Westminster y las del Parlamento escocés, han fabricado mayorías parlamentarias independentistas que no reflejan la suma de los porcentajes de voto de los partidarios de una u otra opción. Así el sistema electoral de escrutinio mayoritario uninominal del Parlamento de Westminster, conocido como *First Past the Post*, provocó que con un 50% del voto válido el SNP consiguiera 56 de los 59 miembros del Parlamento británico a los que aspiraba en 2015; con un 36,9%, 35 parlamentarios en 2017; y con un 45%, 48 representantes en las elecciones de 2016. Por otra parte, el sistema electoral más proporcional del Parlamento escocés, conocido como *Additional Member System*, que mezcla un voto en la circunscripción según el sistema *First Past the Post* con un voto regional donde se aplica un sistema proporcional tipo D'Hondt,[54] ha supuesto que los partidos favorables a la independencia (SNP y los verdes de Escocia) sean mayoría en el Parlamento tanto tras las elecciones de 2016 como tras las de 2021. De esta forma, en 2016, con un 47,5% del voto en la circunscripción y un 48,3% del voto regional, 69 de los 129 miembros del Parlamento escocés pertenecían a partidos secesionistas y, en 2021, con un 49% del voto en la circunscripción y un 48,6% del voto regional, estos partidos obtuvieron 72 miembros del Parlamento escocés de los 129 posibles.

54. Antón Merino, "Escocia, ¿secesionismo o europeísmo?", 121.

Gráfico 1. Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta: ¿Qué votaría si se realizara un referéndum de independencia de Escocia ahora mismo?



Fuente: www.whatscotlandthinks.org con datos del ScotCen Social Research.

Como se puede observar, los votos a los partidos unionistas e independentistas tienen un peso porcentual parecido, cercano al 50%, pero el SNP es el partido de gobierno en Escocia desde la convocatoria electoral de 2007. Si nos atenemos a los datos de opinión pública posteriores al referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE (ver gráfico 1), podemos observar que el no a la independencia ha sido la opción más elegida por los escoceses en la mayor parte de la serie temporal. El sí a la independencia superó al no inmediatamente después del referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE y, sobre todo, durante los meses en los que la gestión del COVID-19 por parte de Boris Johnson fue más polémica (ver gráfico 1). Con todo, no se aprecia un cambio sustancial de la opinión pública de los escoceses con respecto a la independencia desde el año 2016.

Como se ha visto con anterioridad, el voto válido emitido da lugar a una representación parlamentaria que, a su vez, no es un reflejo directo de las preferencias independentistas de la sociedad escocesa, por lo que es cuestionable que los resultados en las últimas elecciones supongan un mandato claro para realizar un segundo referéndum. A esta argumentación habría que añadir que el voto de los electores, en unos comicios a los órganos de autogobierno de un territorio, se decide por más razones que exclusivamente el posicionamiento con respecto a la independencia. En este sentido, existen evidencias empíricas de que el resultado histórico del SNP en las elecciones al Parlamento escocés de 2011 se debió más a la percepción de que el partido estaba gobernando de

forma correcta que a un fuerte incremento del apoyo a la independencia por parte del electorado escocés.[55]

Por último, el tercer argumento a favor de un segundo referéndum hace mención de la idea de que Escocia es una nación miembro del Reino Unido por voluntad propia derivada de la firma del Tratado de la Unión de 1707. Según este razonamiento, el Reino Unido es una unión multinacional de reinos de carácter voluntario, donde sus miembros tiene derecho a independizarse si así lo desearan.[56] Esta consideración, que ha sido parte fundamental del argumentario del SNP a lo largo de la historia, también ha sido aceptada por líderes políticos de los laboristas y los conservadores como Donald Dewar, John Major o incluso Margaret Thatcher.[57] En la actualidad, para revocar los términos del Tratado de la Unión, haría falta una consulta directa al pueblo escocés en forma de votación democrática que diera a los ciudadanos de Escocia la posibilidad de continuar en el Reino Unido o iniciar una nueva etapa como Estado independiente. Además, según el Gobierno de Escocia, es potestad de los ciudadanos escoceses (y, por lo tanto, de sus instituciones representativas) juzgar cuándo es oportuno llevar a cabo este tipo de referéndum.[58]

Por otra parte, los argumentos en contra de la celebración del *IndyRef2* parten de la idea de que la celebración de un nuevo referéndum es demasiado prematura, ya que no han pasado ni diez años desde la anterior consulta. En este sentido, desde el lado unionista se hacen eco de los propios documentos del Gobierno de Escocia y de las declaraciones de los líderes del SNP durante la campaña del primer referéndum de independencia. En concreto, en el libro blanco del Gobierno escocés *Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland* (2013) se puede leer:

> Scotland's future will be in Scotland's hands… A once in a generation opportunity to follow a different path.[59]

55. Curtice, "The 2011 Scottish Election", 58-65; Carman, Johns, y Mitchell, *More Scottish than British*, 154.

56. Scottish Government, *Scotland's Right to Choose*, 7-9.

57. Keating, *La independencia de Escocia*, 122.

58. Scottish Government, *Scotland's Right to Choose*, 7.

59. "El futuro de Escocia estará en manos de Escocia… Se trata de una oportunidad única en una generación para seguir un camino diferente". Scottish Government, *Scotland's Future*, I.

En este mismo documento aparece escrito hasta en tres ocasiones que el referéndum de 2014 suponía "una oportunidad única en una generación" (*Once in a generation opportunity*).[60] Además, durante la campaña previa a la votación del referéndum de 2014 los líderes del SNP, Alex Salmond y Nicola Sturgeon, insistieron en esta cuestión en varias intervenciones incidiendo en que se trataba de "una oportunidad única en una generación" (*Once in a generation opportunity*) o incluso de "una oportunidad única en la vida" (*Once in a lifetime opportunity*). A esto hay que añadir la concepción del referéndum como un "veredicto decisivo". Teniendo en cuenta lo anterior, para los unionistas un nuevo referéndum resulta totalmente prematuro y su petición les invita a cuestionarse la concepción indefinida de los mismos. Es decir, partiendo de la idea de que si el resultado del referéndum por la independencia hubiera sido positivo Escocia hubiera sido independiente y no hubiera habido posibilidad de irreversibilidad o marcha atrás, surgen interrogantes como: ¿cada cuántos años hay que dar la posibilidad de que un territorio pueda escoger ser o no ser independiente?, o ¿es justo repetir de manera continuada un referéndum si la respuesta es negativa, teniendo en cuenta que una respuesta positiva sería irreversible?

Por último, otra de las contestaciones del Gobierno británico a la petición de un nuevo referéndum por parte del Gobierno escocés tiene que ver con la situación contextual del país, al remarcar que "ahora no es el momento", por las dificultades que ha pasado o está pasando el Reino Unido en la actualidad. Se destacan entre estas la negociación de la salida del Reino Unido de la UE, la gestión de la pandemia del COVID-19 o la actual Guerra ruso-ucraniana.

5. ¿Es posible un nuevo referéndum de independencia en Escocia?

En vista de los claros argumentos de unionistas y separatistas en contra y a favor del referéndum, parece que las posturas se encuentran en puntos difícilmente reconciliables y que la colaboración entre el Gobierno escocés y Westminster se antoja poco probable.

60. Ibíd., I-VII-556.

Desde el unionismo, además de apelar a las dificultades del contexto y a que la realización del *IndyRef2* es muy prematura, se tiene en cuenta el considerable riesgo de llevar a cabo un segundo referéndum. Algunos académicos consideran que las facilidades que el Gobierno británico brindó a Escocia para la celebración del referéndum de 2014 no se debieron a una creencia firme del derecho de autodeterminación de este territorio, sino a que, dado el bajo apoyo a la independencia de Escocia que mostraban los datos de opinión pública, el primer ministro británico David Cameron percibió una oportunidad táctica. En este sentido, la celebración del referéndum de independencia podía tener como recompensa derrotar al SNP y acabar con las demandas secesionistas por un largo periodo de tiempo.[61]

La situación actual ha cambiado radicalmente desde los Acuerdos de Edimburgo y hoy en día la opinión pública se encuentra mucho más dividida que en 2012 en lo que se refiere a sus preferencias territoriales sobre el futuro de Escocia. Por ello, siguiendo este hilo argumental, el Gobierno británico no se encuentra a corto plazo en una posición ventajosa para poner facilidades y negociar la celebración del *IndyRef2*, ya que el riesgo de perder en la consulta es muy alto. Así lo atestigua el hecho de que el Gobierno de Nicola Sturgeon haya solicitado formalmente al Gobierno británico la posibilidad de realizar un nuevo referéndum en dos ocasiones (2017 y 2019), en las que ha recibido dos respuestas negativas.

Por parte del Gobierno escocés, el jueves 28 de junio de 2022, de la mano de la *First Minister* de Escocia, Nicola Sturgeon, se expusieron en el Parlamento escocés los planes para llevar a cabo un segundo referéndum de independencia el día 19 de octubre de 2023 y se hizo público el borrador del *Scottish Independence Referendum Bill*.[62] La idea del Gobierno de Escocia es ofrecer a los escoceses una nueva consulta para elegir si desean continuar con su vinculación con el Reino Unido, pero, conscientes de la dificultad de realizar este segundo referéndum, plantea tres posibles escenarios.

La situación ideal para los secesionistas sería que el Gobierno escocés y el británico llegaran a algún tipo de acuerdo similar al que alcanzaron para

61. Cetrà, y Harvey, "Explaining accommodation and resistance to demands for independence referendums in the UK and Spain".

62. Scottish Government, Scottish Independence Referendum Bill.

celebrar el referéndum de 2014. Como se ha explicado con anterioridad, las circunstancias actuales del Reino Unido han cambiado considerablemente con respecto a las que se dieron para cerrar los Acuerdos de Edimburgo de 2012, por lo que el plan del referéndum consensuado, dado que depende de la colaboración de Westminster, parece poco realista. A pesar de ello, la *First Minister* escocesa ha renovado su petición al Gobierno británico para que, mediante la cesión temporal de los poderes que conlleva la aplicación de la *section 30 Order* de la *Scotland Act de 1998*, transfiera al Parlamento escocés las competencias para realizar un nuevo referéndum de independencia.

Si, como es de esperar, esta petición no prospera, el Gobierno escocés intentará llevar a cabo un referéndum de independencia consultivo de forma unilateral, sin el consentimiento explícito de Westminster. En este caso existen serias dudas legales, ya que el Parlamento escocés no tiene competencias para legislar sobre la unión de Escocia e Inglaterra, pero sí tiene potestad para realizar referéndums. Por ello, antes de mover ficha en esta dirección, desde Escocia quieren tener la certeza de si realizar un segundo referéndum de independencia con carácter consultivo se encuentra entre las competencias legislativas de su Parlamento.

Para resolver esta cuestión, la *Lord Advocate* escocesa, Dorothy Bain, remitió, de forma preventiva, el borrador del *Scottish Independence Referendum Bill* a la Corte Suprema del Reino Unido, antes de su presentación por parte del Gobierno de Escocia al proceso de ratificación del proyecto ley en el Parlamento. No existe seguridad de que esta novedad procesal, sin precedentes conocidos, sea aceptada por la Corte Suprema del Reino Unido, ya que podría desecharla por prematura, aludiendo a que el *Scottish Independence Referendum Bill* debería pasar por el Parlamento escocés antes de ser valorado por la Corte. En el hipotético caso de que la Corte Suprema del Reino Unido aceptara la petición de la *Lord Advocate* escocesa de abordar la cuestión sustantiva, el tribunal se pronunciará sobre si el *Scottish Independence Referendum Bill* se encuentra dentro de las competencias del Parlamento escocés. Ante una respuesta positiva, el Gobierno escocés seguirá adelante con su proyecto, que aun así correría el riesgo de ser bloqueado por Westminster. Por el contrario, si la Corte dispone que el borrador del *Scottish Independence Referendum Bill* sobrepasa las competencias del Parlamento escocés, este proyecto de ley no podrá ser presentado en el Parlamento. En tal caso, ante la imposibilidad de llevar a cabo un referéndum de manera legal, el Gobierno escocés no tiene previsto realizar ningún referéndum.

Por último, si resulta imposible llegar a un acuerdo con el Gobierno del Reino Unido y tampoco se puede realizar un referéndum legal sin consentimiento explícito de Westminster, el Gobierno escocés se propone plantear las próximas elecciones generales del Reino Unido como un referéndum *de facto*. Esto quiere decir que los partidos secesionistas propondrán la campaña electoral como una *single issue campaign* (campaña sobre solo un tema) alrededor de la cuestión de la secesión e interpretarán los resultados como si de una consulta se tratara.

Con todo, dado el poco interés del Gobierno británico en realizar un nuevo referéndum y las más que razonables dudas legales del Gobierno escocés sobre la posibilidad de llevar a cabo un referéndum de independencia sin el consentimiento de *Westminster*, la convocatoria del segundo referéndum por la independencia de Escocia el 19 de octubre de 2023 está envuelta en una gran incertidumbre.

6. Conclusiones

En los últimos años, el Reino Unido ha vivido un periodo caracterizado por una gran inestabilidad política. En este sentido, el referéndum por la independencia de Escocia de 2014 y el referéndum del *brexit* de 2016 no solo no han ayudado a solventar determinadas problemáticas del país, sino que parecen haber generado nuevos dilemas.

En lo que se refiere al referéndum por la independencia de Escocia de 2014, lejos de cumplirse el deseo de Cameron de derrotar al SNP e inhabilitar las demandas independentistas durante un largo periodo de tiempo, su resultado ha fortalecido a la fuerza nacionalista y ha abierto una puerta muy difícil de cerrar. Como se ha visto a lo largo del texto, la demanda de un nuevo referéndum no se ha hecho esperar mucho en el tiempo, por lo que el referéndum de 2014 no ha servido para acomodar las demandas territoriales sino, más bien, para convertir el tema de la independencia en una cuestión central en el debate político escocés.

El uso táctico por parte del Gobierno británico tanto del referéndum por la independencia de Escocia de 2014 como del referéndum del *brexit* de 2016 ha resultado un rotundo fracaso, ya que en ninguno de los dos se han cumplido las expectativas que tenía el Gobierno de Cameron antes de su convocatoria.

De hecho, la derrota de la postura del Gobierno británico en el referéndum por la permanencia del Reino Unido en la UE provocó la dimisión del primer ministro británico, además de empujar al país a una salida de la UE con más incertidumbres que seguridades. Asimismo, este resultado ha ofrecido argumentos de peso al nacionalismo escocés y lo ha alentado a solicitar un nuevo referéndum por la independencia.

Por otra parte, la experiencia de estos dos referéndums brinda la posibilidad de sacar varias conclusiones acerca del uso de este tipo de votaciones para tomar decisiones sobre la organización territorial del Estado. En primer lugar, cuando los habitantes de un territorio tienen que elegir entre dos opciones con un apoyo muy similar entre los ciudadanos, el referéndum no parece ser la vía adecuada para solucionar el dilema, ya que puede generar nuevos problemas (como el referéndum del *brexit* con el nacionalismo escocés y la cuestión territorial en Irlanda del Norte) o, incluso, no ofrecer una solución de larga duración para la cuestión por la que se ha realizado (como el referéndum por la independencia de Escocia de 2014). Además, cabe preguntarse si los ciudadanos de un territorio saben, a ciencia cierta, qué es lo que realmente conlleva cada una de las opciones sobre las que eligen, ya que, como han indicado varios académicos, campañas electorales como la del referéndum del *brexit* estuvieron fuertemente influidas por la desinformación y manipulación política y mediática.[63]

En lo que concierne a Escocia, sus órganos de autogobierno y el SNP, se puede observar claramente cómo se ha dado lo que desde la academia se denomina "paradoja de la descentralización".[64] En este territorio la descentralización de finales del siglo anterior no ha servido para acomodar la diferencia interna y resolver el conflicto centro-periferia del país, sino que ha ofrecido una ventana de oportunidad al SNP, que, al incrementar las herramientas políticas e institucionales a su alcance, ha intensificado el conflicto centro-periferia demandando cada vez una mayor descentralización e incluso la total inde-

63. Fondevila Marón, "Secession referendums in the European Union and their consequences for decentralized entities of the member states", 252; Inglehart, y Norris, "Trump, Brexit, and the Rise of Populism", 9.

64. Brancati, "Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?"; Brancati, "The Origins and Strengths of Regional Parties"; Erk, y Anderson, *The Paradox of Federalism*; Anderson, "Federalism and Secessionism"; Massetti, y Schakel, "Ideology matters".

pendencia, proponiendo una agenda política en la que primen sus intereses[65] y contribuyendo al desacuerdo de la opinión pública escocesa sobre el modelo de Estado.[66] Así, como se ha visto con anterioridad, tras un primer fracaso para recuperar los órganos de autogobierno escoceses en el referéndum por la *devolution* de 1979, y una clara victoria en el segundo referéndum de la *devolution* de 1997, el SNP desde una posición de liderazgo en el Gobierno de Escocia ha sido capaz de organizar el referéndum de independencia de 2014 y no ha tardado en demandar una nueva consulta.

Por último, en lo que respecta al objetivo principal planteado en la introducción, parece claro que las posiciones de los Gobiernos británico y escocés sobre la realización de un posible segundo referéndum de independencia en Escocia, que se llevaría a cabo en octubre de 2023, son irreconciliables. Por lo que, salvo un giro radical de los acontecimientos, esta vez no resulta probable un acuerdo entre los Gobiernos de Westminster y Holyrood. Por ello, el Gobierno de Escocia está explorando otras vías legales para poder convocar el *IndyRef2*, siendo la respuesta de la Corte Suprema británica a la consulta de la *Lord Advocate* escocesa de la que depende que se pueda realizar el referéndum legal sin el consentimiento explícito de Westminster. Si esta respuesta fuera negativa, desde el Gobierno escocés no se proponen plantear un referéndum ilegal, sino acudir a las próximas elecciones generales del Reino Unido como si estas fueran un referéndum *de facto*. Por eso, todo apunta a que la cuestión territorial del Reino Unido y de Escocia seguirá siendo un elemento fundamental en la incertidumbre de la política británica de los próximos años.

Bibliografía

Aguilera de Prat, C. R. *Partidos y estrategias nacionalistas en Cataluña, Escocia y Flandes*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

Amat, Francesc. "Party Competition and Preferences for Inter-regional Redistribution in Spain". *South European Society and Politics* 17, n.º 3 (septiembre de 2012): 449-65. https://doi.org/10.1080/13608746.2012.701897.

65. Amat, "Party Competition and Preferences for Inter-regional Redistribution in Spain".

66. Torcal, y Mota, "The role of political parties in shaping citizens' political preferences for the territorial organization of the state".

Anderson, Lawrence. "Federalism and Secessionism: Institutional Influences on Nationalist Politics in Québec". *Nationalism and Ethnic Politics* 13, n.º 2 (17 de mayo de 2007): 187-211. https://doi.org/10.1080/13537110701293070.

Antón Merino, Javier. "Escocia, ¿secesionismo o europeísmo?". *Revista Más Poder Local* 47 (2022): 118-35.

Bourne, Angela K. "Europeanization and Secession: The Cases of Catalonia and Scotland". *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 13, n.º 3 (2014): 94-120.

Brancati, Dawn. "Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?". *International Organization* 60, n.º 03 (9 de julio de 2006): 651-85. https://doi.org/10.1017/S002081830606019X.

———. "The Origins and Strengths of Regional Parties". *British Journal of Political Science* 38, n.º 1 (7 de enero de 2008): 135-59. https://doi.org/10.1017/S0007123408000070.

Bremberg, Niklas, y Richard Gillespie. *Catalonia, Scotland and the EU*. London: Routledge, 2022. https://doi.org/10.4324/9781003129028.

British Broadcasting Corporation. "Scotland Decides - Scotland votes No". *British Broadcasting Corporation*, 2014. https://www.bbc.co.uk/news/events/scotland-decides/results.

Butler, David, y Uwe Kitzinger. *The 1975 Referendum*. London: Palgrave Macmillan UK, 1976. https://doi.org/10.1007/978-1-349-24652-6.

Carman, Christopher, Robert Johns, y James Mitchell. *More Scottish than British*. London: Palgrave Macmillan UK, 2014. https://doi.org/10.1057/9781137023704.

Carrell, Severin. "Nicola Sturgeon seeks supreme court ruling on Scottish independence vote". *The Guardian*. 28 de junio de 2022. https://www.theguardian.com/politics/2022/jun/28/nicola-sturgeon-seeks-supreme-court-ruling-on-scottish-independence-referendum-vote.

Carrell, Severin, Patrick Wintour, y Rowena Mason. "Alex Salmond resigns as first minister after Scotland rejects independence". *The Guardian*, 19 de septiembre de 2014. https://www.theguardian.com/politics/2014/sep/19/alex-salmond-resigns-first-minister-for-scotland.

Cetrà, Daniel, y Malcolm Harvey. "Explaining accommodation and resistance to demands for independence referendums in the UK and Spain". *Nations and Nationalism* 25, n.º 2 (3 de abril de 2019): 607-29. https://doi.org/10.1111/nana.12417.

Comité de las Regiones. "Los movimientos regionales de independencia han de ser considerados asuntos internos de los Estados". Comunicado de prensa. 15 de abril de 2013. http://europa.eu/rapid/press-release_COR-13-31_es.htm.

Cortizas, Carlos Neira, y Sandrina Ferreira Antunes. *"Yes Scotland" versus "Better Together" How did it all Happen?* Bruselas: Centre Maurits Coppieters, 2016.

Curtice, John. "The 2011 Scottish Election: Records Tumble, Barriers Breached". *Scottish Affairs* 76, n.º 1 (agosto de 2011): 51-73. https://doi.org/10.3366/scot.2011.0036.

Dardanelli, Paolo, y James Mitchell. "An Independent Scotland? The Scottish National Party's Bid for Independence and its Prospects". *The International Spectator*

49, n.º 3 (3 de julio de 2014): 88-105. https://doi.org/10.1080/03932729.2014.935996.

Dausà, Mariona Illamola. "Nacionalitat catalana I/O nacionalitat espanyola. I l'europea?" *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 25 (2017): 93-128. https://doi.org/10.2436/20.8080.01.16.

Dow, Sheila, Robert McMaster, y Andrew Cumbers. "Sine praejudicio? Economics and the 2014 Scottish independence referendum". *Cambridge Journal of Economics* 42, n.º 3 (2018): 597-615. https://doi.org/10.1093/cje/bex091.

Erk, Jan, y Lawrence Anderson. *The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions?* Abingdon: Routledge, 2010.

Fondevila Marón, Manuel. "Secession referendums in the European Union and their consequences for decentralized entities of the member states". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 30 (2019): 231-69. https://doi.org/10.2436/20.8080.01.43.

Henderson, Ailsa, Charlie Jeffery, y Robert Liñeira. "National Identity or National Interest? Scottish, English and Welsh Attitudes to the Constitutional Debate". *The Political Quarterly* 86, n.º 2 (abril de 2015): 265-74. https://doi.org/10.1111/1467-923X.12163.

Hepburn, Eve, Michael Keating, y Nicola McEwen. *Scotland's new choice. Independence after Brexit*. Edimburgo: Centre on Constitutional Change, 2021.

Hughes, Kirsty. "Scotland and Europe". En Michael Keating, ed., *The Oxford Handbook of Scottish Politics*, 618-32. Oxford: Oxford University Press, 2020. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198825098.013.32.

Inglehart, Ronald F., y Pippa Norris. "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash". *HKS Working Paper* RWP16-026 (2016): 1-52.

Keating, Michael. "The European Question". En Michael Keating, ed., *Debating Scotland*, 102-18. Oxford: Oxford University Press, 2017. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198789819.001.0001.

———. *La independencia de Escocia*. Valencia: Universidad de Valencia, 2012.

———. "The Scottish independence referendum and after". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 21 (2015): 73-98.

Keating, Michael, y Nicola McEwen. "The Independence Referendum of 2014: Issues and Outcome". En Michael Keating, ed., *The Oxford Handbook of Scottish Politics*, 650-74. Oxford: Oxford University Press, 2020. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198825098.013.34.

Liñeira, Robert, Ailsa Henderson, y Liam Delaney. "Voters' Response to the Campaign: evidence from survey". En Michael Keating, ed., *Debating Scotland*, 165-90. Oxford: Oxford University Press, 2017. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198789819.001.0001.

Lynch, Peter. "Bottom-up versus Top-down Campaigning at the Scottish Independence Referendum 2014". *Revue française de civilisation britannique* 20, n.º 2 (10 de julio de 2015): 0-12. https://doi.org/10.4000/rfcb.405.

Massetti, Emanuele, y Arjan H Schakel. "Ideology matters: Why decentralisation has a differentiated effect on regionalist parties' fortunes in Western democra-

cies". *European Journal of Political Research* 52, n.º 6 (octubre de 2013): 797-821. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12015.

McHarg, Aileen, Tom Mullen, Alan Page, y Neil Walker. *The Scottish Independence Referendum*. Croydon: Oxford University Press, 2016. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198755517.001.0001.

Mitchell, James, y Ailsa Henderson. "Elections and Electoral Systems". En Michael Keating, ed., *The Oxford Handbook of Scottish Politics*, 202-19. Oxford: Oxford University Press, 2020. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198825098.013.10.

Moreno, Luis. *Escocia, nación y razón: dos milenios de política y sociedad*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 1995.

Muro, Diego, y Martijn C. Vlaskamp. "How do prospects of EU membership influence support for secession? A survey experiment in Catalonia and Scotland". *West European Politics* 39, n.º 6 (7 de noviembre de 2016): 1115-38. https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1149993.

O'Connell, Hugh. "Mary Lou McDonald tells Australian audience Irish unity referendum will take place 'in this decade'". *Independent.ie*, 18 de julio de 2022. https://www.independent.ie/irish-news/politics/mary-lou-mcdonald-tells-australian-audience-irish-unity-referendum-will-take-place-in-this-decade-41854514.html.

Parliament Home Page. "Election Results", 2017. https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7979.

Pattie, Charles, y Ron Johnston. "Sticking to the Union? Nationalism, inequality and political disaffection and the geography of Scotland's 2014 independence referendum". *Regional and Federal Studies* 27, n.º 1 (3 de enero de 2017): 83-96. https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1251907.

Perman, Ray. "The Devolution Referendum Campaign of 1979". En H. M. Drucker y N. L Drucker, ed., *The Scottish Government Yearbook 1980*, 54-63. Edimburgo: Paul Harris Publishing, 1979.

Qvortrup, Matt. *A Tale of Two Referendums - Elite manipulation or civic engagement?* Londres: The Constitution Society, 2015.

Scottish Government. "Agreement between the Scottish Government and the United Kingdom Government on the referendum on independence for Scotland", n.º October (2012): 1.

———. *Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland*. Edimburgo: Scottish Government, 2013.

———. *Scotland's Right to Choose: Putting Scotland's Future in Scotland's Hands*. Edimburgo: Scottish Government, 2019.

———. Scottish Independence Referendum Bill (2022).

Stewart Leith, Murray, y Daniel P. J. Soule. *Political Discourse and National Identity in Scotland*. Edimburgo: Edinburgh University Press, 2011. https://doi.org/10.3366/edinburgh/9780748637362.001.0001.

Thiec, Annie. "'Yes Scotland': More than a Party Political Campaign, a National Movement Fostering a New Active Citizenship". *Revue française de civilisation britannique* 20, n.º 2 (2015): 0-14. https://doi.org/10.4000/rfcb.401.

Tierney, Stephen. "The Scottish Independence Referendum". En *The Scottish Independence Referendum*, 53-74. Croydon: Oxford University Press, 2016. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198755517.003.0003.

Torcal, Mariano, y Fabiola Mota. "The role of political parties in shaping citizens' political preferences for the territorial organization of the state: the Spanish case". *European Political Science Review* 6, n.º 3 (12 de agosto de 2014): 477-502. https://doi.org/10.1017/S1755773913000210.

Cherán, Ayutla, Oxchuc: la judicialización del derecho al autogobierno en los municipios indígenas de México

Ivette Ayvar Acosta
Profesora investigadora adscrita a la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (México)

Pierre Gaussens
Profesor investigador en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México (México)

Cheran, Ayutla, Oxchuc: the Judicialisation of the Right to Self-government in Indigenous Municipalities of Mexico

ABSTRACT The purpose of this article is to analyse the processes of *de jure* autonomy that are taking place in several indigenous municipalities in Mexico, in order to examine how indigenous peoples exercise their right to self-government at the municipal level. From a legal approach, its methodology is based on a comparative analysis of three case studies: the municipalities of Cheran, Ayutla and Oxchuc in the states of Michoacan, Guerrero and Chiapas, respectively. These municipalities have elected new local governments in recent years, not through the traditional electoral-partisan system, but through their own regulatory systems that have achieved legal recognition. The text is divided into eight sections: an introduction, a section on indigenous municipalities in Mexico, three sections on each case, another with the comparative analysis itself, a penultimate section with the results of this exercise and some final thoughts. The main finding of the research refers to a process of judicialisation of the right to self-government that confronts indigenous peoples with a paradox inherent to the contradiction that intrinsically stresses processes of *de jure* autonomy.

KEYWORDS judicialisation; rights; government; municipality; indigenous peoples; Mexico.

RESUMEN Este artículo tiene como objeto analizar los procesos autonómicos *de jure* que están teniendo lugar en varios municipios indígenas de México, con el fin de examinar cómo los pueblos originarios ejercen su derecho al autogobierno en el ámbito municipal. Desde un enfoque de derecho, su metodología se basa en un análisis comparado de tres casos de estudio: los municipios de Cherán, Ayutla y Oxchuc, en los estados de Michoacán, Guerrero y Chiapas, respectivamente, debido a que estos se han dotado de nuevos gobiernos locales en los últimos

Artículo recibido el 25/09/2022; aceptado el 13/10/2022.

años, no por el sistema electoral de partidos tradicional, sino por medio de sistemas normativos propios que han logrado ser legalmente reconocidos. Para ello, el texto se divide en ocho apartados: una introducción; una sección sobre la problemática de los municipios indígenas en México; tres apartados sobre cada uno de los casos de estudio; otro apartado con el análisis comparado en sí; un penúltimo apartado con los resultados de este ejercicio; y unas reflexiones finales. El principal hallazgo de la investigación remite a un proceso de judicialización del derecho al autogobierno que coloca a los pueblos indígenas frente a una paradoja, intrínseca a la contradicción que tensiona en su seno los procesos autonómicos *de jure*.

PALABRAS CLAVE judicialización; derecho; gobierno; municipio; pueblos indígenas; México.

1. Introducción

En México, la última década ha estado marcada por transformaciones de una gran relevancia para los municipios y el funcionamiento de los gobiernos locales. Entre ellos destacan en particular algunos casos que revelan un nuevo ejercicio del autogobierno, a nivel municipal y en regiones indígenas. Es el caso de Cherán, por ejemplo, donde una forma de gobierno local, diferente al ayuntamiento, se constituyó por la vía de sistemas normativos propios y logró ser legalmente reconocida por el Estado mexicano. El propósito de este artículo consiste entonces en analizar cómo los pueblos indígenas de México están ejerciendo su derecho al autogobierno en el ámbito municipal —entendido como parte del derecho a la autodeterminación aplicado al municipio—[1] al crear nuevas formas de organización política y normativa, a partir de tres casos de estudio: Cherán, Ayutla y Oxchuc.

En este sentido, el estudio se limitará a la escala municipal, por lo que no nos interesaremos en las experiencias de autogobierno a nivel submunicipal, entendido en México como "cuarto nivel de gobierno".[2] Asimismo, la perspectiva que adoptamos se basa en un enfoque de derecho (*de jure*) que se restringirá al análisis de los procesos de autogobierno municipal que han alcanzado un nivel formal de reconocimiento oficial por parte de autoridades estatales. Por lo tanto, no revisaremos en términos antropológicos el funcionamiento interno de estos procesos. Tampoco tomaremos en cuenta

1. Aparicio, y Morell i Tora, "Autodeterminación indígena".
2. Aragón, "La emergencia del cuarto nivel de gobierno".

los gobiernos locales autonómicos *de facto* que funcionan al margen del Estado, que han surgido en varias regiones indígenas a raíz del levantamiento zapatista de 1994 —tras la formación de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ) en Chiapas—[3] y que se distinguen de los gobiernos con reconocimiento oficial principalmente por la cuestión del presupuesto. En efecto, quizá la principal diferencia a tener en cuenta desde un inicio entre los gobiernos municipales autonómicos legalmente reconocidos y los *de facto* radica en que los primeros, a diferencia de los segundos, sí tienen acceso a los recursos financieros descentralizados del Estado y están a cargo del manejo directo de las finanzas públicas.

A nivel metodológico, la investigación responde a un análisis comparado orientado a casos de estudio[4] que permite sistematizar la comparación y admite el tratamiento de un número pequeño de casos.[5] Este método consiste en identificar una serie de elementos que intervienen entre las condiciones necesarias para que ocurra un fenómeno o se produzca un resultado de interés: en este caso, el autogobierno *de jure* en municipios indígenas. Al mismo tiempo, este tipo de análisis comparado puede servir tanto para estudiar semejanzas como diferencias, por lo que nos centraremos aquí en las similitudes que presentan los tres casos de estudio, en la medida en que la identificación de los elementos que ellos comparten podría aportar pistas de interpretación acerca de la transformación del gobierno municipal que hoy observamos en diferentes regiones indígenas de México y que nos interesa entender.

El análisis comparado se aplicará a una muestra de tres casos: los municipios de San Francisco de Cherán, Ayutla de los Libres y Oxchuc, que se ubican en los estados de Michoacán, Guerrero y Chiapas, respectivamente. La selección de esta muestra viene dictada por el hecho de que, en estos tres municipios, han sido legalmente electos los primeros gobiernos regidos por sistemas normativos propios oficialmente reconocidos como tales por el Estado mexicano, respectivamente, en 2012, 2018 y 2019. Se trata, por lo tanto, de casos recientes cuyos procesos autonómicos se inscriben —es importante notarlo— en el escenario de la llamada "guerra al narcotráfico" y la violencia generalizada que esta desencadenó en el México contemporáneo. Es por esta razón que,

3. Bravo, "El municipio indígena desde dos experiencias".
4. Ragin, "Case-oriented comparative"; Della Porta, "Comparative analysis".
5. Rueschemeyer, "Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gains?".

por ejemplo, los procesos de Cherán y Ayutla provienen de movimientos de autodefensa en contra del crimen organizado. A su vez, si bien los tres casos se concentran en el sur del país, presentan características demográficas diversas en cuanto a los pueblos indígenas que habitan en estos municipios: p'urhépecha (purépecha), en Cherán; *ñ*uu savi (mixteco) y me'phaa (tlapaneco), en Ayutla; y, tzeltal (maya), en Oxchuc (Cuadro 1).

Cuadro 1. Casos de estudio

Municipio	Cherán	Ayutla	Oxchuc
Estado	Michoacán	Guerrero	Chiapas
Población*	20 000	70 000**	55 000
Localidades	3	140**	142
Barrios	4		25
Pueblo indígena	P'urhépecha (purépecha)	Ñuu savi (mixteco) Me'phaa (tlapaneco)	Tzeltal (maya)

Elaboración propia.

* Número de habitantes aproximado.
** Previo a la creación del nuevo municipio de Ñuu Savi y su separación de Ayutla en 2021.

Para el tratamiento analítico, las fuentes de información utilizadas han sido primarias en el caso de Ayutla, con base en un trabajo etnográfico realizado en el municipio,[6] y secundarias en los casos de Cherán y Oxchuc, a partir de un análisis documental sobre los principales trabajos de investigación que tienen como objeto de estudio el proceso autonómico de cada municipio. En el caso de Cherán, se trata de una extensa literatura que hemos tenido que circunscribir a las investigaciones que comparten con nuestro estudio un enfoque de derecho,[7] así como una inquietud inquisitiva por el ejercicio de una autonomía política *de jure*.[8] En este sentido, de una particular importancia ha sido el trabajo del antropólogo Orlando Aragón Andrade,[9] quien ha participado directamente en la contienda como uno de los abogados de

6. Gaussens, *El nuevo plan de Ayutla.*

7. Bailón, "Del artículo 115 al artículo 2 constitucional"; Aparicio, y Morell i Torra, "Autodeterminación indígena".

8. Ventura, "Emergencia indígena en Michoacán"; Gasparello, "Respuestas comunitarias a la violencia en Cherán"; Fuentes, Moreno, y Rivero, "El autogobierno de Cherán K'eri".

9. Aragón, "Otro derecho es posible"; *El derecho en insurrección*; "La emergencia del cuarto nivel de gobierno".

la comunidad. En el caso de Oxchuc, tratándose del proceso más reciente de los tres casos, los estudios siguen siendo relativamente escasos,[10] y entre ellos destaca el trabajo de investigación de la antropóloga Araceli Burguete Cal y Mayor.[11]

Incluida esta introducción, el artículo se divide en ocho apartados. En la siguiente sección, plantearemos el problema de los municipios indígenas y de su gobierno en México, a fin de introducir la materia en discusión. Luego, pasaremos a describir cada uno de los tres casos de estudio siguiendo un orden cronológico, con Cherán primero, Ayutla segundo y Oxchuc tercero. Una vez presentados, haremos el análisis comparado de los casos para, en el penúltimo apartado, revisar el principal resultado obtenido de este ejercicio: la judicialización del derecho al autogobierno en los pueblos indígenas. Por último, cerraremos el texto con unas reflexiones finales en torno a la paradoja que representan los procesos autonómicos *de jure*.

2. Los municipios indígenas en México

Si bien no existe legalmente como tal, en México, el municipio indígena ha recibido un reconocimiento de tipo jurisdiccional a través del caso de Cherán —que presentaremos en el siguiente apartado—, mediante una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de mayo de 2014 que reconoció a Cherán el carácter de *municipio indígena* al tener un gobierno electo por "usos y costumbres".[12] En este sentido, los municipios indígenas se refieren en general a las municipalidades en las que la mayoría de la población es indígena, con la presencia de uno o varios pueblos originarios que las habitan, y remiten a la existencia de sistemas normativos propios a dichos pueblos, que rigen la organización política de las comunidades y se traslapan con la institucionalidad oficial del ayuntamiento.[13]

10. Jiménez, y Ocampo, "El derecho a la libre determinación"; Becerra, *Oxchuc, debates jurídicos*; Ocampo, "La judicialización del derecho a la libre determinación"; Pérez Sánchez, Carnaval y conflicto faccional en Oxchuc.

11. Burguete, "La reinvención del derecho electoral consuetudinario en Oxchuc"; "La reconstitución de la asamblea en Oxchuc"; "Oxchuc, Chiapas".

12. Ventura, "Emergencia indígena en Michoacán".

13. Bravo, "El municipio indígena desde dos experiencias".

Estos sistemas normativos, hoy denominados como "propios" o "internos", son los herederos de lo que la antropología mesoamericanista teorizó como sistema de cargos[14] y de lo que comúnmente se conocen como "usos y costumbres". Sin embargo, hablar de estos últimos no deja de ser problemático, pues la expresión en sí es polisémica, presenta connotaciones ideológicas y no deja de ser fuente de confusión, al hacer pensar en un origen antiguo, local y puramente tradicional del poder. La referencia a la costumbre alude a una visión estática sobre los pueblos indígenas,[15] por lo que el término de "usos y costumbres" ha sido fuertemente criticado, tanto desde las ciencias sociales como desde las organizaciones y sus dirigencias, al minimizar la condición de sistema jurídico complejo que presentan los gobiernos comunitarios y, así, restar validez al derecho consuetudinario ante el derecho positivo.

Pese a su reconocimiento en el derecho internacional —particularmente, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)—, los "usos y costumbres" remiten a prácticas sociales que presentan altos grados de heterogeneidad. Más que de pura tradición, en realidad están hechos con una combinación muy variable de dos fuentes del derecho, en apariencia distintas, que son la costumbre local y la ley del Estado.[16] Desde esta perspectiva dialéctica, en los municipios indígenas de México, a lo largo del siglo XX, la costumbre y la ley se combinaron para dar lugar a gobiernos locales híbridos en los que las figuras consuetudinarias y oficiales se imbricaban en una gran diversidad de configuraciones.

Del lado de la ley, el sistema político del régimen posrevolucionario —de partido único— se acomodó a esta especificidad cultural. Tal como lo señala David Recondo, "la costumbre y el sistema de representación política articulado alrededor del partido de Estado estaban completamente imbricados; aun cuando el Estado toleró un margen de autonomía en la elección de autoridades municipales, la costumbre finalmente formaba parte de los procedimientos internos de selección de los candidatos del partido oficial."[17] Durante décadas, la elección del cabildo se restringió a la cabecera municipal y se hacía en

14. Korsbaek, *Introducción al sistema de cargos*; Topete, y Díaz, "Sistema de cargos y organización social".

15. Viqueira, "La comunidad india en México".

16. Stavenhagen, e Iturralde, *Entre la ley y la costumbre.*

17. Recondo, *La jurisprudencia del TEPJF*, 29.

una asamblea o reunión, organizada por y para los "hombres fuertes" de las principales familias del lugar. Las nuevas autoridades eran luego registradas como del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el marco del régimen de partido único, procedimiento que era asumido por la mayoría como algo normal, parte de la costumbre.[18]

Del lado de esta última, los pueblos indígenas se apropiaron del ayuntamiento para dotarlo de contenidos propios, más allá —e incluso en contra— de lo que marca la ley. "Este proceso de apropiación se ha hecho a través de la adecuación y transferencia de sus mecanismos políticos, normativos y culturales [...] a la forma de organización municipal oficial".[19] Es así como las autoridades de los municipios indígenas han ejercido las funciones de gobierno con base en los sistemas normativos locales más que en la legislación vigente, a menudo de manera conjunta con autoridades tradicionales, tanto civiles como religiosas. Asimismo, no solían ser electas por medio del sistema electoral de partidos, sino nombradas en asamblea o por un consejo de ancianos con base en criterios de elegibilidad que no derivan de la ley, sino del servicio comunitario que es parte nuclear en el sistema de cargos.[20]

Si bien el régimen posrevolucionario integró esta singularidad dentro del dispositivo más amplio de corporativismo oficial, dirigido a los sectores rurales, indígenas y campesinos, esta situación de hibridez cultural en el ejercicio del gobierno municipal nunca alcanzó una forma de reconocimiento oficial. Esta "ceguera jurídica"[21] terminó en la década de 1990, marcada por el auge de los movimientos indígenas en América Latina y por el levantamiento zapatista en México.[22] En este sentido, los años noventa representan un

18. Rus, "La comunidad revolucionaria institucional".

19. Bravo, "El municipio indígena desde dos experiencias", 98.

20. El sistema de cargos representa un conjunto institucional de prácticas basadas en un imperativo de servicio a la colectividad, entendido como deber ciudadano al que están sujetas todas las personas adultas o casadas de la localidad. Este principio de servicio a la comunidad se refiere al cumplimiento de encargos cuyas tareas están señaladas por la ley y la costumbre. En forma general, el servicio comunitario expresa la interdependencia existente entre los individuos y el grupo y, a su vez, entre las unidades domésticas y la comunidad, al constituir un requisito de pertenencia a la colectividad. Su principio descansa en un pacto tácito según el cual prestar servicio es un requerimiento previo, para el individuo prestador y su familia, al acceso a los derechos y recursos que la comunidad les concede como miembros de ella.

21. López Bárcenas, "Ensayo sobre la ceguera... jurídica".

22. Sánchez, *Los pueblos indígenas.*

quiebre que conduce al reconocimiento del derecho consuetudinario para la organización política autónoma de los pueblos indígenas en el municipio. Dentro del cambio de régimen político de finales del siglo XX, lo que hasta el momento había sido instrumentalizado o simplemente tolerado pasa a ser validado por la ley.

Es así como los llamados "usos y costumbres" son legalmente reconocidos en 1995 en el estado de Oaxaca para la elección de las autoridades municipales.[23] Mediante una reforma legal, el Congreso local autorizó formalmente que los municipios —indígenas, en su gran mayoría— nombraran al cabildo en asambleas públicas, fuera de la fecha oficial y sin la intervención de los partidos políticos. De esta manera, "el reconocimiento —el 30 de agosto de 1995— de los usos y costumbres como normas y prácticas de nombramiento de las autoridades municipales en Oaxaca creó una situación sin precedente en México y en América Latina".[24] No obstante, más allá de su carácter inédito, este reconocimiento no dejó de ser limitado en la medida en que, si bien cambió la forma de elección de las autoridades municipales, no alteró la forma de gobierno establecida en el artículo 115 constitucional, el ayuntamiento, ni su presidencialismo —propicio a un ejercicio caciquil del poder— o su dependencia estructural hacia los niveles superiores de gobierno (estatal y federal).

Por lo tanto, el caso oaxaqueño hizo creer durante varios años que los usos y costumbres podían ser resumidos a un simple sistema electoral consuetudinario, con el que solo cambiaría el modo de elección de las autoridades municipales en comparación con el sistema de elecciones de partidos. El problema de esta postura legalista es que encerraba dentro de una camisa de fuerza procedimental el potencial transformador de la comunalidad[25] de los usos y costumbres, negando el derecho a la autodeterminación, la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas. Asimismo, se tendía a desconocer la complejidad de sus sistemas normativos, que no solamente representan modos sustantivos de elegir a las autoridades, sino también de concebir y ejercer el poder político, tal como lo demuestran los casos de Cherán y Ayutla donde

23. Anaya, *Autonomía indígena*; Recondo, *La política del gatopardo.*

24. Recondo, *La jurisprudencia del TEPJF*, 11.

25. Sobre el concepto de comunalidad para el caso oaxaqueño pueden consultarse las obras de autores indígenas como Floriberto Díaz Gómez, Benjamín Maldonado Alvarado, Jaime Martínez Luna o Adelfo Regino Montes.

cambió el régimen de gobierno municipal. Es lo que veremos a continuación, a través de los tres casos de estudio cuyos procesos autonómicos describiremos brevemente, uno por uno, en un orden de presentación cronológico.

3. San Francisco de Cherán

Cherán representa el proceso más conocido de los tres casos de estudio, no solo porque ha sido pionero en el reconocimiento jurisdiccional del derecho al autogobierno municipal a favor de los pueblos indígenas en México, sino también por el éxito mismo de sus logros. Este proceso autonómico comenzó formalmente el 15 de abril de 2011, cuando la población de la ciudad cabecera se alzó en contra de la agrupación delictiva que organizaba la tala ilegal de los bosques en el municipio. A raíz de este levantamiento se conformó un movimiento de defensa comunitaria[26] que provocó la huida de los delincuentes y de las autoridades locales coludidas con ellos. No obstante, a diferencia de otros movimientos de autodefensa, el proceso de movilización social no se limitó a tareas de seguridad y justicia, con la constitución de un cuerpo armado autoorganizado —la Ronda Comunitaria— y de un órgano jurisdiccional propio —la Comisión de Honor y de Justicia—,[27] sino que también se avocó a la reorganización política del municipio.

En este sentido, el carácter innovador del proceso autonómico en Cherán es que la reapropiación del espacio público que permitió el movimiento de defensa comunitaria pasó por la recuperación de una práctica colectiva (las fogatas nocturnas) que, a su vez, reactivó los espacios comunes de deliberación en torno a las asambleas barriales. Ante la colusión de las autoridades oficiales con la actividad criminal, esta revitalización de los mecanismos colectivos de toma de decisión pronto condujo a un cuestionamiento integral del gobierno municipal, de su funcionamiento como ayuntamiento y del sistema de partidos en general. Por esta razón, se buscó construir una alternativa en los meses siguientes al levantamiento, con el nombramiento en asamblea de un gobierno comunal basado en los sistemas normativos propios del pueblo p'urhépecha,[28] pero que sea, al mismo tiempo, legalmente reconocido por las

26. Fuentes, y Fini, *Defender al pueblo.*

27. Gasparello, "Respuestas comunitarias a la violencia en Cherán".

28. Fuentes, Moreno, y Rivero, "El autogobierno de Cherán K'eri".

autoridades estatales, por lo que se decidió litigar ante estas a fin de lograr dicho reconocimiento. Esta estrategia híbrida, entre acción directa y acción legal, obedeció a una necesidad práctica:

> Se advirtió entonces la importancia de mantener un pie en la vía jurídica para [...] contrarrestar, aunque fuera a corto plazo, la campaña negativa que los líderes de los partidos políticos estaban realizando al [*sic*] interior de la comunidad sobre el hecho de que la demanda del movimiento era ilegal, inconstitucional, etcétera; y, por el otro lado, daríamos mayor espacio de maniobra al movimiento frente al gobierno, al mantener un pie en la institucionalidad y el otro en la movilización social [...] y plantear un uso instrumental del derecho para convertirlo, de una forma desfetichizada, en un arma más de lucha política para el movimiento de Cherán.[29]

De esta manera, el camino legal que emprende la comunidad de Cherán (Cuadro 2) se inicia el 6 de junio de 2011, con la presentación de una solicitud ante el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) en la que se demanda la elección de autoridades municipales por "usos y costumbres", de cara a las elecciones locales oficialmente previstas para noviembre de 2011 en la entidad. En su respuesta del 9 de septiembre (acuerdo CG-38/2011), el IEM se declaró incompetente para resolver la solicitud, por lo que la comunidad de Cherán decidió acudir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para defender su derecho al autogobierno.[30] Es así como, el 2 de noviembre, la Sala Superior del TEPJF emitió una sentencia histórica (SUP-JDC-9167/2011) para los pueblos indígenas de México.[31] A partir de la aplicabilidad directa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos (entre ellos, el Convenio 169 de la OIT) permitida por una reciente reforma constitucional —que explicaremos más adelante—,[32] la sentencia del TEPJF

> no solo legitima la elección de las autoridades municipales de Cherán por "usos y costumbres", algo ya asumido en las constituciones de otros estados mexi-

29. Aragón, *El derecho en insurrección,* 60-62.

30. En México, el principal medio de impugnación jurisdiccional en materia electoral para el régimen de los sistemas normativos indígenas o "usos y costumbres" es el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC) ante el TEPJF, que es la figura que utilizó la comunidad de Cherán siguiendo el camino abierto por las múltiples controversias del caso oaxaqueño.

31. Bailón, "Del artículo 115 al artículo 2 constitucional".

32. Carbonell, y Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos.*

canos [como Oaxaca], sino que, por vez primera, asume como parte del derecho a la autodeterminación indígena, reconocido en el artículo segundo de la Constitución federal mexicana, la estructuración por usos y costumbres del gobierno municipal, reconociendo como autoridades oficiales de Cherán las estructuras de autogobierno colectivo instituidas durante el levantamiento y sentando un importante precedente jurisdiccional que fue aprovechado por otras comunidades indígenas de Michoacán y de otros estados mexicanos para conformar sus gobiernos según usos y costumbres.[33]

Cuadro 2. Cronología del proceso legal en el caso de Cherán (2011-2021)

Fecha	Suceso	Resultado
06-06-11	Solicitud al Instituto Electoral	—
09-09-11	Acuerdo CG-38 del Instituto Electoral	Negativo
02-11-11	Sentencia del TEPJF SUP-JDC-9167/2011	Positivo
18-12-11	Consulta popular	Positivo
22-01-12	Elección del Concejo Mayor de Gobierno	Positivo
16-03-12	Reforma constitucional en materia de derechos indígenas por el Congreso local	Negativo
02-05-12	Presentación de una controversia constitucional ante la SCJN por ausencia de un proceso de consulta	—
28-05-14	Sentencia de la SCJN en el JCC 32/2012	Positivo
2014/2015	Litigios ante el TEPJF por demandas de JDC promovidas por los partidos políticos	Positivo
03-05-15	Elección de un nuevo Concejo Mayor de Gobierno	Positivo
08-09-15	Promulgación de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana por el Congreso local	Positivo
04-16	Presentación de una iniciativa legislativa para la reforma del artículo 115 constitucional ante el Senado	Negativo
27-05-18	Elección de un nuevo Concejo Mayor de Gobierno	Positivo
03-21	Promulgación de la nueva Ley Orgánica Municipal de Michoacán	Positivo
23-05-21	Elección de un nuevo Concejo Mayor de Gobierno	Positivo

Elaboración propia con datos de Aragón.[34]

La sentencia del TEPJF, además, ordenó al IEM organizar una consulta popular como requisito para determinar si la mayoría de la población del municipio estaba de acuerdo con la elección por "usos y costumbres" de sus autoridades, por un resultado final positivo. En consecuencia, el 22 de enero de 2012 fue electo en asamblea un Concejo Mayor de Gobierno para dirigir el municipio

33. Aparicio, y Morell i Tora, "Autodeterminación indígena", 38-39.

34. Aragón, *El derecho en insurrección.*

de Cherán. Por primera vez en la historia legal del país, un gobierno municipal diferente a la figura constitucional del ayuntamiento era oficialmente electo y reconocido como tal, sentando un precedente fundamental para los demás pueblos indígenas de México.

No obstante, los intentos por revertir este logro no se detuvieron, particularmente desde las instituciones de gobierno del nivel estatal en Michoacán. El 16 de marzo de 2012, en respuesta a la elección del Concejo Mayor, el Congreso local aprobó una reforma constitucional en materia de derechos indígenas que ni siquiera contemplaba la elección de autoridades municipales por "usos y costumbres", en un claro intento por desconocer la victoria judicial de Cherán. Ante ello, la comunidad decidió promover un Juicio de Controversia Constitucional (JCC) ante la SCJN debido a que dicha reforma no había sido consultada con los pueblos indígenas de la entidad, pese al carácter obligatorio de la consulta.[35] En su sentencia (JCC 32/2012) del 28 de mayo de 2014, la SCJN dio razón a Cherán que consiguió así un segundo triunfo judicial en el que, por primera vez, "una comunidad indígena logró echar abajo una reforma constitucional por la violación del derecho a la consulta previa, libre e informada".[36]

En 2015 fue electo un nuevo Concejo Mayor de Gobierno, renovación que también sucederá en 2018 y 2021, dando así continuidad a la experiencia del gobierno comunitario en Cherán a pesar de las trabas burocráticas que este no dejó de encontrar entre los niveles superiores de gobierno para el ejercicio de sus funciones y el manejo del erario municipal. Por otro lado, el proceso autonómico logró trascender sus hazañas en el ámbito jurisdiccional para plasmarse en el plano legislativo: 1) con la adopción por el Congreso local, en 2015, de una Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en la que participó directamente la comunidad de Cherán mediante la redacción de un capítulo relativo al derecho a la consulta con carácter vinculante; 2) con la presentación de una iniciativa legislativa para la reforma del artículo 115 constitucional ante el Senado;[37] y, finalmente, 3) con la promulgación en 2021 de la nueva Ley Orgánica Municipal de Michoacán, que reconoce la figura del gobierno consuetudinario y su facultad para ejercer funciones.

35. López Córdova, y Gaussens, "El derecho a la consulta de los pueblos indígenas".

36. Aragón, *El derecho en insurrección,* 168.

37. Ibíd.

En resumen, "el caso de San Francisco de Cherán plantea un camino particular y novedoso tanto en los repertorios indígenas de movilización colectiva, que combinan acción directa (autotutela de derechos) con acción legal (litigio), como en las formas de reconocimiento estatal de la autonomía indígena".[38] En este caso, tanto la sentencia del TEPJF de 2011 como la de la SCJN de 2014 representan hitos que sientan las bases para una jurisprudencia garante del derecho al autogobierno en los municipios indígenas de México. Como bien lo señala Orlando Aragón, "estos casos fueron precedentes de primera importancia para que otros municipios de Guerrero (Ayutla de los Libres) y Chiapas (Oxchuc) consiguieran años después el mismo reconocimiento jurídico que Cherán."[39]

4. Ayutla de los Libres

Si bien es menos conocido, el caso de Ayutla no es menos importante por los logros que consiguió su proceso autonómico,[40] siguiendo el camino legal abierto por Cherán unos años antes. Es así como, en 2018, por primera vez en la historia legal del estado de Guerrero, en Ayutla se celebraron elecciones por sistemas normativos propios que nombraron a un Concejo Comunitario como nuevo gobierno municipal.

Esta hazaña nació de una iniciativa directamente inspirada en el ejemplo de Cherán y que buscó aprovechar, al igual que en Michoacán, el agotamiento de la política de partidos para promover elecciones locales por "usos y costumbres". La iniciativa fue auspiciada desde una organización social en particular: la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG),[41] sobre todo conocida por haber cobijado el movimiento de autodefensa surgido en la región de la Costa Chica en 2013,[42] pero que se ha planteado desde su creación como una organización gestora de recursos para impulsar el desarrollo integral de las comunidades rurales, no solamente en cuestio-

38. Aparicio, y Morell i Tora, "Autodeterminación indígena", 36-37.

39. Aragón, "La emergencia del cuarto nivel de gobierno", 58.

40. Gaussens, *El nuevo plan de Ayutla*; Benítez, Warnholtz, y Vargas, *¡Porque Ayutla es de los libres!*

41. Warnholtz, *Recuperar la dignidad*; De Buck, "Policía Ciudadana y activismo jurídico".

42. Gaussens, "Antecedentes y surgimiento de la Policía Ciudadana".

nes de seguridad, sino también de producción, gobierno, educación, energía, salud o vialidad, entre otros ejes de desarrollo.[43] Así, esta función gestora ha llevado la UPOEG a desarrollar una estrategia de corte legal cuyas acciones "abrieron nuevas perspectivas en los debates sobre la capacidad emancipadora del derecho desde abajo".[44]

No obstante, de igual manera que para Cherán, el camino legal recorrido en el caso de Ayutla fue largo y tortuoso (Cuadro 3). Se inició en 2012, también con una solicitud al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC) del estado de Guerrero para la realización de elecciones por "usos y costumbres" en el municipio de San Luis Acatlán, de donde es oriundo el núcleo de la dirigencia (mixteca) de la UPOEG. Sin embargo, debido a factores adversos, el proceso de consulta que finalmente se realizó en febrero de 2015 tuvo un resultado negativo, es decir, contrario al sistema consuetudinario y favorable al de partidos.[45]

Cuadro 3. Cronología del proceso legal en el caso de Ayutla (2012-2021)

Fecha	Suceso	Municipio	Resultado
27-02-12	Solicitud al IEPC	—	Negativo
22-03-12	Solicitud al IEPC	Varios	Negativo
09-06-12	Demanda de JDC ante el TEPJF	San Luis Acatlán	—
13-03-13	Sentencia del TEPJF SUP-JDC-1740/2012	San Luis Acatlán	Positivo
20-08-13	Peritaje antropológico	San Luis Acatlán	Positivo
26-06-14	Solicitud al IEPC	Ayutla	Negativo
08-10-14	Sentencia del TEPJF SUP-JDC-525/2014 y 2066/2014	San Luis Acatlán	Positivo
02/15-02-15	Consulta popular	San Luis Acatlán	Negativo
28-05-15	Solicitud al IEPC	Ayutla	Negativo
04-06-15	Demanda de JDC ante el TEPJF	Ayutla	—
25-06-15	Sentencia del TEPJF SDF-JDC-545/2015	Ayutla	Positivo
20-08-15	Peritaje antropológico	Ayutla	Positivo
17/18-10-15	Consulta popular	Ayutla	Positivo

43. Paulino, La territorialización de la Unión de Pueblos.
44. De Buck, "Policía Ciudadana y activismo jurídico", 112.
45. Sierra, y López, "Anthropological Expert Witness".

Fecha	Suceso	Municipio	Resultado
29-07-16	Sentencia del TEPJF SDF-JDC-295/2016 y acumulado	Ayutla	Positivo
01-02-17	Decreto 431 del Congreso local	Ayutla	Negativo
09-05-17	Acuerdo 022 del IEPC	Ayutla	Negativo
10/11-06-17	Segunda consulta popular	Ayutla	Positivo
15-07-18	Elección en asamblea municipal del nuevo gobierno consuetudinario	Ayutla	Positivo
30-09-18	Toma de posesión del Concejo Comunitario	Ayutla	Positivo
30-05-21	Elección en asamblea municipal de un nuevo Concejo Comunitario	Ayutla	Positivo

Elaboración propia con datos del IEPC del estado de Guerrero.

De este fracaso, la UPOEG sacó varias lecciones al reorientar su estrategia legal y su movilización política hacia el municipio vecino, Ayutla de los Libres, donde la organización había conocido un éxito previo a raíz del movimiento de autodefensa en 2013. Es así como, simultáneamente al proceso en San Luis Acatlán, la UPOEG presentó en junio de 2014 otra solicitud ante el IEPC, con la misma demanda, pero esta vez firmada por autoridades de comunidades ñuu savi (mixtecas), me'phaa (tlapanecas), mestizas y afrodescendientes del municipio de Ayutla. Aquí, como en el caso de Cherán, el camino legal se repitió: ante la negativa del instituto electoral local, se acudió al TEPJF, que volvió a resolver a favor de la comunidad demandante.[46] Tras un peritaje antropológico,[47] la consulta se celebró en octubre de 2015, por un resultado ahora sí favorable al sistema consuetudinario pese —otra vez— a una campaña contraria por parte de los partidos políticos.

Este primer triunfo electoral, no obstante, dio paso a un nuevo laberinto legal debido a los múltiples recursos e impugnaciones que interpusieron los partidos —como en el caso de la sentencia del TEPJF SDF-JDC-295/2016 y acumulado—, no sin la complicidad de las instituciones de gobierno a nivel estatal. Esta oposición política condujo a la realización de una segunda consulta, en mayo de 2017, esta vez por motivo del procedimiento de las elecciones a celebrarse (Acuerdo 022 del IEPC), teniendo como resultado la victoria de la forma asamblearia sobre el sistema por planillas. Así, tras un largo y sinuoso

46. Gaussens, "El papel del Tribunal Electoral federal".

47. Nicasio, y Torres, *Dictamen pericial antropológico.*

camino legal, después de cinco años de batallas judiciales y contiendas electorales, Ayutla se convirtió en el primer municipio guerrerense en poder elegir legalmente su órgano de gobierno, no por la vía de elecciones de partidos, sino por sistemas normativos propios.

Ahora bien, es importante señalar que ambas consultas permitieron que las electoras y los electores del municipio de Ayutla pudieran votar en los comicios locales a través de los sistemas normativos de sus localidades; es decir, lo que cambió formalmente fue el modo de elección del ayuntamiento, ahora por asamblea, pero no el funcionamiento interno de este último. Es más, tras la segunda consulta, desde el gobierno estatal se implementó una serie de medidas cuyo principal objetivo buscaba impedir que se operara un cambio en la forma del gobierno municipal. Por ejemplo, en febrero de 2017 el Congreso local emitió un decreto (número 431) para regular los comicios en Ayutla que establece como "candado" —en su artículo segundo transitorio— que el ayuntamiento electo se integraría de conformidad con la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, es decir, por un cabildo encabezado por un/a presidente municipal.

Por ende, el siguiente paso que dio la movilización social consistió en preparar, no solamente el cambio de régimen electoral, sino también la transformación de la forma de gobierno. Para ello, se transitó de la lógica judicial a un nuevo proceso de politización. De esta manera, tras la victoria en los tribunales y el triunfo en las urnas, la movilización volvió de lleno a la arena política, ahora para disputar la forma de gobernar el municipio, siguiendo nuevamente el ejemplo de Cherán. En los primeros meses de 2018, se realizaron asambleas en todas las localidades del municipio de Ayutla para nombrar a las y los integrantes de una asamblea municipal, por un número de cuatro representantes por localidad —entre titulares y suplentes— en estricta paridad de género. Integrada por más de 200 representantes comunitarios, esta magna asamblea es la que se reunió el 15 de julio de 2018 y decidió desechar el modelo de ayuntamiento para, en su lugar, nombrar a un Concejo Comunitario como nuevo órgano de gobierno. La fuerza de la movilización social obligó al IEPC y el gobierno estatal a reconocer la validez de la asamblea municipal, así como la constitución del Concejo pese a su carácter inédito.

Ayutla se convirtió entonces en el segundo municipio mexicano, después de Cherán, en disponer de un gobierno comunitario basado en sistemas normativos propios. Allí, la figura de presidente cedió su lugar a una Asamblea Municipal, el cabildo fue transformado en un Concejo Comunitario y el ayuntamiento pasó

a llamarse la "Casa de los Pueblos".[48] Por esta razón, al igual que la comunidad de Cherán, el nuevo gobierno municipal de Ayutla encontró dificultades en sus primeros años de gestión —sobre todo en el ejercicio de su presupuesto— debido a los numerosos obstáculos administrativos que acarreó su carácter *sui generis,* a lo cual se sumó una oposición política difusa entre los niveles superiores de gobierno. A pesar de ello, para los siguientes comicios electorales, en mayo de 2021, la asamblea municipal fue renovada para nombrar a nuevas autoridades, ratificó la figura del Concejo Comunitario y dio así continuidad a la experiencia del autogobierno, con base en los sistemas normativos de las localidades del municipio.

5. Oxchuc

El caso de Oxchuc, en Chiapas, es el más reciente de los tres casos de estudio. También ha sido hasta el momento el proceso autonómico más contencioso y violento en términos relativos. Desde sus inicios mismos, se ha nutrido de la conflictividad de la política municipal en el trienio 2015-2018, caracterizada por un dominio caciquil y luchas de facciones que a menudo han recurrido a la violencia física. Como lo narra Araceli Burguete:

> [se] inicia con una disputa política interna en el PRI (febrero, 2015) en contra del procedimiento que nombró a María Gloria Sánchez Gómez como su candidata a la presidencia de ese municipio, quien por segunda ocasión contendería (ya había sido presidenta en 2005-2007), sucediendo a su esposo en el cargo (Norberto Sántiz López, quien a su vez había sido presidente en 2012-2015 y 2002-2004, y diputado federal en 1997-2000). En tres lustros, esta pareja concentró poder [...] les permitió configurar un cacicazgo,[49] carac-

48. Para más información sobre la estructura interna del nuevo gobierno municipal, puede consultarse las tesis de: Juárez Flores, Donde la asamblea manda, el gobierno obedece; Anacleto, Sistema de autogobierno; Paulino, La territorialización de la Unión de Pueblos.

49. Para mayores detalles sobre el cacicazgo de Norberto Sántiz y Gloria Sánchez, véase Burguete, "La reinvención del derecho electoral consuetudinario en Oxchuc". Esta configuración caciquil del orden municipal, en la que se concentra el poder político en una facción en particular, también se observaba en el caso de Ayutla, donde la familia Castro-Aldaco controló el ayuntamiento durante los dos trienios previos a la elección de un nuevo gobierno por usos y costumbres, primero con el esposo como presidente municipal (2012-2015) y luego con su esposa (2015-2018), quienes pretendían postular a su hija para el siguiente trienio. En este sentido, el caciquismo de la política municipal representó un factor importante en contra del cual el proceso autonómico se desplegó tanto en Oxchuc como en Ayutla.

> terizado por la opacidad en el manejo de los recursos públicos y la violencia contra sus adversarios.[50]

Producto de este escenario, la elección en julio de 2015 de María Gloria Sánchez Gómez como nueva presidenta municipal —ni siquiera por el PRI, sino por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)— desencadenó un conflicto poselectoral en el que el principal bando opositor se aglutinó en torno a un colectivo: la Comisión Permanente por la Paz y Justicia Indígena de Oxchuc (CPJIO). En los meses siguientes, el conflicto no dejó de escalar en intensidad y violencia, lo que terminó fraguando el proceso autonómico bajo el impulso de la CPJIO, por un lado, y precipitó la caída de la presidenta electa, por el otro. En efecto, presionada desde el gobierno del estado —interesado en poner fin al conflicto—, María Gloria Sánchez Gómez solicitó formalmente una licencia del cargo el 4 de febrero de 2016. Una semana después, el Congreso del estado de Chiapas no aprobó su solicitud, sino que decretó arbitrariamente su renuncia al cargo de presidenta municipal, lo que dio lugar a un largo y sinuoso proceso legal, de forma similar a los casos de Cherán y Ayutla (Cuadro 4).[51]

Cuadro 4. Cronología del proceso legal en el caso de Oxchuc (2015-2022)

Fecha	Suceso	Resultado
07-15	Elección de María Gloria Sánchez Gómez como nueva presidenta municipal	Negativo
04-02-16	Solicitud de licencia al cargo de presidenta municipal ante el Congreso local	—
11-02-16	Decreto 161, que establece la renuncia al cargo	Positivo
16-02-16	Proclamación de un nuevo cabildo en asamblea	Positivo
10-03-16	Decreto 178 del Congreso local, que ratifica al nuevo cabildo	Positivo
31-08-16	Sentencia del TEPJF SUP-JDC-1756/2016, que ordena restablecer a la presidenta electa en sus funciones	Negativo
11-11-16	Solicitud de la CPJIO ante el Instituto Electoral local para celebrar elecciones por sistemas normativos propios	Negativo
28-06-17	Sentencia del Tribunal Electoral local TEECH/ JDC/19/2017	Positivo
24-01-18	Atentado contra miembros de la CPJIO y asesinato de Ovidio López Sántiz, integrante del nuevo cabildo	Negativo
19-02-18	Desafuero de la presidenta electa y nombramiento de un Concejo Municipal por el Congreso local	Positivo

50. Burguete, "La reconstitución de la asamblea en Oxchuc", 261.

51. Becerra, *Oxchuc, debates jurídicos.*

Fecha	Suceso	Resultado
05-01-19	Presentación de los resultados de la consulta en asambleas comunitarias	Positivo
23-01-19	Decreto 135, que mandata al Instituto Electoral local la organización de los comicios por "usos y costumbres"	Positivo
13-04-19	Elección del cabildo en una asamblea municipal	Positivo
23-04-19	Toma de posesión del nuevo ayuntamiento	Positivo
15-12-21	Enfrentamiento armado durante la asamblea municipal que eligió a un nuevo presidente municipal, pero sin cabildo	Negativo
31-12-21	Nombramiento de un cabildo sustituto por el Congreso local	Negativo
10-02-22	Resultado de la elección anulado y cabildo provisional declarado ilegal por el Tribunal Electoral local, que convoca a la organización de una nueva elección	Negativo

Elaboración propia con datos de Ocampo y Burguete.[52]

Apenas cinco días después del "decreto de renuncia", el 16 de febrero de 2016, la CPJIO reunió a sus simpatizantes en el parque central de la cabecera municipal, se constituyó en asamblea e instituyó a un nuevo cabildo por autoproclamación, con el fin de adelantarse a la decisión del Congreso local a quien correspondía legalmente nombrar a un/a integrante del cabildo electo en sustitución de la presidenta depuesta. De esta manera, "la asamblea de disidentes nombró a Oscar Gómez López como presidente municipal interino, y sumó a Juan Encinos y Ovidio López Sántiz, como integrantes del Cabildo autoproclamado, personas que en distintos momentos habían sido cercanos adherentes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)".[53] Pese a su carácter fáctico, el Congreso local prefirió ratificar al nuevo cabildo mediante un decreto del 10 de marzo, consumándose así la toma del poder municipal por parte de la CPJIO.

No obstante, la presidenta depuesta promovió un recurso ante el TEPJF, el cual resolvió, en una sentencia (SUP-JDC-1756/2016) del 31 de agosto de 2016, que la renuncia al cargo decretada por el Congreso de Chiapas carecía de fundamento y que, por lo tanto, la reclamante debía ser restituida en sus funciones. Frente a lo que representaba un revés judicial, la CPJIO optó por una estrategia doble —*de facto* y *de jure*— parecida a la adoptada en los dos casos anteriores: del lado de la movilización social, se rechazó la sentencia del

52. Ocampo, "La judicialización del derecho a la libre determinación"; Burguete, "La reconstitución de la asamblea en Oxchuc", "Oxchuc, Chiapas".

53. Burguete, "La reconstitución de la asamblea en Oxchuc", 262.

TEPJF y se negó devolver el ayuntamiento a María Gloria Sánchez Gómez, mientras que, del lado del derecho, se procedió a litigar para garantizar el derecho autonómico al gobierno por sistemas normativos propios, según los "usos y costumbres" de las comunidades tzeltal (mayas) que habitan el municipio de Oxchuc, siguiendo otra vez el camino abierto por Cherán.

Es en este sentido que la CPJIO presentó una solicitud ante el IEPC del estado de Chiapas, el 11 de noviembre de 2016 —de igual manera que lo habían hecho antes los comuneros de Cherán y Ayutla en sus respectivas entidades. Ante la negativa del Instituto, la CPJIO acudió al TEPJF, que encauzó la demanda hacia el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas (TEECH) como instancia previa y necesaria. El 28 de junio de 2017, el tribunal local emitió una sentencia (TEECH/JDC/19/2017) a favor de la CPJIO, ordenó la realización de un peritaje antropológico y mandató al IEPC para organizar un proceso de consulta a fin de determinar la viabilidad de la implementación de elecciones locales por sistemas normativos propios. Esta nueva sentencia agudizó el conflicto político y orilló a la facción contraria, encabezada por la presidenta depuesta, hacia el uso de la violencia.

> El 24 de enero de 2018, miembros de la directiva de la CPJIO sufrieron un ataque armado en el que cuatro personas perdieron la vida, entre ellos Ovidio López Sántiz, integrante del Cabildo autoproclamado, mientras que otra decena de comuneros resultaron heridos. De estos actos se señaló a la presidenta María Gloria Sánchez como autor intelectual y a los miembros de su ayuntamiento como autores materiales, y probables responsables de diversos delitos, lo que dio lugar a su desafuero.[54]

El 19 de febrero de 2018, el Congreso local aprobó el desafuero y procedió a nombrar a un Concejo Municipal integrado por los principales liderazgos de la CPJIO —con Óscar Gómez como presidente concejal—, ratificando así el cabildo autoproclamado dos años antes. A partir de ese momento pudo darse de una manera pacífica el proceso ordenado por el TEECH, mediante la realización de un peritaje antropológico[55] y la organización de una consulta de acuerdo con los estándares del Convenio 169 de la OIT, a lo largo del año 2018. De esta manera, el IEPC "se avocó entonces, a preparar y desplegar el proceso de consulta, realizando más de tres centenares de asambleas comu-

54. Ibíd, 264.

55. Megchun et al., *Dictamen antropológico.*

nitarias, contribuyendo con ello a aplanar el camino rumbo a la asamblea general comunitaria única, que el propio IEPC había determinado que sería el espacio legal y legítimo que elegiría al nuevo ayuntamiento".[56] Los resultados de la consulta se publicaron el 5 de enero de 2019, siendo favorables al sistema consuetudinario, por lo que el Congreso local mandató al IEPC la organización de elecciones locales por "usos y costumbres".

El 13 de abril de 2019, se congregaron en la explanada del parque central de la cabecera los 11 921 electores miembros de la Asamblea Municipal, quienes votaron a mano alzada para renovar su ayuntamiento. Diez días después, el nuevo cabildo tomó posesión durante un evento que fue celebrado como una fiesta —de igual manera que en Ayutla un año antes—. Sin embargo, tras las celebraciones empezaron las dificultades de gestión que también se habían presentado para Cherán y Ayutla. Si bien la conservación del ayuntamiento como forma de gobierno —a diferencia de los otros casos— facilitó su operación en lo administrativo, en términos políticos, la gestión del cabildo electo se vio entorpecida por su falta de cohesión interna, así como por la inexperiencia de sus integrantes. Por otro lado, el nuevo gobierno también se enfrentó con la pervivencia de las viejas prácticas clientelistas y faccionales que terminaron mermando su autoridad.[57]

El desgaste del gobierno electo por "usos y costumbres" poco a poco reavivó la conflictividad política en el interior del municipio, recrudeciendo la rivalidad entre facciones[58] de cara a los siguientes comicios del año 2021. Precisamente, esta conflictividad estalló durante la Asamblea General Comunitaria que se realizó el 15 de diciembre de 2021 para renovar el ayuntamiento, a la que acudieron más de 11 000 representantes de las 142 comunidades del municipio y de los 25 barrios de la ciudad cabecera. Allí, las manos alzadas se dividieron entre los dos principales candidatos a la elección como presidente municipal —Hugo Gómez Sántiz y Enrique Gómez López—, sin que pudiera determinarse cuál de los dos recibió efectivamente más votos, según el testi-

56. Burguete, "La reconstitución de la asamblea en Oxchuc", 265. Aquí encontramos otra similitud con el caso de Ayutla, donde el IEPC del estado de Guerrero también convocó asambleas comunitarias en todas las localidades del municipio entre 2017 y 2018 a fin de realizar el proceso de consulta e integración de la Asamblea Municipal que iba a elegir al nuevo gobierno municipal.

57. Jiménez, y Ocampo, "El derecho a la libre determinación".

58. Pérez Sánchez, Carnaval y conflicto faccional en Oxchuc.

monio presencial de Araceli Burguete. Se suscitó entonces un enfrentamiento violento entre los seguidores de ambos candidatos, con detonación de armas de fuego, al menos una persona muerta y varios heridos, lo que condujo a la disolución de la asamblea.

> En este escenario de violencia, el Órgano Electoral Comunitario (OEC) encargado de la organización del proceso electoral marcó un receso en el proceso electivo, no sin antes declarar al profesor Enrique Gómez López como el ganador en la votación de las candidaturas para ocupar el cargo de presidente municipal para el periodo 2022-2024. Declaratoria realizada pese a la incertidumbre de los resultados a simple vista.[59]

Como resultado, en los meses siguientes no dejó de escalar el conflicto provocado por la asamblea fallida, con el registro de varios actos violentos en todo el municipio, "en donde ya era cotidiano escuchar detonaciones de armas de fuego, así como bloqueos de carreteras en las principales rutas turísticas que lo cruzaban (como Palenque-San Cristóbal); al mismo tiempo que se presentaron quemas de viviendas y de vehículos".[60] Ante esta situación de violencia generalizada, el Congreso local procedió nombrando a un cabildo sustituto, presidido por un tercero, Roberto Sántiz Gómez, como medida emergente a fin de evitar un vacío de poder en el municipio. Sin embargo, la persona nombrada no pudo tomar posesión física del cargo y tuvo que instalar una oficina alternativa y provisional en la ciudad de San Cristóbal, "lo que no impidió que su vivienda localizada en una comunidad de Oxchuc fuera quemada por los opositores a su designación".[61]

El 10 de febrero de 2022, el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas (TEECH) resolvió anular el resultado de la asamblea del anterior 15 de diciembre por haber incumplido los lineamientos que la propia asamblea de comunidades y barrios del municipio había establecido de manera previa. También declaró ilegal el cabildo que había nombrado el Congreso local, debido al carácter inadecuado de su integración en términos legales, por lo que instruyó al poder legislativo proponer a un nuevo cabildo provisional. Finalmente, el Tribunal convocó la realización de nuevas elecciones por sis-

59. Burguete, "Oxchuc, Chiapas", 4.

60. Ibíd, 6.

61. Ibíd, 7.

temas normativos propios, sin precisar fechas ni cómo se celebrarían estas, dejándolo al libre criterio del OEC, con base en el derecho a la autonomía de las comunidades indígenas de Oxchuc para la organización de sus formas de gobierno.[62]

6. Cherán, Ayutla, Oxchuc: análisis comparado

Los procesos autonómicos de los tres casos que hemos descrito aquí conllevan elementos suficientes para el análisis comparado que buscamos desarrollar. Como dijimos en la introducción, nos interesamos particularmente en las similitudes que presentan los tres casos de estudio, en la medida en que los elementos que ellos comparten aportan pistas de interpretación acerca de la transformación del gobierno municipal que hoy observamos en diferentes regiones indígenas de México. En este sentido, podemos articular el análisis comparado (esquematizado en el Cuadro 5) en torno a cuatro grandes ejes, comunes a todos los casos:

1. Las formas de movilización social en cada proceso autonómico: su antecedente inmediato, la principal organización social, su repertorio de acción y su activismo jurídico.

2. Las características del nuevo gobierno municipal electo por sistemas normativos propios: los años de elección, los órganos constituyentes y constituidos, el carácter del nombramiento, el modo de elección, el criterio de representación política y el respeto de la paridad de género.

3. El reconocimiento oficial alcanzado en primera instancia: su naturaleza, la institución garante, la sentencia clave y el procedimiento seguido.

4. Los factores de oposición: los partidos políticos, las instituciones de gobierno y los actores opositores, así como el uso de la violencia.

62. Ibíd.

Cuadro 5. Análisis comparado de los casos de estudio

Caso	Cherán	Ayutla	Oxchuc
FORMAS DE MOVILIZACIÓN SOCIAL			
Antecedente	Movimiento de autodefensa (2011)	Movimiento de autodefensa (2013)	Conflicto poselectoral (2015)
Organización	—	UPOEG	CPJIO
Repertorio de acción	Acción directa y legal	Acción directa y legal	Acción directa y legal
Activismo Jurídico	Abogados aliados (Colectivo Emancipaciones)	Abogados comunitarios (Manuel Vázquez)	Abogados comunitarios (Gabriel Méndez)
NUEVO GOBIERNO MUNICIPAL			
Primera elección	2012	2018	2019
Reelección	2015, 2018, 2021	2021	2021
Órgano constituyente	Asamblea general	Asamblea municipal	Asamblea municipal
Órgano Constituido	Concejo Mayor de Gobierno Comunal (12 miembros)	Concejo Comunitario (3 miembros)	Ayuntamiento (15 miembros)
Nombramiento	*de facto*	*de jure*	*de facto*
Modo de elección	Asambleario	Asambleario	Asambleario
Criterio de representación	Geográfico (por barrio)	Étnico y geográfico (por pueblo y localidad)	Geográfico (por localidad)
Paridad de género	No	Sí	Sí
RECONOCIMIENTO OFICIAL			
Tipo	Jurisdiccional *ex post*	Jurisdiccional Previo	Jurisdiccional *ex post*
Institución Garante	TEPJF y SCJN	TEPJF	Tribunal electoral local
Sentencia clave	SUP-JDC-9167/2011 JCC-32/2012	SDF-JDC-545/2015	TEECH-JDC-19/2017
Procedimiento	Consulta en asambleas barriales	Peritaje antropológico y consulta en asambleas comunitarias	Peritaje antropológico y consulta en asambleas comunitarias
FACTORES DE OPOSICIÓN			
Principales factores	Faccionalismo	Caciquismo y racismo	Caciquismo y faccionalismo
Partidos políticos[63]	PRD, PRI, PAN	PVEM, PRD, PRI, MC, PAN	PVEM, PRI
Instituciones y actores	Instituto electoral local Congreso local Gubernatura	Instituto electoral local Tribunal electoral local Congreso local	Gubernatura Asociaciones de mujeres Grupos armados
Violencia política	No	No	Sí

Elaboración propia.

63. PRD: Partido de la Revolución Democrática; PRI: Partido Revolucionario Institucional; PAN: Partido de Acción Nacional; PVEM: Partido Verde Ecologista de México; MC: Movimiento Ciudadano.

Con respecto al primer eje de análisis, relativo a las formas de movilización social, podemos observar que los tres casos de estudio comparten un repertorio híbrido que combina la acción directa (*de facto*) con la acción legal (*de jure*) al buscar el reconocimiento oficial de los resultados de la primera mediante la segunda. Así, los tres procesos autonómicos desarrollan un activismo jurídico que lleva el litigio ante los tribunales, no solamente para garantizar el derecho al autogobierno de los pueblos indígenas, sino también para mantener un pie dentro de la institucionalidad estatal en su interlocución con las autoridades de gobierno. Este activismo pasa por el trabajo de abogados "aliados" —como en el caso de Cherán (con el Colectivo Emancipaciones)—[64] o provenientes de la misma organización social —como en los casos de Ayutla (UPOEG) y Oxchuc (CPJIO). En cambio, la principal diferencia —que retomaremos más adelante— radica en el antecedente: mientras que los procesos de Cherán y Ayutla surgen de un movimiento de autodefensa armada, el de Oxchuc nace de un conflicto poselectoral.

En cuanto a la forma del gobierno municipal electo por "usos y costumbres", los tres casos presentan similitudes importantes debido a que su órgano constituyente, es decir, su mayor instancia de gobierno, se encuentra en una asamblea, general o municipal, en la que son representados todos los barrios y comunidades del municipio, siguiendo un criterio de carácter geográfico[65] y un modo de elección de tipo asambleario. Sin embargo, también conservan diferencias, particularmente en la forma de gobierno: mientras que Cherán y Ayutla optaron por la figura de un concejo como órgano constituido, Oxchuc mantuvo el esquema tradicional del ayuntamiento. En la opinión de Manuel Ocampo, "una razón de fondo para mantener al ayuntamiento quizá sea el diseño de las políticas fiscales y del sistema fiscal de las entidades federativas que privilegian esa forma de gobierno. A los concejos de gobierno indígena se les dificultan los procesos formales, como las firmas de documentos oficiales, sobre todo los bancarios".[66] Asimismo, mientras que Cherán y Oxchuc eligieron a su nuevo gobierno municipal por la vía de los hechos (*de facto*), logrando después su reconocimiento oficial, en el caso de Ayutla, la elección

64. Aragón, "Otro derecho es posible".

65. En el caso de Ayutla, este criterio de representación se combina con otro, de orden étnico, que rige la elección del Concejo Comunitario de tal manera que sus tres integrantes representen a los tres pueblos (ñuu savi, me'phaa y afromestizo) que habitan el municipio.

66. Ocampo, "La judicialización del derecho a la libre determinación", 422.

por sistemas normativos propios respetó el camino legal marcado por las autoridades estatales (*de jure*).

En materia de paridad de género, si bien esta se cumplió formalmente como requisito legal en Ayutla y Oxchuc —a diferencia de en Cherán—, los tres casos comparten el mismo problema de fondo, basado en la discriminación histórica que han sufrido las mujeres indígenas en el ámbito del gobierno y de la participación política, ámbito del cual ellas tienden a ser marginadas incluso en el marco de procesos autonómicos.[67] Esta exclusión es particularmente visible en la ocupación de los cargos de autoridad. En Cherán, por ejemplo, el primer Concejo Mayor de Gobierno electo en 2012 contó con una sola mujer, mientras que el segundo (2015) y el tercero (2018) contaron solamente con tres mujeres, de un total de doce miembros.[68] Respecto a Oxchuc, la paridad de género fue fingida: "[…] en los hechos, la incorporación de las mujeres fue mediante simulación. Los pares, hombre-mujer, eran esposos. De esta forma se cumplió con 'la paridad', pero en simulación".[69] En este sentido, la igualdad de género sigue siendo uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan los procesos autonómicos estudiados en cuanto al objetivo de profundizar la democratización de los gobiernos municipales por sistemas normativos propios.

Acerca del reconocimiento oficial que obtuvieron en primera instancia, los tres casos de estudio comparten el hecho fundamental de que este ha sido de tipo jurisdiccional, es decir, fue un tribunal que reconoció la validez de los sistemas normativos propios como modo de elegir y organizar el gobierno municipal —con la única diferencia de que Ayutla logró este reconocimiento de manera previa, mientras que los otros dos casos lo hicieron de forma ulterior (*ex post*). La institución garante siempre fue un tribunal electoral, sea el local (TEECH) para Oxchuc o el federal (TEPJF) para Ayutla y Cherán —además de la SCJN en este último caso—, gracias a sentencias claves que garantizaron el derecho al autogobierno de los pueblos indígenas y su ejercicio a nivel del gobierno municipal. En este punto, cabe destacar el papel central

67. Sierra, "Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria"; Hernández, *Multiple injustices*; Sieder, *Demanding justice and security.*

68. Aragón, *El derecho en insurrección.*

69. Burguete, "La reconstitución de la asamblea en Oxchuc", 269. Para mayores desarrollos sobre los problemas de paridad en los municipios indígenas de Chiapas, véase Burguete, *Paridad y violencia política.*

que desempeñó el TEPJF, tanto en general[70] como en particular, para los casos de Cherán y de Ayutla.[71]

Por último, los tres casos también comparten un procedimiento similar —dictado por dichas sentencias— que se articula en torno a un proceso de consulta en asambleas comunitarias o barriales y se acompaña (salvo en el caso de Cherán) de un peritaje antropológico, a fin de garantizar que el cambio a los "usos y costumbres" responda a la voluntad mayoritaria de la población del municipio. Al respecto, no deja de ser sumamente problemático el recurso sistemático a la experticia de las antropólogas y los antropólogos como prueba pericial que exigen las autoridades estatales —en este caso, jurisdiccionales— para determinar de manera exógena si las comunidades demandantes pueden ser consideradas o no como indígenas y, por lo tanto, acreedoras de derechos diferenciados y de ciertas garantías.[72] Ello a nivel formal, porque la exigencia de este tipo de "prueba" contraviene al derecho de autoadscripción, es decir, el hecho de que basta que una persona o una comunidad se reconozca a sí misma como indígena para que sea tratada en derecho como tal por el Estado. En el fondo, tal exigencia formal reproduce el carácter colonial del indigenismo oficial que tutela los derechos de los pueblos indígenas como si fueran menores de edad.

Con respecto al cuarto y último eje de análisis, correspondiente a los factores de oposición a los que se enfrentaron los procesos autonómicos, en todos los casos observamos cierta homogeneidad entre estos. Un primer factor adverso radica en el faccionalismo de la política municipal, que se reprodujo en el seno del proceso autonómico pese a la exclusión formal de los partidos políticos, como bien lo demuestran Denisse Román, en Cherán, y Erick Pérez Sánchez, en Oxchuc.[73] En este mismo sentido, el caciquismo con el que tradicionalmente se ha ejercido el poder local representa otro factor contrario a la autonomización del gobierno municipal, no solamente porque los procesos autonómicos

70. Recondo, *La jurisprudencia del TEPJF.*

71. Aragón, *El derecho en insurrección*; Gaussens, "El papel del Tribunal Electoral federal".

72. Para mayores desarrollos sobre las contradicciones inherentes al ejercicio del peritaje antropológico en materia de derechos indígenas, véase: Loperena, Hernández, y Mora, "Los retos del peritaje cultural"; Martínez, "Anthropological expert work"; Sierra, y López, "Anthropological expert witness", entre otros.

73. Román, "Las temporalidades de la inseguridad"; Pérez Sánchez, Carnaval y conflicto faccional en Oxchuc.

desafiaron el dominio de un cacicazgo en concreto —como en los casos de Ayutla y Oxchuc—,[74] sino porque, de igual manera que el faccionalismo, el caciquismo podría reproducirse en su seno.[75] En el caso de Ayutla, además, se sumó la problemática del racismo con el que se expresó la oposición política al régimen de los mal llamados "usos y costumbres".[76]

Asimismo, en los tres casos de estudio encontramos una oposición férrea y común a los grandes partidos nacionales (PRI, PRD, PAN, PVEM, MC) a través de sus sedes locales, independientemente de las siglas de los partidos, los cuales emprendieron campañas políticas y acciones legales para contrarrestar y tratar de revertir el proceso autonómico. De igual manera, podemos ver que, a nivel de las instituciones de gobierno, la oposición política se concentró en el nivel intermedio (entre el municipal y el federal) de la entidad federativa, ya fuera en el gobierno de Michoacán, de Guerrero o de Chiapas. En este nivel en particular, ha sido notable la hostilidad de instituciones como la gubernatura, el Congreso local y el instituto electoral, desde las cuales los partidos políticos —ligados a intereses faccionales y caciquiles— operaron para obstaculizar las demandas de las comunidades indígenas. De allí la necesidad para estas últimas de recurrir a instancias federales y jurisdiccionales, con mayor autonomía respecto de los partidos y las contiendas políticas.

Finalmente, si tuviéramos que detenernos en una diferencia entre los tres procesos estudiados, desde luego, esta sería la violencia política que caracteriza la experiencia de Oxchuc, a diferencia de la de Cherán y Ayutla, que ha implicado mayores dificultades para el ejercicio del autogobierno en ese caso. Al respecto, una posible explicación a este rasgo distintivo de Oxchuc es que su proceso autonómico no tiene como antecedente directo un movimiento de defensa comunitaria que, como en los casos de Cherán y Ayutla, mediante la constitución de cuerpos de policía e instancias de justicia autónomos, ha

74. Gaussens, "Contra el caciquismo de la política municipal"; Jiménez, y Ocampo, "El derecho a la libre determinación"; Burguete, "La reinvención del derecho electoral consuetudinario en Oxchuc".

75. En este sentido, Araceli Burguete hace notar que el presidente municipal de Oxchuc electo en 2019 por sistemas normativos propios, Alfredo Sántiz Gómez, es cuñado del presidente concejal saliente Óscar Gómez López. En Ayutla, podemos mencionar el caso de uno de los tres coordinadores del Concejo Comunitario electo en 2018, Isidro Remigio Cantú, representante del pueblo me'phaa y hermano de un reconocido cacique local (Romualdo), quien tuvo que ser removido de su cargo de tesorero municipal por actos de corrupción.

76. Nicasio, "Racismo y designación de autoridades indígenas en Ayutla de los Libres."

producido un efecto de pacificación social importante, expresado en una reducción de los niveles de violencia.[77] Por el contrario, la experiencia de Oxchuc tiene como detonante un conflicto poselectoral, lo que hace de este caso un proceso sumamente contencioso desde sus inicios, marcado por una violencia política que no ha dejado de hacerse presente, con dos episodios críticos resultando en varios muertos y heridos.

7. La judicialización del derecho al autogobierno

Como principal resultado del análisis comparado que hemos realizado entre los casos de estudio, queda evidenciada la importancia que reviste el proceso de *judicialización del derecho al autogobierno* de los pueblos indígenas para su ejercicio en el ámbito del gobierno municipal. Por *judicialización*, entendemos el recurso creciente a los tribunales y las cortes que hacen las comunidades indígenas para litigar y llevar adelante sus demandas, como parte de unos repertorios de acción colectiva cuyas movilizaciones adquieren cada vez más un carácter sociolegal. En otras palabras, la esfera judicial se ha convertido en un espacio privilegiado para la contienda política por los derechos de los pueblos originarios, con Cherán como parteaguas para el porvenir del gobierno autónomo en los municipios indígenas de México. "Uno de los elementos constitutivos de esta nueva etapa, que [se] inició en la segunda década de este siglo, fue posible por una serie de transformaciones en el campo del derecho estatal que llevó al desplazamiento de la lucha por los derechos de los pueblos indígenas del terreno jurídico al judicial".[78]

En México, el proceso general de judicialización de los derechos de los pueblos indígenas es fomentado, al menos, por tres grandes factores que han transformado el campo del derecho estatal. En primer lugar está el mayor protagonismo de los tribunales dentro un Estado reformado a raíz del giro neoliberal de la década de 1990. Se trata en particular de dos cortes o tribunales, la SCJN y el TEPJF, que intervienen crecientemente para dirimir los conflictos entre las instituciones del Estado, como nuevos árbitros de las disputas del poder político.[79] Por un lado, no es entonces casualidad encontrar a ambos tribuna-

77. Gaussens, y Ayvar Acosta, "Medir la paz".

78. Aragón, "La emergencia del cuarto nivel de gobierno", 57.

79. Ríos, "Fragmentation of power".

les como garantes del derecho al autogobierno. Por el otro, la judicialización de los derechos de los pueblos indígenas se inscribe además en el marco de un proceso más general de judicialización de la política en América Latina.[80]

En segundo lugar aparece la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos —que ya mencionamos—, en la medida en que modificó el artículo 1 de la Constitución federal para permitir la aplicabilidad directa de los tratados internacionales en la materia,[81] incluido el Convenio 169 de la OIT, que garantiza los derechos a la autodeterminación, la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas, junto con el derecho a la consulta. En este sentido, esta reforma representó un cambio de paradigma de una gran importancia sin el cual difícilmente hubiera sido posible lograr el reconocimiento de los procesos autonómicos aquí estudiados. En efecto, la aplicación directa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos convirtió a los tribunales en arenas más propicias para demandar la justiciabilidad de sus derechos por parte de las comunidades indígenas, conduciendo a un reconocimiento jurisdiccional que representa "una regulación mucho más amplia y favorable que la establecida hasta ese momento en el derecho estatal mexicano".[82]

En tercer lugar, de manera simultánea a esta apertura hacia el derecho internacional, se dio un giro en la jurisprudencia a favor de los sistemas normativos.[83] Lo advierte Recondo con cierta ironía: "[…] la evolución de la jurisprudencia electoral federal es contundente: de una postura de aparente desconfianza hacia procedimientos electorales juzgados poco claros y sujetos a manipulación, se pasó a una valoración —no exenta de idealización— de normas y prácticas asamblearias consideradas altamente democráticas".[84]

---

80. Sieder, Schjolden, y Angell, *La judicialización de la política en América Latina*.

81. Carbonell, y Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos*. En relación con esta reforma, cabe señalar que otro parteaguas importante en la historia contemporánea de México ha sido la contrarreforma de 2001 que modificó el artículo 2 constitucional en respuesta al levantamiento zapatista, pero en sentido contrario a los Acuerdos de San Andrés firmados entre el Estado y el EZLN. Este artículo 2 reformado, no obstante, no deja de ser hasta la fecha el punto de referencia normativo para los derechos de los pueblos indígenas en México.

82. Aragón, "La emergencia del cuarto nivel de gobierno", 69.

83. Alejos, "La interpretación judicial electoral sobre el derecho de autonomía política indígena".

84. Recondo, *La jurisprudencia del TEPJF*, 53.

Es por este giro que ha trascendido el caso de Cherán para convertirse en el parteaguas que hoy representa, con profundas repercusiones entre los pueblos indígenas de México para la judicialización de sus derechos, más allá de los casos de Ayutla y Oxchuc. El protagonismo creciente de los altos tribunales —como el TEPJF— y la construcción por ellos de una jurisprudencia garantista hacia los sistemas normativos indígenas, apoyada en el derecho internacional, han configurado una estructura de oportunidades políticas[85] más favorable —aunque sea limitada— para la justiciabilidad del derecho al autogobierno.

A su vez, la judicialización de los derechos de los pueblos indígenas se enmarca en un proceso más amplio de *juridificación* que hoy caracteriza sus repertorios de acción,[86] en la medida en que las comunidades recurren al derecho de forma creciente y activa para promover sus demandas. Este activismo jurídico obedece a lo que Boaventura de Sousa Santos ha teorizado desde la sociología jurídica como "potencial emancipador" y "uso contrahegemónico del derecho",[87] conceptos cuya aplicación ha servido para analizar los procesos de Cherán y Ayutla.[88] En efecto, para estas comunidades, la búsqueda de autonomía municipal en contextos de violencia extrema ha de pasar forzosamente por una estrategia híbrida que combine la movilización política con una acción legal, en forma paralela, que les permita mantenerse dentro de la institucionalidad estatal, tanto para cubrir un margen mínimo de maniobra y negociación con las instancias gubernamentales como para garantizar, ante todo, que la lucha social no sea ilegalizada y que su protesta sea criminalizada.

Por otro lado, el activismo jurídico también expresa la necesidad de superar los obstáculos administrativos que los procesos autonómicos constantemente han encontrado a su paso. En todos los casos aquí estudiados, el ejercicio del gobierno municipal por sistemas normativos propios se ha enfrentado a lo que Orlando Aragón ha conceptualizado como "esquizofrenia legal", es decir, la coexistencia de ámbitos jurídicos altamente diferenciados con una jurisprudencia vanguardista, de un lado, y una reglamentación anacrónica y retrógrada, del otro, que no solo ignora los avances logrados, sino que los contradice a menudo. En la práctica, los desajustes derivados de esta falta de

85. McAdam, "Political opportunities".

86. Sieder, "The juridification of politics"; Kirsch, "Juridification of indigenous politics".

87. Santos, *Sociología jurídica crítica.*

88. Aragón, *El derecho en insurrección;* Gaussens, "En busca de autonomía municipal".

armonización se han traducido en un sinfín de obstáculos burocráticos para el ejercicio de las funciones del gobierno municipal por sistemas normativos propios.

Asimismo, el desfase normativo ha provocado desconocimiento y discriminación entre las instituciones del Estado hacia los gobiernos consuetudinarios. En el primer caso, "ha permitido a muchos funcionarios del gobierno de la entidad negarse a reconocer a algunos órganos del gobierno municipal de Cherán, alegando su inexistencia en la legislación secundaria".[89] Lo mismo ha ocurrido en el caso de Ayutla, cuyas autoridades han sido víctimas frecuentes de discriminación en el ejercicio de sus funciones por parte de las instituciones superiores de gobierno, particularmente a nivel de la entidad. En Oxchuc también se ha presentado una problemática similar. Ante los múltiples conflictos y la debilidad del gobierno electo, "actores externos al municipio, operadores del gobierno federal, estatal y del Congreso del estado, han tenido que intervenir como mediadores, por lo que el ayuntamiento ha perdido autonomía en su ejercicio de gobierno".[90]

En este sentido, el proceso de juridificación en el que se inscribe la judicialización de los derechos de los pueblos indígenas obedece a una necesidad múltiple para las comunidades, que buscan resolverla —aunque sea parcialmente— mediante un activismo jurídico basado en un uso contrahegemónico del derecho. El caso de estudio que mejor ilustra esta tendencia es el de Cherán, cuya comunidad ha tratado de incidir en la producción legislativa, tanto a nivel local como federal. Es así como, una vez alcanzado el reconocimiento jurisdiccional, dicho proceso puede trascender la fase de la judicialización para plasmarse en otras esferas de la acción sociolegal, adicionales al solo ámbito judicial.

8. Reflexiones finales

Los procesos autonómicos de Cherán, Ayutla y Oxchuc que analizamos aquí, si bien tienen como denominador común la judicialización del derecho al autogobierno, también expresan en términos generales la contradicción que

89. Aragón, *El derecho en insurrección,* 174.

90. Burguete, "La reconstitución de la asamblea en Oxchuc", 273.

tensiona en su seno la construcción de autonomía municipal desde abajo por parte de comunidades indígenas. En los tres casos de estudio, se trata de un proceso construido con acciones y medidas de hecho, sustentadas en sistemas normativos propios, pero no por ello alejadas de la institucionalidad estatal. La contienda política no solo se libró a nivel de la organización social y de las asambleas, contra los partidos políticos y algunas instituciones de gobierno, sino también en los tribunales y en las urnas con la conquista de triunfos judiciales y victorias electorales. No fueron luchas contra el Estado mexicano, sino para transformarlo en sentidos favorables al ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en sus municipios.

Esta paradoja, si bien podría resultar incómoda en un plano político, no deja de ser fértil en términos analíticos, porque impide toda interpretación maniquea, tanto acerca de las luchas de las comunidades indígenas en sí como de una autonomía municipal cuya búsqueda se mueve entre los matices de una zona gris entre emancipación y regulación. Como bien advierte Asier Martínez de Bringas, refiere a una "tensión inmanente" entre "la dimensión emancipadora-crítica de la autonomía indígena y la dimensión legitimadora de las formas de gobernanza estatal",[91] en la que la segunda puede metabolizar la primera en todo momento. Al judicializarse el derecho al autogobierno, la voluntad de ejercer una autonomía política de hecho se enfrenta a una dependencia institucional con respecto al Estado, particularmente visible en la cuestión del erario municipal. En suma, se trata de la contradicción existente entre autonomía *de facto* y *de jure*[92] en la que caen necesariamente las comunidades indígenas que desarrollan un activismo jurídico, aunque sea de una manera contrahegemónica.

Asimismo, aparece el riesgo de un fetichismo legal que convertiría la judicialización en la vía por excelencia para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, es preciso no perder de vista que, si los reconocimientos jurídicos —en este caso, jurisdiccionales— pueden fortalecer la construcción de procesos autonómicos, no lo hacen en automático ni por decreto, sino solamente cuando esta autonomía es el producto de una movilización social previa y sostenida. Para las comunidades indígenas, el reto consiste en usar la cosa jurídica de forma táctica, sin dejarse llevar por

91. Martínez de Bringas, "Autonomías indígenas en América Latina", 104.

92. Ventura, "Emergencia indígena en Michoacán".

la fuerza del derecho[93] cuyos efectos de legalización pueden conducir a la despolitización de la lucha social.

Agrietar el orden de la dominación con el uso contrahegemónico del derecho tiene como condición, entonces, una conciencia reflexiva y crítica sobre sus propios límites, en la medida en que el ensanchamiento o cierre de la grieta así abierta no vendrá determinado por el derecho ni su uso, sino por el sentido de la relación de fuerzas que estructura la contienda y opone los intereses en disputa. Dicho de otro modo, el potencial emancipador del derecho no es intrínseco, sino que proviene de la fuerza de la movilización social que lo utiliza. En este sentido, el activismo jurídico únicamente demuestra su utilidad para los procesos autonómicos que lo trascienden. El uso contrahegemónico del derecho es eficaz cuando representa un medio de lucha entre otros, dentro de un repertorio más amplio. Más que en su utilidad o no, la cuestión estratégica que levanta el derecho para la construcción de autonomías se encuentra en los grados de la eficacia de su uso y en las formas de cómo usarlo.

Ahora bien, a pesar del carácter limitado del potencial emancipador del derecho, el ejercicio del autogobierno en municipios como Cherán, Ayutla y Oxchuc, por medio de unos sistemas normativos legalmente reconocidos, no por ello deja de representar un logro importante. Para los pueblos indígenas de México, marca un hito que va a guiar sus procesos de lucha en las siguientes décadas para hacer realidad la fórmula constitucional de un municipio libre y autónomo. A partir del caso de Cherán, sienta un antecedente que va a orientar las brújulas del municipalismo en México. A través de estos tres casos de estudio y su análisis comparado, lo que intentamos demostrar, en este sentido, es la importancia histórica que revisten estos procesos para la construcción de autonomía desde abajo y para el ejercicio concreto del autogobierno.

Bibliografía

Alejos, Atzimba. "La interpretación judicial electoral sobre el derecho de autonomía política indígena: cambio de régimen de la elección de autoridades municipales". *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 20, n.° 2 (2018): 77-107.

93. Bourdieu, y Teubner, *La fuerza del derecho.*

Anacleto, Sergio. Sistema de autogobierno: Ayutla de los Libres, Guerrero. Tesis de maestría en Ciencias Políticas, BUAP, 2020.

Anaya, Alejandro. *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*. México: Universidad Iberoamericana / Plaza y Valdés, 2006.

Aparicio, Marco, y Pere Morell i Torra. "Autodeterminación indígena: una mirada comparada desde las concepciones y prácticas de los pueblos indígenas". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 34 (2021): 15-57.

Aragón, Orlando. *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*. Morelia: ENES-UNAM, 2019.

———. "La emergencia del cuarto nivel de gobierno y la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán, México". *Cahiers des Amériques Latines* 94 (2020): 57-81.

———. "Otro derecho es posible. Una biografía (intelectual y militante) del Colectivo Emancipaciones." *Oñati Socio-Legal Series* 8, n.° 5 (2018): 703-721.

Bailón, Moisés. "Del artículo 115 al artículo 2 constitucional. La trascendencia para el respeto a la autonomía y los derechos de los pueblos indígenas: el caso de San Francisco Cherán". En F. de la Mata, M. Gómez, y N. Loza, coords., *Justicia electoral y derechos humanos.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019.

Becerra, Pedro, coord. *Oxchuc, debates jurídicos en torno al reconocimiento de sistemas normativos indígenas en Chiapas.* México: Tirant Lo Blanch, 2020.

Benítez, David, Margarita Warnholtz, y Leslie Vargas, coords. *¡Porque Ayutla es de los libres! La disputa por la autonomía municipal en Guerrero*. México: UAM-X, 2021.

Bourdieu, Pierre, y Gunther Teubner. *La fuerza del derecho.* Bogotá: Siglo del Hombre, 2000.

Bravo, Yacotzin. "El municipio indígena desde dos experiencias: Oaxaca y Chiapas". En S. Soriano, coord., *Los indígenas y su caminar por la autonomía*. México: CIALC-UNAM, 2009.

Burguete, Araceli. "Oxchuc, Chiapas: disputas en la elección por Sistemas Normativos Indígenas 2021, desafíos para la autonomía". *Algarrobo-MEL* 10 (2022): 1-9.

———. *Paridad y violencia política en razón de género en municipios indígenas de Chiapas (2015-2018): una aproximación con perspectiva intercultural.* Cuadernillos de divulgación (3). Tuxtla Gutiérrez: Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, 2020.

———. "La reconstitución de la asamblea en Oxchuc, Chiapas. Elecciones por Sistemas Normativos Indígenas (2015-2019)". En M. González, A. Burguete, J. Marimán, P. Ortiz-T., y R. Funaki, coords., *Autonomías y autogobierno en la América diversa.* Quito: Abya-Yala, 2021.

———. "La reinvención del derecho electoral consuetudinario en Oxchuc: reconfiguraciones en una larga duración". En P. Becerra, coord., *Oxchuc, debates jurídicos en torno al reconocimiento de sistemas normativos indígenas en Chiapas.* México: Tirant Lo Blanch, 2020.

Carbonell, Miguel, y Pedro Salazar, coords., *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México: IIJ-UNAM, 2011.

De Buck, Merel. "Policía Ciudadana y activismo jurídico en la encrucijada: fricciones y aperturas políticas de la UPOEG". En D. Benítez, y P. Gaussens, coords., *Por los laberintos del Sur. Movimientos sociales y luchas políticas en Guerrero.* México: UAM-X, 2019.

Della Porta, Donatella. "Comparative Analysis: Case-oriented Versus Variable-oriented Research". En D. della Porta, y M. Keating, eds., *Approaches and Methodologies in the Social Sciences.* Cambridge: CUP, 2008.

Fuentes, Antonio, y Daniele Fini, coords., *Defender al pueblo. Autodefensas y policías comunitarias en México.* Puebla: BUAP, 2018.

Fuentes, Antonio, Rocío Moreno, y Luis Rivero. "El autogobierno de Cherán K'eri en la defensa del territorio". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 34 (2021): 205-232.

Gasparello, Giovanna. "Respuestas comunitarias a la violencia en Cherán: seguridad, participación, reconstrucción del territorio y de la sociedad". En A. Fuentes, y D. Fini, coords., *Defender al pueblo. Autodefensas y policías comunitarias en México.* Puebla: BUAP, 2018.

Gaussens, Pierre. "Antecedentes y surgimiento de la Policía Ciudadana de la UPOEG en Ayutla de los Libres". En A. Fuentes, y D. Fini, coords., *Defender al pueblo. Autodefensas y policías comunitarias en México.* Puebla: BUAP, 2018.

———. "Contra el caciquismo de la política municipal". En D. Benítez, M. Warnholtz, y L. Vargas, coords., *¡Porque Ayutla es de los libres! La disputa por la autonomía municipal en Guerrero.* México: UAM-X, 2021.

———. "En busca de autonomía municipal: Ayutla y el municipalismo autonómico en Guerrero". En G. Makaran, P. López, y J. Wahren, coords., *Vuelta a la autonomía. Debates y experiencias para la emancipación social desde América Latina.* México-Argentina: UNAM / UMSA / UBA, 2019.

———. *El nuevo plan de Ayutla. Génesis de las autodefensas guerrerenses (1998-2013).* México: COLMEX, 2020.

———. "El papel del Tribunal Electoral federal en la contienda por los usos y costumbres en la Costa Chica de Guerrero". En F. de la Mata, M. Gómez, y N. Loza Otero, coords., *Justicia electoral y derechos humanos.* México: TEPJF, 2019.

Gaussens, Pierre, e Ivette Ayvar Acosta. "Medir la paz: el efecto pacificador de los grupos de defensa comunitaria en Guerrero". En Z. Orozco, R. Peña, J. Vega, y G. Vargas, coords., *Metodologías para la seguridad y la paz social.* México: UABC / COLMEX / UNAM, 2023 (en prensa).

Hernández, Aida. *Multiple Injustices. Indigenous Women, Law, and Political Struggle in Latin America.* Tucson: The University of Arizona Press, 2016.

Jiménez, Omar, y Manuel Ocampo. "El derecho a la libre determinación en materia política y su judicialización. La interlegalidad electoral reconocida en Oxchuc, Chiapas". En P. Ortelli, y L. Rodríguez, coords., *Experiencias contemporáneas de participación política y ciudadana en México y Colombia.* Tuxtla Gutiérrez: UACH, 2019.

Juárez Flores, Yolotzin. Donde la asamblea manda, el gobierno obedece. Elección por y costumbres en Ayutla de los Libres, Guerrero. Tesis de licenciatura en Etnología, ENAH, 2019.

Kirsch, Stuart. "Juridification of Indigenous Politics". En J. Eckert, B. Donahoe, C. Strümell, y Z. Öznek, eds., *Law Against the State*, Cambridge: CUP, 2012.

Korsbaek, Leif, comp. *Introducción al sistema de cargos: antología*. Toluca: UAEM, 1996.

Loperena, Christopher, Aída Hernández, y Mariana Mora. "Los retos del peritaje cultural. El antropólogo como perito en la defensa de los derechos indígenas". *Desacatos* 57 (2018): 8-19.

López Bárcenas, Francisco. "Ensayo sobre la ceguera… jurídica: las teorías jurídicas y el derecho entre los ñuú savi". En O. Correas, coord., *Pluralismo jurídico*. México: UNAM - Ediciones Coyoacán, 2007.

López Córdova, Carlos, y Pierre Gaussens. "El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: una sistematización para el caso mexicano". *Cuestiones constitucionales* 45 (2021): 469-497.

Martínez, Juan Carlos. "Anthropological Expert Work in Today`s Legal Field. Between Legimizing the State Judicial Arena and Seeking Justice for Indigenous Peoples". *American Anthropologist* 122 (2018): 632-638.

Martínez de Bringas, Asier. "Autonomías indígenas en América Latina. Una mirada comparada a partir de las dificultades para la construcción de un Derecho intercultural". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 28 (2018): 101–138.

McAdam, Doug. "Political Opportunities: Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions." En D. McAdam, J. McCarthy, y M. Zald. eds., *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings.* Cambridge: CUP, 1996.

Megchun, Rodrigo, Teresa Mora, Héctor Ortiz, y Xóchitl Zolueta. *Dictamen antropológico. Sistema normativo indígena para la designación de autoridades en el municipio de Santo Tomás Oxchuc.* México: INAH, 2018.

Nicasio, Maribel. "Racismo y designación de autoridades indígenas en Ayutla de los Libres". En D. Benítez, M. Warnholtz, y L. Vargas, coords. *¡Porque Ayutla es de los libres! La disputa por la autonomía municipal en Guerrero.* México: UAM-X, 2021.

Nicasio, Maribel, y José Torres. *Dictamen pericial antropológico y los sistemas normativos indígenas en el municipio de Ayutla de los Libres.* Tixtla: Universidad Autónoma de Guerrero, 2015.

Ocampo, Manuel. "La judicialización del derecho a la libre determinación de los pueblos originarios de México: la elección municipal bajo sistemas normativos internos en Oxchuc, Chiapas". *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 50, n.° 133 (2020): 386-411.

Paulino, Juan Carlos. La territorialización de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG) en Ayutla de los Libres, Guerrero. 2011-2021. Tesis de doctorado en Geografía, UNAM, 2022.

Pérez Sánchez, Erick. Carnaval y conflicto faccional en Oxchuc, Chiapas. Tesis de maestría en Antropología, UNAM, 2021.

Ragin, Charles. "Case-Oriented Comparative". En *The Comparative Method.* Oakland: University of California Press, 2014.

Recondo, David. *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

———. *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca.* México: CIESAS-CEMCA, 2007.

Ríos, Julio. "Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002". *Latin American Politics and Society* 49, n.° 1 (2007): 31-57.

Román, Denisse. "Las temporalidades de la inseguridad y el contexto político del 'antes'". Diferenciación social y faccionalismo en Cherán". En M. Ventura, y J. Uzeta, coords., *Derechos indígenas en disputa: legislaciones estatales y tensiones locales en México.* Zamora: COLMICH, 2019.

Rueschemeyer, Dietrich. "Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gains?". En J. Mahoney, y D. Rueschemeyer, eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences.* Cambridge: CUP, 2003.

Rus, Jan. "La comunidad revolucionaria institucional: la subversión del gobierno indígena en los Altos de Chiapas, 1936-1968". En J. Viqueira, y M. Ruz, eds., *Chiapas: los rumbos de otra historia.* México: UNAM-CIESAS-CEMCA-UAG, 1995.

Sánchez, Consuelo. *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía.* México: Siglo XXI, 1999.

Santos, Boaventura de Sousa. *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho.* Madrid: Trotta, 2009.

Sieder, Rachel, ed. *Demanding Justice and Security. Indigenous Women and Legal Pluralities in Latin America.* New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 2017.

———. "The Juridification of Politics". En M. C. Foblets, M. Goodale, M. Sapignoli, y O. Zenker, eds., *The Oxford Handbook of Law and Anthropology.* Nueva York: OUP, 2020.

Sieder, Rachel, Line Schjolden, y Alan Angell, coords. *La judicialización de la política en América Latina.* México: CIESAS-Universidad Externado de Colombia, 2011.

Sierra, Teresa. "Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria. Perspectivas desde la interculturalidad y los derechos". *Desacatos* 31 (2009): 73-88.

———. "Pluralismo jurídico e interlegalidad. Debates antropológicos en torno al derecho indígena y las políticas de reconocimiento". En V. Chenaut et al., *Justicia y diversidad cultural en América Latina.* México: CIESAS-FLACSO, 2011.

Sierra, Teresa, y Liliana López. "Anthropological Expert Witness and the Judicialization of Indigenous Rights in Mexican Electoral Politics". *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development* 48, n.° 3-4 (2019): 225-262.

Stavenhagen, Rodolfo, y Diego Iturralde, comp. *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina.* México: Instituto Indigenista Interamericano, 1990.

Topete, Hilario, y Alberto Díaz. "Sistema de cargos y organización social en Mesoamérica". *Diálogos Andinos* 43 (2014): 3-7.

Ventura, María del Carmen. "Emergencia indígena en Michoacán. Ejercicio de derechos de facto y de jure". *Espiral* 25, n.° 73 (2018): 161-201.

Viqueira, Juan. "La comunidad india en México en los estudios antropológicos e históricos". En *Anuario 1994*. Tuxtla Gutiérrez: CESMECA-UCACH, 1995.

Warnholtz, Margarita. *Recuperar la dignidad. Historia de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero*. México: PUIC-UNAM, 2017.

Col·laboracions en aquest número

Javier Antón Merino
Professor de l'Àrea de Ciència Política i de l'Administració al Departament de Dret Privat de la Universitat de Burgos i membre del grup de recerca POLCOM de la mateixa Universitat. És llicenciat en Ciència Política i de l'Administració per la Universitat Complutense de Madrid; doctor en Dret, Govern i Polítiques Públiques per la Universitat Autònoma de Madrid (UAM), i màster en Democràcia i Govern, també per la UAM. Les seves línies de recerca es relacionen amb el nacionalisme, la descentralització i el comportament electoral.

Ivette Ayvar Acosta
Professora investigadora adscrita a la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), amb seu a Santa Fe (Ciutat de Mèxic), és doctora en Ciències de l'Administració per la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha estat investigadora postdoctoral a l'Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados (IIEPA) de la Universidad Autónoma de Guerrero, docent en el postgrau de Ciències Polítiques i Socials de la UNAM, i investigadora associada en el projecte universitari Pro-regiones de l'Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Les seves línies de recerca principals són: economia social i solidària, cooperativisme, administració de cooperatives i cultura de pau.

Sílvia Claveria
Investigadora postdoctoral al Departament de Ciències Socials de la Universidad Carlos III de Madrid. Es va llicenciar, va fer el màster i es va doctorar a la Universitat Pompeu Fabra. La seva tesi doctoral, titulada Women in Executive Office in Advanced Industrial Democracies: Presence, Profiles and Post-Ministerial Occupation, pretén oferir una visió general de la participació de la dona en el poder executiu. Ha dut a terme estades de recerca a les universitats de Calgary, Essex i Ljubljana. Les seves recerques s'han publicat en revistes acadèmiques de prestigi com *European Journal of Political Research*, *West European Politics* i *Party Politics*, entre d'altres.

Francisco Javier Donaire Villa
Professor titular de Dret Constitucional i exvicedegà a la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M). És autor de més de vuitanta-cinc publicacions científiques nacionals i internacionals. Ha guanyat tres premis de recerca (Estudis Financers, en la secció de Dret Constitucional; Art i Dret, i Eduardo García de Enterría de Estudios Jurídicos Europeos). Ha participat en quinze projectes d'R+D (en dos, com a director). Ha estat investigador visitant a l'Institut d'Estudis Europeus de la Universitat Lliure de Brussel·les (Bèlgica) i a l'Escola Universitària Superior de Santa Anna, a Pisa (Itàlia), i ponent en jornades, congressos i seminaris nacionals i internacionals, així com professor visitant en universitats estrangeres. És advocat (Estudi Jurídic de la UC3M).

Pierre Gaussens
Professor investigador al Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México, és doctor en Ciències Polítiques i Socials per la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha estat investigador postdoctoral al Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM i docent a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, la Universidad de los Pueblos del Sur, la Universidad de las Américas i la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Les seves línies de recerca principals són: violència, conflicte i pau; moviments socials i drets humans; Estat i governs locals; sociologia rural i pobles indígenes.

Mònica Gelambí Torrell
És doctora amb menció de doctorat europeu per la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona, llicenciada en Ciències Jurídiques per la mateixa Universitat, i llicenciada en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat de Barcelona. Des del 2008 treballa a Atena Gender Consulting de consultora i formadora especialitzada en polítiques d'igualtat de gènere i implementació de la transversalitat de gènere en polítiques, programes, serveis i organitzacions públiques i privades. Ha participat en diversos projectes de recerca de la Diputació de Barcelona, l'Institut de Ciències Polítiques i Socials i l'Institut Català de les Dones, sobre les polítiques d'igualtat en l'àmbit local.

Neus Oliveras Jané
Llicenciada i doctora en Dret, amb una tesi sobre l'objecte del dret en la llibertat religiosa, és professora de Dret Constitucional a la Universitat Rovira i Virgili. El seu treball acadèmic se centra en els drets fonamentals i, en espe-

cial, en la igualtat de gènere i la violència de gènere. Ha estat investigadora de dos projectes competitius: Epogender, sobre l'ordre europea de protecció, que va donar lloc a un informe encarregat pel Parlament Europeu, i G-Net, sobre integració europea i gènere. Ha estat i és investigadora en diversos projectes i estudis relatius a les conseqüències dels feminicidis per a les persones menors o la violència institucional. Fa una intensa activitat de difusió, formació i transferència.

Inma Pastor Gosálbez
Professora de Sociologia de la Universitat Rovira i Virgili (URV), és doctora en Sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona, amb premi a la millor tesi del Consell Social del Govern d'Espanya. És la coordinadora del grup consolidat Social & Business Research Laboratory de la URV, i ha estat la directora de la Unitat d'Igualtat de la mateixa Universitat. Pel que fa a l'activitat de recerca, ha dirigit el mòdul Jean Monnet Integració europea i gènere i la xarxa Jean Monnet G-Net: Equality Training Network. També ha dirigit diversos projectes europeus, o hi ha participat, així com en el Pla nacional d'R+D+I d'Espanya. El 2018 va guanyar, juntament amb tot l'equip investigador del projecte G-Net, el Premi del Consell Social de la URV a l'Impacte Social de la Recerca. Ha publicat més de quaranta articles i més de seixanta capítols de llibre o llibres.

Núria Puig
És catedràtica jubilada de Sociologia de l'Esport de l'Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya (INEFC), a Barcelona, i doctora en Sociologia del Coneixement per la Universitat de París VII. També és doctora en Filosofia i Ciències de l'Educació per la Universitat de Barcelona. Té l'acreditació de recerca avançada per l'AQU Catalunya. Ha estat coordinadora del GISEAFE (Grup de Recerca en Investigació Social i Educativa de l'Activitat Física i l'Esport - 2009 SGR 1548) de l'INEFC, reconegut i finançat per l'AGAUR, i directora de l'Observatori Català de l'Esport. Les seves àrees de treball són: socialització, organitzacions, metodologia, espais esportius i emocions; totes, referides a l'esport.

Nuria Pumar Beltrán
Professora titular de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat de Barcelona (UB), coordina el màster interuniversitari d'Estudis de Dones, Gènere i Ciutadania; codirigeix el postgrau de Polítiques d'Igualtat de Gènere a la Gestió Pública, en col·laboració amb l'Institut Català de les

Dones i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya; és coordinadora de la Clínica Jurídica de Dones de la Facultat de Dret de la UB, i ha dirigit l'Institut Interuniversitari d'Estudi de Dones, Gènere i Ciutadania. Les seves línies de recerca són: treball i protecció social amb perspectiva de gènere, polítiques d'igualtat i dret social europeu. De les seves publicacions recents destaquen: "Labour Gender Gaps and EU VET Policy: Young Women with Low Educational Attaintment", "El Màster d'Estudis de Dones, Gènere i Ciutadania" (amb Rosa Guitart) i "Acciones positivas para las mujeres en el empleo y la seguridad social: apuntes de derecho europeo".

Laura Román Martín
Doctora en Dret i professora de Dret Constitucional de la Universitat Rovira i Virgili (URV), és membre del grup de recerca Territori, Ciutadania i Sostenibilitat. Ha dirigit i participat en projectes europeus i nacionals competitius i en publicacions i informes científics, de caràcter individual i col·lectiu, en l'àmbit dels estudis de gènere i de la violència masclista. També ha estat responsable de les polítiques d'igualtat a la URV i ha rebut la distinció M. Antònia Ferrer 2018, de l'Observatori de la Igualtat de la URV, en reconeixement de la seva tasca de defensa dels drets i la visibilització de les dones.

Anna Rovira
Graduada en Dret i Criminologia per la Universitat de Girona i màster oficial en Problemes Socials de la UNED, actualment és una professional dedicada a l'elaboració i el seguiment de projectes i programes d'intervenció per promoure la igualtat de gènere en i a través de l'esport i l'activitat física. Fa formacions sobre prevenció, detecció i intervenció en casos de violències sexuals en l'àmbit esportiu i sobre com incorporar la perspectiva de gènere en les entitats esportives i en la gestió pública municipal. És col·laboradora del GISEAFE (Grup d'Investigació Social i Educativa de l'Activitat Física i l'Esport) de l'INEFC.

Pedrona Serra
Llicenciada en Ciències de l'Activitat Física i l'Esport, doctora en Activitat Física, Educació Física i Esport per de l'Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya (INEFC), màster en Formació del Professorat de Secundària en l'especialització d'Educació Física per la Universitat Ramon Llull, i màster oficial en Gestió de la Immigració per la Universitat Pompeu Fabra. És professora interina de l'INEFC, a Barcelona, i professora associada de la Universitat de

les Illes Balears. És assessora de l'Ajuntament de Barcelona, a l'Institut Barcelona Esport, quant a la perspectiva de gènere i l'esport de la ciutat, i coordina el Programa Dona i Esport de Barcelona.

Susanna Soler
Catedràtica a l'Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya (INEFC) - Universitat de Barcelona, i coordinadora principal del Grup d'Investigació Social i Educativa de l'Activitat Física i l'Esport (GISEAFE). Des que va preparar la tesi doctoral sobre les relacions de gènere a l'educació física, s'ha especialitzat en la incorporació de la perspectiva de gènere als centres educatius, les organitzacions esportives i les polítiques públiques. Ha dirigit diversos projectes de recerca competitius i col·labora habitualment amb institucions públiques i entitats esportives per impulsar accions que permetin passar de les paraules als fets, i promoure la igualtat efectiva en l'activitat física, l'educació física i l'esport.

Núria Solsona Pairó
Química, és doctora en Ciències de l'Educació, professora, formadora, assessora en centres educatius i investigadora, experta en coeducació i història de la ciència. Així mateix, és membre del projecte Women's Legacy (Erasmus+) i consultora internacional de la Comunitat Europea per al programa Proigualdad, de Panamà. És autora de nombrosos articles (a *Cuadernos de Pedagogía*, *Enseñanza de las Ciencias*, *Alambique*, *Aula*, *Asparkia*, *Docència*, *Guix*, *International Journal of Science Education*, *Journal of Science Education*, etc.) i llibres, com ara *Mujeres científicas de todos los tiempos*, *La química de la cocina*, *Aprender a cuidar y a cuidarnos*, *Los saberes científicos de las mujeres*, *Las mujeres cambian la educación*, *Innovación educativa centrada en los saberes de las mujeres* i *Ni princeses ni pirates*.

Marina Subirats Martori
Sociòloga, ha estat professora de Sociologia de la Universitat Autònoma de Barcelona i, en l'actualitat, és catedràtica emèrita. S'ha dedicat fonamentalment a temes d'educació, coeducació, situació de les dones i estructura social de Catalunya. Ha escrit diversos articles i llibres; entre d'altres: *Balones fuera* (amb Amparo Tomé), *Coeducació, aposta per la llibertat*, *Educar a las mujeres*, *Mujeres y hombres: ¿un amor impossible?* (amb Manuel Castells) i *Barcelona: de la necessitat a la llibertat*. Ha estat també directora de l'Institut de la Dona del Ministeri d'Afers Socials i regidora d'Educació de l'Ajuntament de Barcelo-

na. Li han estat concedits tres doctorats *honoris causa*, per les universitats de Valladolid, Rovira i Virgili (Tarragona) i Girona.

Núria Torres Rosell
És professora agregada Serra Húnter de Dret Penal al Departament de Dret Públic de la Universitat Rovira i Virgili, on imparteix classes de Dret Penal als diversos graus de la Facultat de Ciències Jurídiques. Les seves principals línies de recerca s'han centrat en l'estudi del sistema de sancions penals i, en especial, les alternatives a la presó, així com en la protecció de les dones i els infants víctimes de violència de gènere, de matrimonis forçats i de tràfic de persones. És autora de diversos treballs, que han estat publicats en revistes científiques d'abast nacional i internacional. Coordina a la URV el màster interuniversitari en Sistema de Justícia Penal.

Anna Vilanova
Doctora per la Universitat de Barcelona, és professora de Sociologia de l'Esport a l'Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya (INEFC) - Universitat de Barcelona, i directora de l'Observatori Català de l'Esport. Actualment, centra la recerca (estudi dels col·lectius LGTBI, violències sexuals i perspectiva de gènere) en l'àmbit esportiu. Col·labora activament amb diverses institucions esportives públiques i privades per incorporar la mirada LGTBI i la igualtat efectiva en les organitzacions, com també per prevenir-hi i erradicar-hi les violències sexuals. Participa en diferents activitats investigadores d'associacions científiques i, actualment, és secretària general de la l'Associació Europea de Sociologia de l'Esport (EASS).

Secció monogràfica – Polítiques de gènere a Catalunya: La incorporació del feminisme en el desplegament de l'autogovern

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

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

La representació de les dones a les institucions polítiques
Sílvia Claveria

Les polítiques d'igualtat de gènere en el treball a Catalunya: una mirada competencial
Nuria Pumar Beltrán

Polítiques per la igualtat a Catalunya: l'àmbit educatiu. Una gota d'aigua lila enmig de l'oceà
Núria Solsona Pairó, Marina Subirats Martori

Les polítiques d'igualtat en matèria esportiva a Catalunya
Anna Rovira (coord.), Núria Puig, Susanna Soler, Anna Vilanova, Pedrona Serra

Dona i presó: balanç de les polítiques de gènere en l'àmbit de l'execució penal a Catalunya
Núria Torres Rosell

Les polítiques d'igualtat per raó de gènere en la ciència a Catalunya: entre la regulació jurídica i l'acció política
Inma Pastor Gosálbez

Les polítiques de gènere en àmbit local
Mònica Gelambí Torrell

Secció general

Inimpugnabilidad de leyes territoriales por gobiernos de la misma comunidad autónoma: jurisprudencia constitucional... y un precepto "desaparecido" (artículo 32.3 LOTC)
Francisco Javier Donaire Villa

Entre dos Uniones, el camino de Escocia hacia el *IndyRef2*
Javier Antón Merino

Cherán, Ayutla, Oxchuc: la judicialización del derecho al autogobierno en los municipios indígenas de México
Ivette Ayvar Acosta, Pierre Gaussens

ISSN 1886-2632