

ivàlua ✓

Institut Català d'Avaluació
de Polítiques Públiques

Informe

Avaluació de la Llei 19/2020

Anàlisi del disseny i la implementació



Avaluació de la Llei 19/2020

Anàlisi del disseny i la implementació

Informe definitiu:
Gener 2026

Tipus d'avaluació:
Disseny i implementació

Mètode:
Anàlisi qualitativa

Avaluació encarregada per:
**Oficina d'Igualtat de Tracte i
No-discriminació –
Departament d'Igualtat i
Feminisme**

Avaluació finançada per:
**Departament d'Igualtat i
Feminisme**

Avaluació realitzada per:
Ivàlua

Equip de treball:
**Carla Cordoncillo
(coordinació), Maria Martí,
Marina Muñoz i Jordi Garcia**

Agraïments:

Karlos Castilla i Jaume Saura pel seu acompanyament i aportacions durant l'avaluació i Sara Moreno per la seva revisió.

© Institut Català d'Avaluació de
Polítiques Públiques (Ivàlua), 2026
Aquesta obra està subjecta a la llicència
Creative Commons de
Reconeixement-NoComercial-
CompartirIgual 4.0 Internacional.
Es permet a tercers distribuir, retocar i
crear a partir de l'obra llicenciada
de manera no comercial, la distribució
de les quals cal fer-la amb una llicència
igual a la que regula aquesta obra
original.

Ivàlua
**Institut Català d'Avaluació
de Polítiques Públiques**
Districte Administratiu de la Generalitat
de Catalunya – Edifici B C/ dels Alts
Forns, 36-44
Barcelona 08038
Tel. 00 34 93 554 53 00
info@ivalua.cat

Cita suggerida: Cordoncillo, Carla; Martí, Maria; Muñoz, Marina; Garcia, Jordi (2026). Avaluació de la Llei 19/2020. Barcelona: Ivàlua.

Continguts

1. Introducció.....	5
2. Metodologia.....	7
2.1. Anàlisi qualitativa.....	8
2.2. Limitacions metodològiques	12
3. Avaluació del disseny	13
3.1. Quin és l'objectiu de la Llei?	14
3.1.1. Principals assoliments	16
3.1.2. Una llei de mínims o de màxims?	20
3.1.3. Com entén la igualtat de tracte?.....	24
3.1.4. Quin abordatge planteja de les discriminacions?	29
3.1.5. La Llei planteja un canvi estructural.....	34
3.2. Com s'ha d'aconseguir aquest canvi estructural? Identificació dels mitjans.....	36
3.3. Reflexió final: què ens diu el disseny de la Llei sobre el seu funcionament esperat?	47
4. Avaluació de la implementació.....	52
4.1. L'Organisme de protecció i promoció de la igualtat de tracte i no-discriminació	53
4.1.1. Creació de l'Oficina d'Igualtat de Tracte i No-discriminació (OITND)	53
4.1.2. Les funcions de l'OITND: de l'article 34 a la realitat.....	59
4.2. Transformació institucional	66
4.3. Reparació de desavantatges materials i canvi de creences i valors	81
4.4. Restitució integral de les víctimes de discriminació.....	88
4.4.1. Capacitat sancionadora	88
4.4.2. La dimensió reparadora del règim sancionador	96
4.4.3. Atenció a víctimes.....	99
4.4.4. Un model de protecció i reparació encara per consolidar.....	106
4.5. Reflexió final: un desplegament insuficient.....	107
5. Conclusions	112
6. Epígraf: Modificació de la Llei.....	116
7. Recomanacions.....	118
8. Referències.....	125
9. Annexos	128

Índex de Taules:

Taula 1: Detall del treball de camp qualitatiu	9
Taula 2. Instruments recollits a la Llei 19/2020	37
Taula 3. Nombre d'epígrafs que especifiquen una mesura i un col·lectiu	43
Taula 4. Número de formacions impartides per l'OITND.....	68
Taula A1. Exemples de classificació de l'articular de la Llei segons instruments i tipus d'accions	128

Índex de Figures:

Figura 1. Diagrama de la teoria del canvi: problemàtica	24
Figura 2. Diagrama de la teoria del canvi: resultats a mitjà termini	28
Figura 3. Diagrama de la teoria del canvi: impactes esperats	36
Figura 4. Proporció d'epígrafs de la Llei que fa referència a cada tipus d'instrument.....	39
Figura 5. Proporció d'epígrafs de la Llei que fa referència a cada tipus de producte.....	41
Figura 6. Teoria del canvi de la Llei 19/2020	47

Resum executiu

Aquest informe recull una avaluació del disseny i de la implementació de la Llei 19/2020 amb l'objectiu, no només de donar compliment a la disposició addicional desena de la mateixa Llei, sinó també d'orientar-ne el desplegament efectiu.

Els resultats presentats permeten constatar que el disseny de la Llei 19/2020 és, en termes generals, força encertat. Si bé l'anàlisi ha permès identificar tot un conjunt d'aspectes millorables (entre els quals destaquen algunes ambigüitats conceptuals, confusions puntuals entre funcions administratives i judicials, la indefinició d'alguns instruments, preceptes difícilment operativitzables en l'àmbit administratiu o la manca d'accions de representació), la Llei constitueix un instrument fonamental de reconeixement de les discriminacions i assenta unes bones bases per a la garantia de drets i la consecució de la igualtat efectiva. Destaca el fet que obre, per primera vegada, la possibilitat de sancionar per la via administrativa actuacions discriminatòries que fins ara quedaven impunes perquè no tenien recorregut penal.

Ara bé, la seva vocació de llei paraigües de totes les discriminacions la converteix en una norma extremadament àmplia i sovint abstracta. Al seu torn, aquesta manca de concreció —pròpia dels textos amb aquest rang legal— ha obert la porta a la desresponsabilització i la manca d'acció dels agents responsables del seu desplegament, esdevenint així un problema d'implementació.

Una sèrie de resistències individuals i institucionals, acompanyades per una manca sostinguda de recursos humans, materials i polítics expliquen que cinc anys després de la seva entrada en vigor el desplegament de la Llei sigui encara incipient. Addicionalment, la decisió pragmàtica de modificar la naturalesa jurídica de l'Organisme de protecció regulat a l'article 28, si bé ha possibilitat posar en marxa el règim sancionador i desenvolupar algunes accions simbòliques —tot i que rellevants— de promoció de la igualtat, també ha bloquejat l'aprovació del Reglament de desplegament del règim sancionador i ha debilitat el posicionament institucional i la força jurídica de l'organisme.

Com a conseqüència de tot plegat, l'avaluació conclou que la Llei 19/2020 ha produït avenços significatius en termes de reconeixement institucional, però el seu potencial transformador continua sent majoritàriament declaratiu. Si bé cinc anys són pocs per observar un canvi estructural, resulta preocupant constatar que els resultats esperats a mig termini no s'estan assolint perquè l'articulat no s'està desplegant plenament. Potenciar el lideratge institucional i dotar-la de recursos és fonamental per assegurar que s'implementi i avançar cap a una igualtat real i efectiva.

1. Introducció

El 30 de desembre de 2020 el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 19/2020, d'igualtat de tracte i no-discriminació (d'ara endavant, Llei 19/2020 o, simplement Llei), amb l'objectiu establir els principis i regular les mesures i els procediments per garantir i fer efectius els drets a la igualtat de tracte i a la no-discriminació, el respecte a la dignitat humana i la protecció davant de qualsevol forma, acte o conducta de discriminació a Catalunya. La disposició addicional desena de la mateixa Llei estableix l'obligació que el Govern (per mitjà de l'òrgan que coordina les polítiques en matèria d'igualtat de tracte i no-discriminació, és a dir, l'Organisme d'Igualtat de Tracte i No-discriminació (OITND)) dugui a terme una avaluació del seu impacte social, un cop hagin transcorregut els dos primers anys de vigència.

Aquest document cerca donar resposta a aquest mandat normatiu. Ara bé, enlloc d'una avaluació de l'impacte social l'informe recull una **avaluació del disseny i de la implementació de la Llei 19/2020**, fonamentalment perquè els tempos de desplegament de la Llei (en bona mesura condicionats pel fet que l'OITND no es va constituir i posar en marxa fins al 2022) fan molt difícil pensar que en dos anys s'hagin pogut produït impactes, i menys quan es tracta de transformacions tan difícils d'assolir com la igualtat efectiva o l'eliminació de les discriminacions. Així doncs, es va considerar que resultaria més útil una anàlisi que permetés informar i impulsar aquest desplegament (una avaluació de la implementació). Al mateix temps, tal i com l'avaluació posa de manifest, hi ha elements concrets de l'articulat de la Llei que a hores d'ara no s'han desplegat, bé perquè l'articulat no és prou concret, bé perquè s'han pres decisions que els han deixat aturats. En aquest context, s'espera que l'avaluació serveixi també per valorar el propi cos de la norma des d'una perspectiva de política pública i decidir així si cal impulsar-se o no una reforma, i de quins aspectes (i per aquesta raó s'inclou també una avaluació del disseny).

Per tal d'acomplir amb aquests propòsits l'informe s'estructura de la següent manera: primer, s'explica la metodologia emprada. A continuació, es procedeix a avaluar el disseny de la Llei 19/2020; un exercici que dona lloc a l'elaboració d'una teoria del canvi de la Llei, que serveix com a marc analític per l'avaluació de la implementació que es recull al capítol següent. Finalment, l'informe tanca amb unes conclusions, un epígraf sobre la possible modificació de la Llei i unes recomanacions.

2. Metodologia

La disposició addicional desena de la Llei 19/2020, del 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació, estableix que, un cop transcorreguts els dos primers anys de vigència de la norma, cal dur a terme una avaluació del seu impacte social i fer-ne públics els resultats. Tanmateix, el text legal no defineix de manera explícita ni operativa què s'ha d'entendre per impacte social. Aquesta indefinició conceptual, juntament amb el context en què es planifica l'avaluació, planteja importants reptes metodològics.

Si bé l'avaluació s'inicia quatre anys després de l'entrada en vigor de la Llei, en el moment d'encarregar-la la mateixa Oficina per la Igualtat de Tracte i la No-Discriminació és conscient que el desplegament de la Llei 19/2020 ha estat parcial. Addicionalment, la literatura especialitzada apunta que els efectes d'aquest tipus de normes —orientades a abordar desigualtats estructurals arrelades en dinàmiques històriques de discriminació— només poden ser valorats de manera adequada en el llarg termini (Fibbi et al, 2021a, p. 89). En aquest context, una avaluació d'impacte entesa com la mesura dels efectes socials atribuïbles a la Llei mitjançant metodologies robustes d'identificació causal no tenia sentit —doncs si no hi ha hagut desplegament és difícil esperar efectes— i per tant probablement tampoc hagués aportat informació útil per a la presa de decisions. Per aquests motius, s'opta per una **avaluació del disseny i de la implementació de la Llei 19/2020**, que permeti analitzar la qualitat i coherència del plantejament normatiu i informar-ne el desplegament en curs, generant coneixement rellevant en una fase encara primerenca del cicle de la política pública.

D'acord amb aquest enfocament, l'avaluació s'articula al voltant de les següents preguntes d'avaluació:

Avaluació del disseny

- Quines mesures i instruments planteja la Llei 19/2020 per erradicar la discriminació? Són suficients per assolir els objectius que planteja la mateixa Llei?
- Quines són les principals fortaleeses i debilitats del disseny de la Llei 19/2020?
- El mateix disseny de la Llei permet identificar aspectes que poden derivar fàcilment en problemes d'implementació?

Avaluació de la implementació

- S'ha desplegat la Llei 19/2020 tal com s'havia previst?
- Quins factors n'han facilitat i obstaculitzat el desplegament?
- Està contribuint el seu desplegament a fer efectiva la igualtat de tracte i erradicar la discriminació?

Per donar resposta a aquestes preguntes d'avaluació, s'ha adoptat una **estratègia metodològica principalment qualitativa**, tant per analitzar el disseny com la implementació de la Llei. En el cas del disseny, l'anàlisi qualitativa s'ha reforçat amb l'aplicació de la Teoria del Canvi (TdC) per reconstruir la lògica interna de la norma, així com d'un anàlisi en profunditat de l'articulat de la Llei 19/2020. Pel que fa a la implementació, l'anàlisi qualitativa s'ha vist complementada amb la incorporació de les dades quantitatives de seguiment disponibles (relatives únicament a les formacions realitzades i als procediments de denúncia). Aquesta decisió respon tant a la naturalesa de les preguntes d'avaluació — centrades en el disseny i la implementació de la Llei— com a la disponibilitat limitada d'informació sistematitzada en aquesta fase de desplegament.

2.1. Teoria del Canvi

La Teoria del Canvi (TdC) és una eina orientada a fer explícit el funcionament esperat d'una intervenció social. Més concretament, la TdC descriu la cadena d'hipòtesis que explica com funciona la intervenció i, sobretot, de quina manera s'espera que aconsegueixi solucionar o mitigar la problemàtica social que motiva la seva existència. En el cas de la Llei 19/2020, la TdC resulta especialment útil per comprendre com la norma pretén garantir que s'assoleixi la igualtat de tracte i la no-discriminació, la qual cosa requereix identificar quins instruments planteja —instruments de promoció de la igualtat, de garantia de drets i de protecció, i reparació—, quins productes i resultats intermedis s'espera que es deriven de l'aplicació d'aquests instruments i quins impactes a llarg termini s'espera que generi. En altres paraules, la TdC mostra la relació lògica existent entre els objectius i els mitjans que planteja la Llei. La següent figura presenta el diagrama de La Teoria del Canvi de la Llei 19/2020, que il·lustra la relació entre els instruments de la norma, els resultats intermedis que se'n deriven i els impactes a llarg termini que es pretenen assolir.

2.2. Anàlisi qualitativa

L'anàlisi qualitativa té com a objectiu captar les dimensions clau del desplegament i l'aplicació de la Llei 19/2020, a partir de la recollida de percepcions, discursos i experiències de diferents agents implicats en el disseny, el desplegament i l'aplicació de la Llei 19/2020, així com d'actors directament afectats per les situacions de discriminació que la norma pretén abordar. L'enfocament qualitatiu permet captar dimensions del desplegament normatiu que no són observables a través de dades quantitatives, especialment en relació amb les dinàmiques institucionals, els mecanismes de coordinació, els obstacles i els facilitadors de la implementació, així com valoracions sobre el funcionament dels instruments previstos.

El treball de camp qualitatiu s'ha basat en la realització d'**entrevistes semi-estructurades i grups de discussió** amb una pluralitat d'agents, amb l'objectiu de garantir una mirada diversa. Les persones participants inclouen representants de l'administració pública de diferents àmbits sectorials i rangs jeràrquics, actors del sistema de garantia de drets, entitats socials i persones amb experiències directes vinculades a l'aplicació de la Llei (víctimes o infractores de discriminacions).

Pel que fa al disseny del treball de camp, les entrevistes semiestructurades s'han adreçat principalment a personal de l'administració pública –tant de nivell tècnic com directiu– i a altres actors institucionals, amb l'objectiu d'abordar aspectes relacionats amb la implementació de la Llei 19/2020, com ara els mecanismes de desplegament dels instruments previstos, les formes de coordinació interinstitucional, i els obstacles i facilitadors identificats en la seva aplicació. D'altra banda, els grups de discussió han permès recollir valoracions més transversals sobre el funcionament general de la Llei, així com percepcions expertes i posicionaments d'entitats socials i altres agents rellevants, que es poden veure afectades de manera més directa pel seu desplegament.

El treball de camp s'ha dut a terme entre **juny i juliol de 2025 al qual han participat un total de 54 persones**. El conjunt de les tècniques qualitatives utilitzades ha permès identificar discursos compartits sobre el desplegament de la Llei i assolir un nivell de saturació suficient per analitzar les principals dinàmiques i reptes associats a la seva implementació. La Taula 1 mostra l'àmbit sectorial i el nombre de persones participants al treball de camp.

Taula 1: Detall del treball de camp qualitatiu

N	Tècnica de recollida d'informació	Àmbit	Perfil de persones participants	Nombre de persones	Codi
1	Grup de discussió	Desplegament de la Llei – Administració	6 càrrecs tècnics de l'administració	6	(GD_GC)
2	Grup de discussió	Desplegament de la Llei - Entitats (col·lectius històricament discriminats)	Deu activistes i representants de diferents entitats representants de col·lectius històricament discriminats (algunes participants en alguna etapa del procés l'elaboració de la Llei)	10	(GD_Entitats1)
3	Grup de discussió	Desplegament de la Llei – Entitats (defensores)	Tres representants de diferents entitats que defensen col·lectius en situació de discriminació	3	(GD_Entitats2)

N	Tècnica de recollida d'informació	Àmbit	Perfil de persones participants	Nombre de persones	Codi
			des de l'àmbit jurídic i assistencial		
4	Grup de discussió	Desplegament de la Llei – Administració local	Tres persones representants d'àmbits supramunicipal i una representant de l'àmbit local	4	(GD_Adminlocal)
5	Grup de discussió	Desplegament de la Llei -Representats polítics	Una persona representant dels grups parlamentaris següents: PSC, JxC, ERC, ECP i CUP.	6 (representant 5 partits polítics)	(GD_Polítics)
1	Entrevista	Cossos de seguretat	Tres persones amb càrrecs tècnics de l'Administració	3	(EG_GC_Àmbit)
2	Entrevista	Educació	Quatre persones amb càrrecs tècnics de l'Administració	3	(EG_GC_Àmbit)
3	Entrevista	Esports	Càrrec directiu, i càrrec tècnic de l'Administració.	2	(EG_GC_Àmbit)
4	Entrevista	Drets Socials, discapacitat	Dues persones amb càrrecs tècnics de l'Administració	2	(EG_GC_Àmbit)
5	Entrevista	Habitatge	Càrrec tècnic de l'Administració	1	(E_GC_Àmbit)
6	Entrevista	Mitjans de comunicació	Càrrec tècnic de l'Administració	1	(E_GC_Àmbit)
7	Entrevista	Justícia	Càrrec tècnic de l'Administració	1	(E_GC_Àmbit)
8	Entrevista	Salut	Càrrec tècnic de l'Administració	1	(E_GC_Àmbit)
9	Entrevista	Sector privat - Patronal	Representant del sector privat.	1	(E_SP)
10	Entrevista	Elaboració i desplegament de la Llei – Càrrecs polítics	Dues persones amb càrrecs directius de l'Administració	2	(E_Polítics)

N	Tècnica de recollida d'informació	Àmbit	Perfil de persones participants	Nombre de persones	Codi
11	Entrevista	Desplegament de la Llei – Càrrecs polítics	Càrrec directiu de l'Administració	1	(E_Polítics)
12	Entrevista	Polítiques de no-discriminació	Persona treballadora d'un servei local especialitzat en no-discriminació.	1	(E_AltresAdmin)
13	Entrevista	Sistema judicial	Professional de l'àmbit judicial	1	(E_AltresAdmin)
14	Entrevista	Garantia de drets	Representant d'un òrgan de garantia de drets.	1	(E_AltresAdmin)
15	Entrevista	Aplicació de la Llei - Víctima amb el cas arxivat	Persona subjecta a una situació de discriminació amb procediment sancionador arxivat.	1	(E_Víctima1)
16	Entrevista	Aplicació de la Llei - Víctima participant de procés restauratiu	Persona subjecta a una situació de discriminació participant en un procés restauratiu.	1	(E_Víctima2)
17	Entrevista	Aplicació de la Llei - Víctima amb un cas derivat a expedient sancionador	Persona subjecta a una situació de discriminació amb procediment sancionador finalitzat.	1	(E_Víctima3)
18	Entrevista	Aplicació de la Llei - Persona infractora	Persona implicada en un procediment restauratiu per una conducta discriminatòria.	1	(E_Infractor)

A part d'aquesta anàlisi qualitativa també s'ha dut a terme una anàlisi exhaustiva de l'articulat de la Llei per a l'avaluació del seu disseny, mitjançant una lectura sistemàtica i desagregada del text legal. Pel que fa a la dimensió quantitativa, aquesta s'ha basat en l'ús de dades disponibles, de caràcter agregat i descriptiu, facilitades pels òrgans responsables del desplegament de la Llei. Aquestes dades s'han incorporat al text amb una finalitat il·lustrativa, amb l'objectiu de complementar i alimentar l'anàlisi qualitativa.

2.3. Limitacions metodològiques

Abans de procedir a exposar les anàlisis realitzades és important assenyalar que aquestes s'han vist condicionades per una sèrie de limitacions metodològiques, que en alguns casos n'han condicionat la profunditat i l'abast.

→ **Manca de dades de seguiment i monitoratge de la Llei**

En el moment de dur a terme l'avaluació, no es disposa d'un sistema d'informació operatiu que permeti fer un seguiment integral i sistemàtic, ni de de l'aplicació de la Llei 19/2020 ni dels seus resultats. En aquest context, s'ha optat per utilitzar les dades quantitatives disponibles de manera complementària, amb una funció principalment descriptiva i orientada a donar suport i contextualitzar l'anàlisi qualitativa.

→ **Caràcter recent de la Llei i estat incipient del desplegament**

El caràcter recent de la Llei 19/2020, així com l'estat encara incipient del desplegament d'alguns dels instruments que preveu, constitueixen una limitació metodològica rellevant per a l'avaluació. Com evidencia l'anàlisi del Capítol 4, en alguns àmbits, els mecanismes previstos per la Llei 19/2020 encara no s'han desplegat de manera homogènia ni sistemàtica, fet que ha generat una aplicació desigual del marc normatiu i ha dificultat la comparabilitat dels resultats entre sectors i contextos d'intervenció.

En aquest context, i donat que es tracta d'una avaluació de la implementació i no de l'impacte, els resultats no poden ser llegits en clau d'atribució causal. Més aviat, s'emmarquen en una lògica exploratòria orientada a identificar tendències incipients, tensions i colls d'ampolla en el desplegament, així com àrees de millora i elements clau a tenir en compte per reforçar futurs processos d'implementació de la Llei.

→ **Identificació de les víctimes participants**

Les víctimes de discriminació que han participat en el treball de camp han estat seleccionades a través de l'OITND, amb l'objectiu de garantir un procés segur, respectuós i no-revictimitzant. Aquest procediment, necessari per assegurar criteris ètics i operatius en el treball de camp, pot haver condicionat el tipus de perfils i d'experiències recollides, deixant menys espai a trajectòries més allunyades del servei, com ara situacions de desvinculació, d'atencions interrompudes o de mirades més crítiques sobre la intervenció rebuda. En conseqüència, els resultats s'han d'interpretar tenint present la manera com s'han seleccionat les persones informants i entendre'ls com a orientatius, més que no pas com una representació exhaustiva del conjunt d'experiències possibles.

3. Avaluació del disseny

La Llei 19/2020 d'igualtat de tracte i no-discriminació va ser **impulsada pel Govern de la Generalitat**, sota el lideratge tècnic i polític de la **Direcció General d'Igualtat**. El text reprenia un projecte ja presentat al Parlament el 2015, que no s'havia arribat a tramitar. Així, per tal d'agilitzar el procediment legislatiu, es va optar per **tornar a registrar el mateix text**: *"es va [vam] prioritzar recuperar tot el recuperable del text abans que començar un procediment ex novo, perquè encara hauria estat molt més llarg del que ja va acabar sent (E_Polítics)"*.

Aquesta decisió va generar **malestar entre algunes entitats** que havien participat en l'elaboració de la proposta anterior, que van percebre la repetició de compareixences parlamentàries com una manca de reconeixement de la feina ja feta. A més a més, tot i que el procediment va incloure una fase participativa, amb rondes sectorials i territorials amb agents socials, sindicats i entitats del tercer sector, orientat a recollir noves aportacions, diverses veus remarquen que **la tramitació d'urgència —perquè s'apropava el final de la legislatura— va limitar els espais de debat** i la percepció va ser que *"no hi va haver molt consens a l'hora d'impulsar el text (GD_Entitats1)"*.

Així ho reflecteix el fet que el **tràmit parlamentari inclogués la presentació de més de 425 esmenes**, fet que evidencia la intensitat del debat i la diversitat de posicionaments sobre l'abast i el contingut de la norma. Els principals punts de controvèrsia van girar entorn de **la naturalesa i la independència de l'Organisme de Protecció i Promoció de la Igualtat de Tracte i la No-discriminació**, i de **com s'havien d'enunciar les causes de discriminació**. *"Hi havia molta discussió sobre si calia posar totes les discriminacions en genèric o individualitzar-les, i també sobre la independència de l'Oficina; el govern no ho veia gens clar en aquell moment (GD_Polítics)."*

Així doncs, que **la Llei s'aprovés amb el vot favorable de tots els grups parlamentaris** —la qual cosa sovint es presenta com una aprovació per unanimitat— **no significa que el text final generés consens en la seva totalitat**. De fet, la unanimitat s'assoleix després d'haver-se votat prèviament *"esmenes i articles per separat, i alguns grups hi van votar en contra (GD_Polítics)"*.

Tot i aquest procés d'elaboració accidentat i accelerat —que segons algunes persones informants va obligar a *"fer les coses molt ràpid (GD_Polítics)"* a costa de la coherència del text final—, amb l'aprovació de la Llei 19/2020 **Catalunya va esdevenir la primera comunitat autònoma en comptar amb una Llei integral antidiscriminació**, que posteriorment va servir com a referència per l'elaboració de la Llei estatal 15/2022, per a la igualtat de tracte i no-discriminació. De fet, càrrecs polítics remarquen que, en aquell moment, a nivell europeu tampoc no hi havia massa legislació similar que pogués servir de

referència, de manera que **es tractava “d’un camp [d’intervenció] molt nou”** (E_Politics1). El que sí que hi havia era “*tot un recorregut [normatiu i] d’implementació de polítiques que garanteixen el dret a la igualtat*” (E_GC_Àmbit) per a col·lectius específics, basat fonamentalment en les Lleis 11/2014, per garantir els drets de les persones LGTBI, i 17/2015, d’igualtat efectiva de dones i homes. A més, aquest marc es complementava amb normes internacionals de drets humans com el Conveni per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals, el Protocol 12 que deriva d’aquest o Directives en el marc de la Unió Europea que estableixen obligacions i drets generals en matèria d’igualtat i no discriminació.

En **aquest capítol** s’analitza el contingut i l’estructura del text que va resultar de tot aquest procés d’elaboració (la Llei 19/2020), amb la intenció, d’una banda, **d’analitzar si del disseny se’n pot esperar que s’assoleixin els seus resultats esperats**, i de l’altra, **d’identificar quins elements podrien arribar a condicionar-ne el desplegament posterior**. Per acomplir amb aquesta finalitat, el capítol s’estructura en dos grans apartats i una reflexió final. El primer apartat, de caràcter més conceptual, analitza en profunditat quin és l’objectiu de la Llei. El segon, de caràcter més tècnic, s’enfoca en identificar els mitjans que la Llei proposa desplegar per a que s’acompleixi aquest objectiu. En la reflexió final es posen en relació aquests dos apartats (allò que la Llei es proposa assolir i els mitjans que contempla per a fer-ho) per valorar si —sobre el paper— es pot esperar una transformació social derivada de la implementació de la Llei 19/2020.

3.1. Quin és l’objectiu de la Llei?

Tal com estableix el preàmbul de Llei 19/2020, el seu objectiu “és establir els principis i regular les mesures i els procediments per a garantir i fer efectius el dret a la igualtat de tracte i a la no-discriminació, el respecte a la dignitat humana i la protecció davant qualsevol forma, acte o conducta de discriminació” dins del seu àmbit d’aplicació. En aquest sentit, hi ha força consens entre els agents entrevistats que es tracta **d’una norma clarament ambiciosa i de gran abast**, concebuda “*com una gran proclama*” (GD_Entitats2), en tant que primera llei que abordava de manera integral un fenomen fins aleshores tractat de forma fragmentada.

Diverses persones informants valoren positivament que la Llei 19/2020 reguli un àmbit que fins aquell moment estava cobert “*de forma parcial i sectorial*” (GD_OITND), i que permeti “*visibilitzar en un [únic] text formes de discriminació que (...) es trobaven disperses en diferents normes, com podria ser la qüestió de gènere (...) la LGTBI-fòbia*” (E_AltresAdmin3). Des d’aquesta perspectiva, la Llei planteja una **aproximació “transversal”** (GD_AdminGC) **a la igualtat de tracte**, aplicable a múltiples àmbits d’actuació —com l’educació, la salut, l’esport o la justícia— i adreçada tant a actors públics com privats. Aquesta amplitud porta algunes veus a interpretar que la “**Llei pretenia un canvi social**” (GD_Entitats2) profund,

orientat a l'eradicació de la discriminació, i a reconèixer explícitament la seva existència com a problema estructural.



La Llei 19/2020 és en sí mateixa un gran instrument de reconeixement de l'existència de discriminacions i de la necessitat d'abordar-les, especialment des de l'Administració.

Tanmateix, **aquesta ambició és també objecte de crítiques**. Algunes persones entrevistades consideren que l'objectiu de la Llei és excessivament ampli i que pot resultar *"innocent"* (GD_Entitats2) o *"naïf"* (E_GC_Àmbit), en la mesura que **la seva formulació normativa no garanteix necessàriament una aplicació efectiva**. En aquest sentit, hi ha qui reconeix que, en el moment de l'aprovació, es van generar expectatives molt elevades, difícilment assolibles en la pràctica, fins al punt que el compliment íntegre de la Llei implicaria una transformació social gairebé ideal, *"una societat fabulosa"* (GD_Politics).

Aquesta tensió entre ambició i capacitat d'implementació fa que **una part significativa dels agents entrevistats defineixin la Llei 19/2020 principalment com una *"declaració d'intencions"* (GD_Politics)**: un referent normatiu que fixa principis i valors compartits més que no pas un marc efectiu d'acció. Això no resta importància a la seva funció simbòlica i política, especialment en un context en què la igualtat de tracte i la no-discriminació continuen sent valors fortament contestats. En aquest sentit, la Llei actua com un **mecanisme de blindatge de determinats consensos socials i de drets fonamentals**, una funció que moltes veus consideren especialment rellevant en l'actual context d'auge de l'extrema dreta.

Finalment, malgrat que sovint es percebi com un marc de principis, hi ha un **reconeixement generalitzat que disposar de normativa en matèria de drets és en si mateix un actiu fonamental**. Les lleis operen com a *"marc de referència i d'actuació"* (EG_GC_Àmbit) de l'acció pública i, per tant, permeten desplegar polítiques coherents amb els valors que consagren. En el cas de la Llei 19/2020, diverses persones destaquen que *"dona instruments al legislador i a l'executiu per fer coses molt potents que fins ara l'Administració no s'havia plantejat"* (E_Politics2). En paraules d'una persona entrevistada, la Llei no ha de funcionar com *"la punta de llança"* (E_GC_Àmbit) del canvi social, sinó com *"el pes que n'assegura la direcció"* (E_GC_Àmbit) i en garanteix la continuïtat, **establint un sòl de drets que les polítiques públiques poden desenvolupar i aprofundir**.

3.1.1. Principals assoliments

Més enllà d'aquesta rellevància general, els diferents agents implicats atorguen importància a la Llei 19/2020 per qüestions més concretes: (1) la seva aportació rellevant en termes conceptuals, (2) la possibilitat de sancionar les discriminacions per via administrativa, (3) la incorporació de mesures de reparació, (4) la prohibició de pràctiques discriminatòries no reconegudes anteriorment i (5) el reconeixement del deure d'intervenció. Els arguments es desenvolupen a continuació.

En primer lloc, es reconeix que la Llei realitza una **aportació de caràcter conceptual**. En aquest sentit, es destaca l'aportació específica de l'article 4, de definicions:

“És una norma que a nivell de glossari (...) està molt bé perquè et dona com moltes referències si algun cop vas perdut o no saps on s'emmarca la situació que tu estàs vivint” (E_SP).

“Nosaltres mateixos hem fet servir alguna de les definicions anant a buscar un aclariment terminològic.” (E_AltresAdmin3).

En termes més generals, algunes persones informants posen de manifest que la Llei realitza una aportació conceptual a l'hora d'**explicar “els motius de la discriminació”** (GD_AdminGC) i inclús **“enumerar els eixos de discriminació”** (E_GC_Àmbit). Aquesta aportació, però, no resol totes les ambigüitats sobre com es defineixen i relacionen aquests eixos, qüestió que es desenvolupa més endavant (a l'apartat 3.1.4).

En segon lloc, la Llei 19/2020 obre la possibilitat de **sancionar les discriminacions per via administrativa**. És a dir, aconsegueix que *“comportaments que no arriben a tenir la gravetat suficient com per a tenir una resposta penal, tinguin una resposta contundent i proporcionada; de manera que la víctima no quedi amb la sensació d'estar desemparada i desprotegida”* (E_AltresAdmin2). Aquesta és una aportació fonamental perquè fins la Llei 19/2020 conductes com per exemple els *“insults LGTBfòbics i d'altres tipus”* (EG_GC_Àmbit) —que suposen discriminacions però que, per les seves característiques, no solien arribar al llindar necessari per ser tractades com a delictes— quedaven fora de l'abast sancionador.

Obrir la possibilitat de sancionar per la via administrativa és clau, no només per a que aquest tipus d'actuacions discriminatòries **no quedin impunes i existeixi un marc normatiu que estableixi que no són socialment acceptables**, sinó també per transmetre a les víctimes que, davant d'aquests comportaments, hi ha **una administració que les escolta i protegeix els seus drets**. En aquest sentit, la Llei 19/2020 realitza dues aportacions importants: no només assigna a l'administració la responsabilitat de vehicular aquestes denúncies, sinó que facilita que aquesta **actui com una “finestreta única”** (GD_Politics). La cita a continuació explica molt bé la rellevància d'aquesta novetat:

“Això és molt important, que quan una persona fa el pas a denunciar, no la tiri enrere de dir, oh, t’has equivocat, no és aquesta porta, saps? (...) No, la derivació és interna i es facilita llavors posar-se en contacte amb la persona i que predomini sempre l’òrgan més especialitzat. (...) Que hi hagi aquest canal directe crec que aquest és un dels elements més claus” (GD_Politics).

“Crec que s’ha d’establir molt bé fins on pot arribar cada administració (...) per a que la víctima no es trobi tota l’estona havent d’acudir a diferents portes per poder fer efectius els seus drets” (GD_Defensores).



Més enllà d’una contribució conceptual remarcable en termes de reconeixement, la gran aportació de la Llei 19/2020 al marc normatiu de l’antidiscriminació és que obre la possibilitat de sancionar les discriminacions per via administrativa, evitant així que tot un conjunt d’actuacions discriminatòries que fins ara no eren sancionables quedin impunes.

Això no treu que al llarg del treball de camp, aquells agents entrevistats a qui els correspon justament **distingir quan un fet ha d’anar per la via penal i quan ho ha de fer per la via administrativa**, posen de manifest que **l’articulat de la Llei és confús i difícil d’aplicar**. La confusió prové fonamentalment del fet que a l’article 43 (en el qual es recullen les infraccions) s’utilitzen —per descriure els fets sancionables per via administrativa — conceptes que s’associen a conductes delictives i que, per tant, haurien de remetre a la via penal. La cita a continuació ho explica amb major detall:

“Dice “amenazadores”, amenazadores es un delito. [Dice] “conductas relativas a los delitos de odio contra la persona”, (...) si es un delito de odio, aquí no tiene cabida porque está en el código penal. (...) Pone “golpear o maltratar de obra”, esto es un delito, (...) tiene que ser eliminado” (E_AltresAdmin_2).

Per tot plegat, la persona conclou que quan s’ha trobat en la situació d’haver d’identificar a quina infracció concreta s’associa cada conducta *“li ha [m’ha] costat força”* (E_AltresAdmin_2), doncs l’ús repetit de conceptes jurídics de naturalesa delictiva al llarg de bona part dels epígrafs de l’article 43 fa difícil *“encaixar una conducta en aquest catàleg d’infraccions”* (E_AltresAdmin_2). Com a conseqüència, proposa revisar aquest article, així com altres articles relacionats amb el règim de garanties i sancions que no són prou específics (per exemple, l’article 24, en el qual es recullen les mesures cautelars, *“no especifica quines són ni per quan de temps”* (E_AltresAdmin_2), els articles relatius a la indemnització del dany no està clar com s’aplicaran o l’article 47 també deixa obert el concepte de sancions accessòries).

En tercer lloc, organismes dedicats a la garantia de drets, posen en valor que **la Llei 19/2020 “s'atreveix en un altre àmbit que és tota la qüestió que toca amb la reparació i (...) aquí sí, podríem dir, és bastant a l'avantguarda” (E_AltresAdmin3)**. Si bé **l'enfocament de la Llei** pel que fa a la protecció del dret a la igualtat de tracte i la no-discriminació **és eminentment retributiu** (segurament, en part, perquè una part important de les entitats que treballen en la protecció i defensa de víctimes de discriminació són partidàries d'un enfocament punitivista, que posi èmfasi en les sancions), també introdueix alguns elements que obren la porta a un abordatge alternatiu. Tot i que la Llei no parla de “procés restauratiu” de manera explícita —i per tant *“no es vincula amb el paradigma de base (E_AltresAdmin3)*—, sí que incorpora referències a la possibilitat de mediacions o conciliacions (per exemple, a l'art. 34, com a funció de l'organisme), un procediment que, de fet, s'estableix com a prioritari —enlloc de la sanció— quan la discriminació es produeix en el si d'una administració pública (art. 51).

Adicionalment, tot i que la reparació del dany causat es configura sovint al llarg de la Llei com un objectiu de la sanció (art. 46.1), també hi ha un article que preveu la substitució de la sanció lleu per, entre d'altres, “la cooperació no retribuïda de la persona infractora en activitats d'utilitat pública amb interès social i valor educatiu, o en tasques de reparació dels danys causats o de suport o assistència a les víctimes de discriminació” (art. 47). Per tant, tot i tenir una perspectiva eminentment retributiva, la Llei 19/2020 **introdueix mesures adequades de solució de controvèrsies (MASC) que es podrien potenciar i desenvolupar com a instrument per resoldre els conflictes de fons, subjacents a les discriminacions**. Ara bé, la cita a continuació evidencia que aquest desenvolupament requeriria que el text de la Llei fos més clar a l'hora d'indicar com han de *“conviure els dos paradigmes, el punitiu i el reparador” (E_AltresAdmin3)*:

“La mediació no sempre ha de suposar una reparació; la mediació pot ser entesa simplement com una negociació. Per tant, que la mediació sigui entesa com un element, diguem, no sancionador, alternatiu a la mirada punitiva i, en aquest sentit, adreçat al diàleg, ho valorem positivament. (...) Però veiem diverses dificultats que tenen a veure amb això, la convivència d'aquesta sanció i de la mediació. El salt entre una i l'altra: en quin moment s'ha de donar aquest salt? responen a paradigmes diferents i, per tant, en aquest sentit és una dificultat enorme” (E_AltresAdmin3).

En quart lloc, i segurament un dels destacats per un major nombre d'agents —especialment entitats de la societat civil—, la Llei **va aconseguir recollir i per tant regular una sèrie de qüestions que sempre havien estat —i de fet continuen sent a dia d'avui— ben polèmiques**, entre les quals destaquen:

→ Els perfilats racials per part dels cossos de seguretat.

“És el primer marc normatiu que reconeix i prohibeix explícitament la pràctica de les parades i registres per perfil racial, això em sembla que és clau a l'hora de

poder afrontar el racisme institucional i policial present en un marc en què institucionalment aquest fet s'està negant. Per tant, que hi hagi un marc normatiu que reconegui explícitament que aquesta pràctica existeix, em sembla molt important" (GD_Entitats2).

- El reforç de la prohibició als agents immobiliaris de discriminar en els termes o les condicions de venda o arrendament d'un habitatge.
- El reforç del dret a l'empadronament de totes les persones (o dit d'altra manera, l'obligació de les administracions locals d'empadronar qualsevol persona), amb independència de la seva situació administrativa. La Llei no introdueix cap novetat en termes de drets (doncs ja existia una Llei Orgànica que obliga a inscriure al padró a totes les persones residents), però amplia la mirada sobre aquest fet, implicant interpretacions restrictives o pràctiques discriminatòries.

Addicionalment, un altre article que ha estat catalogat d'"*atrevit*" (EG_GC_Àmbit) és el 22.4, en el qual es planteja com a mesura de protecció contra la discriminació la **inversió de la càrrega de la prova en el procediment administratiu**. Aquesta previsió es considera especialment innovadora perquè s'allunya del funcionament habitual de l'àmbit sancionador —"*que acostuma a ser extremadament garantista*" (EG_GC_Àmbit)—, en què la regla general és que la càrrega de la prova recau sobre qui afirma els fets que fonamenten la seva pretensió. En aquest cas, el punt de partida pot passar a ser que "*la persona denunciada hagi de demostrar que no ha fet allò que diuen que ha fet*" (EG_GC_Àmbit), és a dir, que no ha comès la conducta que se li imputa; fet que suposa una alteració rellevant del règim probatori ordinari. Precisament per aquest motiu, algunes persones informants defineixen aquesta previsió com "*una mesura molt dràstica*" (EG_GC_Àmbit), en tant que trenca amb els esquemes tradicionals del dret administratiu sancionador i del procés contenciós-administratiu.

Ara bé, per valorar adequadament l'abast i la pertinença d'aquesta mesura cal tenir en compte dues qüestions rellevants. En primer lloc, **la inversió de la càrrega de la prova no és del tot aliena al nostre ordenament jurídic**. Ja existeixen excepcions en què aquesta s'admet, especialment en aquells supòsits en què l'administració pública es troba en millors condicions per acreditar els fets. En aquests casos, és l'administració, com a part demandada, qui ha de provar que la seva actuació és conforme a dret.

En segon lloc, tal com assenyalen de manera reiterada les persones entrevistades —i com s'analitzarà amb més detall a l'apartat 4.4.1—, **la discriminació és especialment difícil de provar**. Precisament per aquesta raó, en els darrers anys la normativa en matèria d'igualtat ha incorporat mecanismes de flexibilització de la prova. Així, tant la Directiva 97/80/CE, com la Llei 62/2003 o la Llei estatal 17/2022, estableixen que, un cop aportats indicis de discriminació, correspon a la part demandada o a qui s'imputa la conducta justificar de

manera objectiva, raonable i proporcional les mesures adoptades. Des d'aquesta perspectiva, no es tracta tant de provar els fets que donen origen a l'acte considerat discriminatori, sinó d'acreditar que l'actuació concreta disposa d'una justificació suficient que permeti considerar-la vàlida i no discriminatòria. En aquest sentit, el principal problema de l'article 22.4 de la Llei 19/2020 no seria tant la inversió de la càrrega de la prova en si mateixa, sinó el fet que el precepte exigeix "provar que el comportament no ha estat discriminatori" sense establir criteris clars sobre com s'ha d'efectuar aquesta prova. Per aquest motiu, **l'efectiva aplicabilitat de l'article queda fortament condicionada al desenvolupament que se'n faci en el futur Reglament sancionador.**

Per últim, en el context de l'administració pública també es considera una aportació rellevant el **reconeixement del deure d'intervenció.**

"Quan expliquem el deure d'intervenció a les formacions, als (...) funcionaris en general del departament i demés, (...) ja els situa una miqueta, els interpel·la, tens el deure de dir alguna cosa" (EG_GC_Àmbit).

3.1.2. Una llei de mínims o de màxims?

Tant la percepció general de que es tracta d'una llei ambiciosa, com el reconeixement de les aportacions esmentades a l'apartat anterior, conviuen amb una percepció —també força estesa, encara que d'entrada pugui semblar contradictòria— que la llei "*s'ha quedat curta*" (GD_Entitats1). En aquest sentit, al llarg del treball de camp s'ha repetit en diverses ocasions que es tracta d'una "**lleï de mínims**". Darrera d'aquesta percepció hi ha dos grans arguments.

Primer, la creença —entre algunes persones informants— que la llei "*s'ha quedat en la superfície*" (GD_Entitats2) i **no ha estat capaç d'aterrar i "concretar com s'arribaria a implementar: quins instruments es desenvoluparien"** (GD_Entitats2). D'aquesta manera, la seva amplitud i ambició —per algunes persones interpretada més aviat com a vaguetat— i la seva manca de concreció esdevenen dues cares d'una mateixa moneda. La cita a continuació ho expressa molt clarament:

"La llei té molt bona intenció, posa el marc (...), però realment sembla més una declaració d'intencions i denota que no s'han previst els recursos realment necessaris perquè això tingui una aplicació pràctica" (GD_Entitats1).

"La llei 19/2020 em sembla (...) una norma proteccionista però poc aterrible" (E_SP).

De fet, si s'analitza la Llei amb detall es pot constatar que **aproximadament un terç dels epígrafs de l'articulat no defineixen cap instrument**¹; és a dir, declaren un objectiu (per exemple garantir que l'accés a un determinat servei es produeix en absència de qualsevol forma de discriminació) o una obligació (com ara el fet que els poders públics han d'adoptar mesures d'acció positiva), però no concreten de quina manera s'assolirà aquest objectiu o es concretarà aquesta obligació. És important puntualitzar que en aquest terç d'epígrafs que es podrien considerar declaracions d'intencions també hi ha una part de l'articulat que és de caràcter descriptiu i/o explicatiu. En l'apartat 3.2 sobre els mitjans dels quals es dota la Llei per aconseguir el seu objectiu s'aprofundeix sobre aquesta qüestió.

En alguns casos, aquesta manca de concreció es vincula directament a la **manca de recursos econòmics**. És a dir, al fet que la Llei 19/2020 no només declara una sèrie d'intencions i objectius que en molts casos no clarifica de quina manera s'han d'assolir, sinó que a més a més, no fa cap mena d'al·lusió al fet que aconseguir aquestes transformacions estructurals requereix recursos, molts recursos. I aquesta despesa no es contempla de manera ni directa ni indirecta en l'articulat.

“Jo crec que (...) les lleis han d'anar dotades de recursos econòmics” (EG_GC_Àmbit).

Si bé les Lleis rarament fan al·lusions explícites a la despesa pressupostària que comporten, **per a que puguin acabar tenint un pressupost associat és fonamental que recullin obligacions jurídiques concretes que, per la seva naturalesa, comportin despesa pública**. Tanmateix, la Llei 19/2020, com també succeeix amb altres normes anti-discriminació, com ara la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes (De Quintana et al., 2022) o la Llei 11/2014, per garantir els drets de les persones LGTBI, és molt ambigua en aquest sentit. Quelcom que l'avaluació de De Quintana et al. (2022) vincula —a partir d'una comparativa amb els recursos destinats a desplegar la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (que es va aprovar uns mesos abans)— d'una banda, a la **priorització dels consensos per sobre de la concreció** (una realitat que també s'observa en el procés d'elaboració de la Llei 19/2020) i, de l'altra, a la **manca de compromís polític i institucional per atorgar a les normes i polítiques d'igualtat la rellevància que tenen altres temes**, com podrien ser la transparència, la protecció de dades o altres qüestions relacionades amb el bon govern.

Segon, la constatació que **en la majoria d'àmbits sectorials recull allò que ja incloïa la normativa sectorial vigent i**, per tant, **no aporta contingut ni obligacions noves**, més enllà del marc conceptual i normatiu ampli d'antidiscriminació. És interessant perquè en els

¹ L'anàlisi que s'ha realitzat de l'articulat i que s'anirà desglossant al llarg de l'informe és de caràcter conceptual, i per tant no té per finalitat obtenir xifres concretes sinó adquirir una comprensió més profunda de l'articulat de la Llei.

discursos de les persones informants —especialment de les administracions públiques— aquesta qüestió es barreja constantment amb el caràcter supletori de la Llei 19/2020 respecte la legislació sectorial específica². Així, quan en el treball de camp s'han abordat les obligacions que planteja la Llei per a cadascun dels departaments, s'ha evidenciat que per a la gran majoria d'ells (sinó per a tots) aquesta supletorietat deixa, de manera molt evident, **la Llei 19/2020 en un segon pla, per darrera les diferents Lleis sectorials**. La comprensió del marc normatiu dels departaments doncs, no denota una coordinació o articulació de les diferents normes (la 19/2020 i la sectorial, en cada cas), sinó una jerarquia clara, que resta valor i presència (com a mínim en el treball del dia a dia de les administracions) a la Llei generalista. Així ho il·lustren les cites a continuació:

“La Llei 19/2020, per descomptat que la tenim present, i és una llei que considerem que té una rellevància (...). El que passa és que en el nostre àmbit (...) apliquem preferentment el que es deriva de la llei [esmenta llei sectorial], on també es tracten diversos aspectes relacionats amb la lluita contra qualsevol forma de discriminació” (EG_GC_Àmbit).

“Per sobre de la 19/2020 està el nostre àmbit d'actuacions: (...) [esmenta les lleis sectorials] i tots els decrets que s'hagin pogut desenvolupar abans de la 19/2020 i després. Això no vol dir que no s'hagi de tenir en compte. Llavors, (...) el que sí que vam detectar (...) [és que] la pròpia norma nostra (...) ja protegeix els temes de vulnerabilitat, de discriminació (...). I, per tant, aquí també ens va donar aquesta tranquil·litat que nosaltres mateixos ja ho teníem integrat anteriorment a aquesta llei del 2020” (E_GC_Àmbit).

“El que proposa aquesta llei en l'article que fa referència a [esmenta àmbit sectorial], entenc que més o menys ja surt natural (...). Són unes coses que penso que ja fa anys que s'estan treballant” (EG_GC_Àmbit).

De fet, més enllà de quedar en un segon pla, les dues darreres cites mostren com, per a molts departaments, el fet que la Llei reculli molts dels compromisos que ja estaven inclosos en normes sectorials anteriors, **porta a pensar que tot el que proposa “ja s'estava fent” (E_GC_Àmbit)**, i que per tant **“la Llei no aporta res” (E_GC_Àmbit)**, més enllà de **“consolidar i solidificar una sèrie de coses que ja s'estaven fent” (E_GC_Àmbit)**. Aquesta és una concepció perillosa perquè dona a entendre que l'administració pública ja està fent el que està a les seves mans per erradicar les discriminacions. Tanmateix, la pròpia Llei

² En el preàmbul i la Disposició final primera de manera més concreta, s'estableix que: “Les disposicions d'aquesta llei tenen caràcter supletori respecte a la legislació sectorial específica, i en particular respecte a la Llei 11/2014, del 10 d'octubre, per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per a eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia, i respecte a la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes”.

reconeix que estem lluny d'assolir la igualtat de tracte i que la discriminació continua sent una realitat quotidiana en tots els àmbits; per tant, si bé l'administració pública es perfila en l'articulat de la Llei com el principal agent responsable del seu desplegament, en la pràctica, **tant el seu caràcter supletori com la seva manca de concreció, dificulten que els departaments se sentin interpel·lats i responsables.**



La manca de concreció i desenvolupament dels instruments, l'absència de mesures que de manera clara requereixin despesa pública i la subordinació de la Llei a la normativa sectorial expliquen la percepció que es tracta d'una llei de mínims.

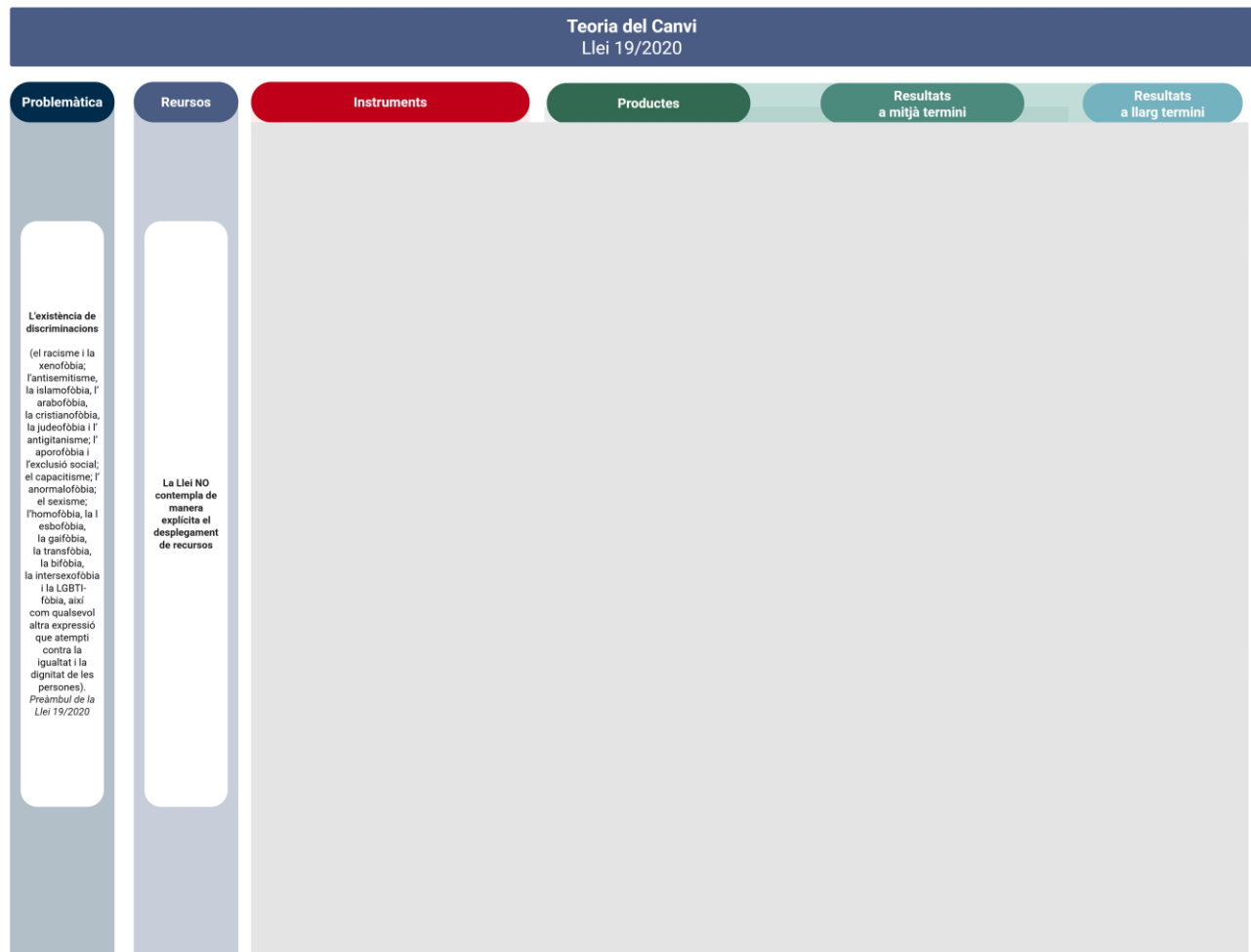
Aquesta situació s'accentua encara més en el cas del **sector privat, per al qual les interpel·lacions són molt més genèriques i indirectes.** Els escassos articles que fan referència a les empreses privades (inclús també al tercer sector) són de caràcter declaratiu i no defineixen obligacions concretes. Les úniques interpel·lacions directes es donen a partir del règim de garanties i sancions; quelcom que —tal com mostra la cita a continuació— algunes persones entrevistades consideren “una oportunitat perduda”.

“Perquè la 19/2020 no té una obligació pràctica, aterrible a l'empresa privada. No hi ha (...) una fiscalització d'un òrgan extern que digui: “com apliques la 19/2020 a la teva organització?” I per mi és una pèrdua d'oportunitat (...). Perquè el fàcil era dir, escolta, tu has de tenir un decàleg, has de tenir un compromís, has de tenir el que sigui, però tu has d'evidenciar l'aplicació d'aquesta norma. I no es va fer.” (E_SP).

Per tot plegat, com apuntava un càrrec polític, és possible afirmar que **el reconeixement** (realitzat en l'apartat anterior) **que la Llei 19/2020 inclou alguns màxims —pel que fa a principis i proclames en matèria de no-discriminació— no és incompatible amb la percepció general que es tracta, alhora, d'una llei de mínims pel que fa als continguts i mecanismes per a fer-la realment operativa.** I probablement aquesta doble naturalesa — massa genèrica al llarg de bona part del text, i com a conseqüència segurament mancada de recursos per als seu desplegament, però disposada a recollir qüestions molt concretes extremadament polèmiques— enterboleix l'opinió que tenen bona part dels agents entrevistats sobre el disseny de la Llei. Per això preval una **sensació d'ambivalència** que pot ser fàcilment llegida com a contradicció: hi ha consens sobre que era una Llei molt necessària i que és fonamental que formi part del marc normatiu, però també plana una sensació força generalitzada d'oportunitat perduda; l'oportunitat de concretar com aconseguir una igualtat efectiva.

El diagrama a continuació dona inici a l'exercici d'anar plasmant aquestes reflexions en una estructura de teoria del canvi, per tal d'anar visualitzant de manera progressiva la lògica interna de la Llei.

Figura 1. Diagrama de la teoria del canvi: problemàtica



3.1.3. Com entén la igualtat de tracte?

La Llei 19/2020 és la llei d'igualtat de tracte i no-discriminació. Per tant, una anàlisi completa del seu disseny requereix explorar com s'hi aborden aquests dos conceptes, i es proposa fer-ho per separat, doncs en certa manera la igualtat de tracte posa el focus en les causes de la desigualtat, i la idea de no-discriminació s'orienta a l'abordatge de les conseqüències de la manca d'igualtat. Així, en aquest apartat s'analitza quin abordatge fa la Llei 19/2020 del **principi d'igualtat** i quina funció assumeix aquest dins del marc normatiu. De manera similar, a l'apartat següent es posa el focus en el concepte de discriminació.

Fent una revisió del text legal, s'observa que la Llei no inclou la definició d'igualtat a l'article 4 —on s'arreglen les definicions principals—, sinó a l'article 5, relatiu a l'abast d'aplicació de la Llei. Aquesta ubicació té implicacions: el concepte queda inscrit en un apartat funcional, més vinculat a les condicions d'aplicació de la norma que no pas a la seva dimensió conceptual. Des d'un punt de vista sistemàtic, situar la definició dins l'article 4 hauria permès reforçar-ne la funció interpretativa i la visibilitat. Amb tot, jurídicament, la definició de l'article 5 pot entendre's com a principi general aplicable al conjunt de la norma. El principal risc és que, en no estar en la secció de definicions, es percebi erròniament que la Llei manca d'una definició substantiva d'igualtat, fet que pot dificultar que s'utilitzi com a referent conceptual en la definició de polítiques públiques i de l'actuació administrativa.

Tot i aquesta ambigüitat formal, la Llei busca avançar cap a una igualtat real i efectiva.

L'enfocament que proposa parteix del reconeixement que la igualtat formal és necessària però insuficient per eliminar les desigualtats estructurals. Així, si bé la Llei 19/2020 no empra de manera expressa el concepte "d'igualtat efectiva", el fet que vinculi de manera directa la igualtat de tracte amb l'erradicació del racisme, el sexisme, el capacitisme i tota la resta de formes de discriminació suposa reconèixer que **la seva consecució no és factible sense abordar aquestes desigualtats estructurals**. En altres paraules, la desigualtat és un problema estructural que s'alimenta de mecanismes històrics que perpetuen els desavantatges per a determinats grups socials. Les persones amb característiques personals històricament discriminades sovint pateixen desavantatges no només pel tracte diferencial a nivell individual, sinó també perquè formen part de sistemes socials més amplis que, al llarg del temps, han privilegiat certs grups sobre altres (Fibbi et al., 2021b).



La Llei reconeix que no n'hi ha prou amb la igualtat formal i busca avançar cap a una igualtat efectiva, abordant les desigualtats estructurals que generen i reproduïxen les discriminacions.

Igualtat de tracte (entesa no només com a igualtat formal sinó com a igualtat efectiva) i no-discriminació doncs, són dues cares de la mateixa moneda. I d'acord amb Fraser (1995), **per avançar vers la igualtat efectiva és necessari desenvolupar accions en tres àmbits: les anomenades 3R.**

- **Reconeixement:** La igualtat efectiva exigeix entendre que el gènere, la classe social, els orígens o les capacitats són constructes socials i no pas realitats "objectives", si bé en alguns casos comporten elements identificables (Fredman, 2016). Així doncs, **per aconseguir una igualtat real no n'hi ha prou amb superar les barreres d'accés i**

reduir les desigualtats, sinó que és necessari identificar que aquestes característiques acaben construint identitats i aquestes identitats determinen la manera com les persones són reconegudes i tractades socialment. Desenvolupar accions per fer visibles identitats no reconegudes (o com a mínim no en condicions d'igualtat) és fonamental per generar una consciència social necessària per a l'exercici efectiu de drets (De Quintana et al., 2022).

- **Redistribució:** La discriminació no és només una qüestió de tracte diferencial entre persones sense justificació raonable sinó que —si no s'aborda de manera explícita— s'insereix en els processos d'assignació de béns, recursos i posicions i, per tant, **esdevé fonamentalment una qüestió d'accés a oportunitats, poder i recursos** (Fibbi et al., 2021, p. 13). Per aquesta raó és fonamental que el desplegament de la Llei derivi en la implementació d'accions —tant a nivell de política pública com en la resta d'esferes de la vida social—que posin el focus en l'accés, el control i el gaudi dels recursos materials i busquin promoure i assolir una distribució més justa dels recursos i la riquesa (De Quintana et al., 2022).
- **Representació:** Atès que històricament hi ha hagut persones que han quedat excloses o han enfrontat obstacles per poder accedir a espais de representació i de participació política i social, “les normes de promoció de la igualtat haurien de compensar aquesta absència de veu en termes polítics i obrir els canals per una major participació en el futur” (Fredman, 2016, p. 26), així com establir mecanismes per assegurar que **totes les persones poden participar en la societat, en la comunitat, en les institucions públiques i al sector privat en les mateixes condicions.**

Per tant, la Llei no entén la igualtat només com un punt d'arribada, sinó com un procés dinàmic que ha de generar un gran canvi tant en termes culturals (a partir de les mesures de Reconeixement i Representació) com materials (a partir de les mesures de Redistribució). Això implica actuar simultàniament sobre les estructures que generen desigualtat, sobre els imaginaris que la legitimen i sobre els mecanismes que permeten reparar-ne els efectes.



Per assolir la igualtat efectiva cal desenvolupar accions en tres àmbits: el Reconeixement, la Redistribució i la Representació (les anomenades 3R).

En aquest sentit és interessant tenir en compte el debat que en un plànol més acadèmic tenen les autores Nancy Fraser i Judit Butler (Butler, 1997; Fraser, 1995, 1997) sobre què s'ha de prioritzar per assolir la igualtat efectiva: el canvi cultural o el canvi material. **D'entrada semblaria que la principal aposta de la Llei 19/2020 és pel canvi cultural, en el**

sentit anteriorment esmentat que es tracta d'una llei de reconeixement. És a dir, el seu objectiu mateix és reconèixer l'existència de discriminacions i abordar-les per tal de fer efectiu el principi d'igualtat. En aquest sentit, el gran gruix del seu articulat adopta aquesta necessitat de reconeixement com a punt de partida per recollir declaracions i mesures de diferent naturalesa. Però el fet mateix que cadascun d'aquests articles reconegui que a dia d'avui l'accés als recursos simbòlics, materials i de representació no és equitatiu i que és socialment rellevant posar remei a aquesta situació, ja és un avenç important en el camí vers una igualtat real.

És especialment rellevant tot l'articulat que apunta a la **restitució integral de les víctimes**, que seria una de les branques importants d'aquest reconeixement. Per tal que les situacions discriminatòries no es compreguin com a fets aïllats i, sobretot, no quedin impunes, la Llei 19/2020 identifica un conjunt de fets i actes que no han de ser considerats admissibles (infraccions), així com tot un conjunt d'instruments i mecanismes destinats a garantir que, en cas de cometre's aquests fets s'investigaran de manera eficaç, ràpida, completa i imparcial i, si és el cas, s'adoptaran mesures contra les persones o institucions presumptament responsables. És a dir, la Llei reconeix que no n'hi ha prou amb garantir un accés equitatiu i efectiu a la justícia, sinó que les persones que han estat discriminades tenen dret a una reparació integral dels danys soferts, amb l'objectiu de retornar a l'estat anterior a la discriminació, o a la situació que més s'hi apropi, tant física, com psíquica, social i materialment (Shelton, 2006). Així, la restitució integral busca no només compensar econòmicament, sinó també restablir la dignitat i els drets de la persona, incloent-hi la llibertat, la identitat, la vida familiar, la ciutadania, etc. (General Assembly United Nations, 2006) i assegurar que es prenen mesures per a que les conductes discriminatòries no es repeteixin.

Tot i així, una anàlisi en profunditat de l'articulat també permet identificar que una part significativa dels articles cerquen també la generació d'un canvi material, en alguns casos a curt termini —a través d'instruments i accions de redistribució— i en d'altres a més llarg termini, a través d'accions de transversalitat. En qualsevol cas, una proporció rellevant d'articles posa un **èmfasi clar en la correcció de desigualtats materials i institucionals, i en la revisió dels procediments administratius per garantir l'accés equitatiu a alguns drets i serveis**; la qual cosa evidencia també una dimensió redistributiva de la Llei 19/2020.

La dimensió de la **representació**, en canvi, queda molt més diluïda. Les referències a la participació i a la inclusió dels col·lectius històricament exclosos en espais de presa de decisions són escasses i formulades amb caràcter obert. Si es té en compte que —d'acord amb Fraser (1995)— per avançar vers una igualtat substantiva capaç d'abordar tant els desavantatges materials com els simbòlics i polítics és imprescindible que es donin les 3R, l'absència d'accions de representació podria limitar la capacitat de la Llei per avançar cap a

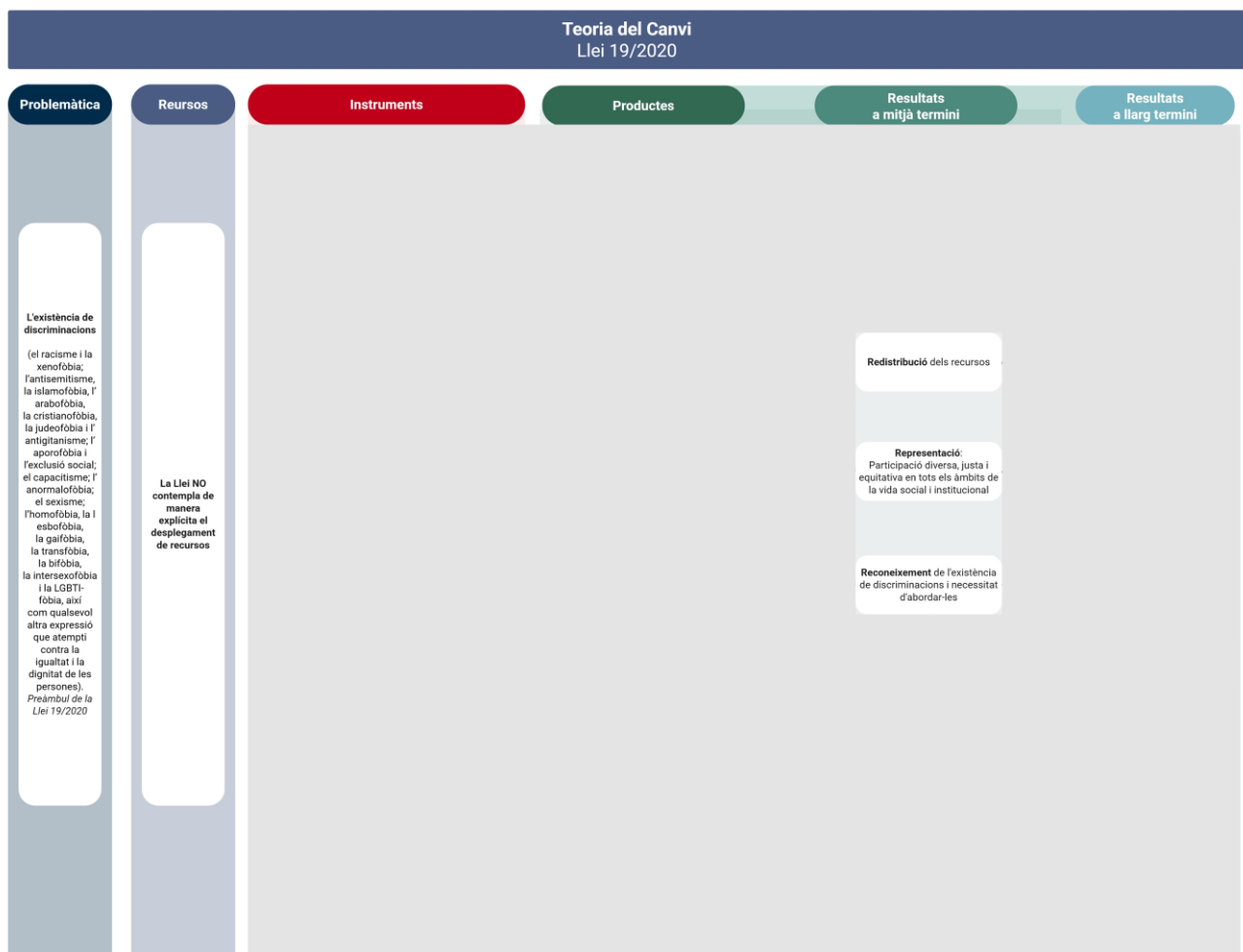
una igualtat plena, entesa també com la possibilitat real de participar i influir en les decisions públiques i socials que afecten la pròpia vida.



La Llei 19/2020 aposta principalment pel reconeixement —incloent-hi la restitució integral de les víctimes— però incorpora també una dimensió redistributiva. La dimensió de representació, en canvi, queda força més coixa.

En qualsevol cas, **l'aposta per un relatiu equilibri entre les dimensions de reconeixement i redistribució es pot entendre com una fortalesa de la Llei 19/2020 en termes de disseny**, en tant que evidencia que la igualtat real requereix d'una transformació tant cultural com material. Seguint l'argumentació d'autores com Carol Bacchi (2012), segons la qual la manera com es defineixen els problemes determina el tipus de polítiques públiques que s'impulsen i per tant, és el primer pas cap a la definició de solucions efectives, que l'articulat de la Llei 19/2020 emfatitzi com a mínim dues de les tres R és un bon punt de partida.

Figura 2. Diagrama de la teoria del canvi: resultats a mitjà termini



3.1.4. Quin abordatge planteja de les discriminacions?

La discriminació s'entén com el tracte desigual envers una persona o grup per motius vinculats a la seva pertinença —real o atribuïda— a una determinada categoria social. Com ja assenyalava Allport (1954), implica “denegar un tracte igual a individus pel fet de pertànyer a un grup determinat”. En coherència, la Llei 19/2020 la defineix en sentit ampli a l'article 4.J com “qualsevol distinció, exclusió, restricció o preferència basada en algun dels motius a què fa referència l'article 1 que tingui per objecte o per resultat anul·lar o menyscar el reconeixement, el gaudi o l'exercici, en condicions d'igualtat, dels drets humans i les llibertats fonamentals de totes les persones, llevat que la mesura estigui objectivament justificada per una finalitat legítima i que els mitjans per a aconseguir-la siguin apropiats i necessaris. Es pot produir discriminació de manera directa, indirecta, per associació o per error, i també es poden donar discriminacions múltiples.” Així, **tant la**

literatura com la norma posen l'accent en els efectes més que en les intencions: la discriminació pot produir-se tant per acció com per omissió, i pot derivar de mecanismes institucionals o culturals que perpetuen desavantatges entre grups socials (Khaitan, 2015). Com recorda Fredman (2011), “el tracte igual pot conduir a resultats desiguals”, fet que subratlla la importància de reconèixer la discriminació indirecta —una de les diverses formes de discriminació recollides en la Llei—, quan normes o pràctiques aparentment neutres generen efectes desproporcionats sobre determinades categories socials (Fibbi et al., 2021).

El preàmbul i l'article 1 de la Llei 19/2020 d'igualtat de tracte i no-discriminació estableixen un **numerus apertus de discriminacions**. El text legal preveu la protecció davant d'un ventall de discriminacions, com ara per raó de sexe, edat, origen, orientació o identitat sexual, religió, llengua, situació econòmica, o discapacitat, entre d'altres, i alhora, obre la porta a qualsevol altra circumstància o manifestació de la condició humana. Així, la Llei empara múltiples discriminacions, fet que fa que s'entengui com una llei paraigua. Aquest fet, però, comporta **tres grans implicacions**.

En primer lloc, planteja la necessitat d'un encaix clar amb altres lleis d'igualtat ja existents, com la Llei 17/2015 d'igualtat efectiva de dones i homes o la Llei 11/2014 per garantir els drets de les persones LGBTI. Algunes persones entrevistades destaquen que la Llei 19/2020 té una **funció d'ampliació**, ja que *“agafa el testimoni de la Llei 11/2014 i l'amplia a altres discriminacions” (EG_GC_Àmbit)*. D'altres, en canvi, **assenyalen problemes de solapament i contradiccions normatives que dificulten la seva aplicació coordinada**. Tal com expressava una representant d'una entitat, *“tenim una llei pròpia discriminatòria, que és la LGTBI, i hem vist que se solapen moltes qüestions i que eren contradictòries (...), hem tingut molta problemàtica amb la coordinació de les dues lleis” (GD_Entitats1)*³. Des d'un punt de vista administratiu, aquesta manca de coherència normativa es percep com una **debilitat de disseny**, doncs s'interpreta *“que la llei neix poc vinculada amb d'altres que ja estaven operant prèviament” (E_AltresAdmin3)*.

En segon lloc, **la condició de llei paraigua contribueix a incrementar la complexitat del marc normatiu, especialment quan les definicions que utilitza no són del tot coincidents o compatibles amb les d'altres normes vigents**. Des d'una perspectiva pràctica, aquesta acumulació de textos pot dificultar el treball quotidià de les persones i equips encarregats d'aplicar les normes i garantir els drets. Una persona informant ho expressava així:

“S'està fent molt complex, potser sí que es podrien trobar maneres més fàcils de legislar (...). Tenir una llei paraigua, més totes les altres —una llei antiracista, una llei

³ En el moment de tancar aquesta avaluació aquesta manca d'articulació amb la Llei 13/2025 dels drets de les persones LGBTI i l'erradicació de l'LGBTI-fòbia ha quedat resolta gràcies a la recent reforma d'aquesta.

trans—, és complicat; a l'hora de justificar coses acabes amb uns marcs normatius immensos" (E_Admin6).

Aquesta visió reflecteix una preocupació recurrent sobre la necessitat d'una **major coherència i simplificació normativa**, que faciliti la tasca dels ens responsables de desplegar les polítiques d'igualtat.



Si bé el seu caràcter de llei paraigües (reconeixent totes les discriminacions) es considera positiu i necessari en termes de garantia de drets, també dificulta substancialment la concreció sobre com es relacionen i com s'han d'abordar totes aquestes discriminacions.

Finalment, existeix un **debat obert sobre la utilitat i els límits d'una llei paraigua davant l'existència i possible aprovació de lleis específiques**. Algunes veus defensen que les normes específiques —com les esmentades o una possible futura llei antiracista— són necessàries per aprofundir en les dimensions estructurals de determinades formes de discriminació, perquè d'altra manera *"es podria arribar a diluir la protecció de certs col·lectius"* (GD_AdminGC). Altres, en canvi, adverteixen que aquesta proliferació pot generar fragmentació, duplicitats i manca de coherència no tant per l'existència de normes específiques en si mateixes, sinó quan aquestes no s'inscriuen en un marc comú clar i ben articulat: *"si comencem a aprovar lleis per separat, o estan totes molt alineades o porten molts problemes a l'hora d'aplicar-les (...); Genera confusió"* (GD_AdminGC). **El debat de fons gira entorn del nivell òptim d'especificitat i de coordinació de les normes i polítiques d'igualtat**. Mentre unes posicions defensen que la Llei 19/2020 ha d'actuar com a marc comú que estableixi uns mínims universals, d'altres insisteixen en la necessitat de marcs específics que concretin drets i obligacions segons les experiències i vulnerabilitats de cada col·lectiu. Així ho expressava una informant:

"La general ha de marcar les bases, i les específiques centrar-se en les discriminacions concretes (...), però això exigeix coordinació des del principi i sobretot en la implementació" (GD_Entitats1).

A més d'aquestes qüestions d'articulació normativa, un altre element rellevant de la Llei 19/2020 és el seu **caràcter obert pel que fa als motius de discriminació**. Aquest plantejament permet incorporar situacions i col·lectius diversos sense limitar la protecció a un conjunt tancat de categories. En un context social canviant, **aquest enfocament flexible facilita adaptar la norma a noves formes de desigualtat i reforça la idea que la igualtat de tracte és un dret universal**, aplicable a qualsevol circumstància que pugui generar desavantatges injustificats.

Tot i aquesta vocació oberta, en la pràctica la Llei no aplica aquest principi de manera uniforme. Malgrat que l'article 1 estableix aquest *numerus apertus* de discriminacions, els diferents àmbits d'aplicació inclouen llistats específics que no sempre coincideixen ni remeten a l'article 1, fet que pot generar confusió interpretativa.

Aquest mateix caràcter obert també comporta **dificultats conceptuals i operatives**.

L'articulat tendeix a combinar en un mateix pla les **causes de discriminació** (com el sexe, l'origen o la discapacitat) amb **conductes o pràctiques que discriminen** (com la ideologia o l'opinió política). Aquesta barreja genera ambigüïtat sobre l'abast i l'objecte de la norma i pot complicar la seva aplicació pràctica, especialment a l'hora de definir responsabilitats, prioritzar accions o dissenyar polítiques específiques, ja que *"hi ha una combinació una mica bèstia entre causes o elements d'identitat que produeixen discriminació i els sistemes d'opressió"* (GD_Polítics). Aquesta observació posa de relleu la necessitat d'una major precisió conceptual que permeti diferenciar entre les fonts de desigualtat (els eixos de desigualtat o els sistemes estructurals) i els mecanismes a través dels quals aquestes desigualtats s'expressen i es reproduïxen.

Des d'una perspectiva teòrica, la Llei 19/2020 reflecteix les mateixes tensions que caracteritzen el model europeu d'igualtat, que —com assenyalen Bribosia (2024) i D'Agostino (2024)— ha avançat cap a una major inclusió d'eixos de desigualtat, però sense arribar a articular-los de manera interrelacionada. En aquest marc, **la interseccionalitat s'incorpora sovint com un principi normatiu o discursiu més que com una eina operativa capaç d'informar el disseny i l'avaluació de les polítiques públiques**. Tot i que la Llei fa referència a múltiples eixos de desigualtat, la paraula interseccionalitat només apareix dues vegades (articles 22 i 28) i no se n'ofereix cap definició. En canvi, el concepte de discriminació múltiple —definit a l'article 4— s'entén com la concurrència o la interacció de diversos motius de discriminació. **Aquesta formulació pot generar dubtes sobre si la Llei concep la relació entre els eixos de desigualtat de manera additiva o interseccional**. De fet, l'article 5.2 sembla inclinar-se cap a la primera interpretació, ja que estableix que "la justificació de la diferència de tracte s'ha d'acomplir respecte de cadascun dels motius", mostrant una comprensió predominantment additiva.

El treball de camp realitzat ha permès identificar que l'absència d'una definició clara i operativa de la interseccionalitat dins la Llei 19/2020 està tenint, també, conseqüències pràctiques en la seva implementació. Diverses veus assenyalen que la interseccionalitat continua essent un concepte poc conegut i difícil d'aplicar tant a l'àmbit administratiu com a d'altres àmbits d'intervenció. Per una banda, un dels motius que esmenten és que *"la paraula interseccional la gent no la coneix. És un concepte molt nou. S'està cremant i no s'està traduint [en accions]"* (EG_GC_Àmbit). Per altra banda, *"es planteja a nivell teòric, però no hi ha eines per aplicar-ho"* (DG_Entitats1). Aquesta manca d'instruments metodològics i de formació específica fa que, en la pràctica, **la mirada interseccional sigui encara més**

retòrica que operativa. El repte, doncs, és *“no entendre el masclisme o el racisme com fenòmens separats, sinó com a formes de violència interrelacionades”* (EG_GC_Àmbit).



La Llei 19/2020 no inclou el concepte d'interseccionalitat i sembla plantejar un enfocament més aviat additiu dels eixos de discriminació, que no pas interseccional.

En aquest sentit, es pot interpretar el disseny de la Llei 19/2020 com una oportunitat perduda per fer explícit que la justícia social requereix l'abordatge tant de les causes com de les conseqüències de la desigualtat, i si es vol evitar caure en les esmentades “olimpíades de les discriminacions”, aquest només pot ser interseccional. La comprensió additiva de les desigualtats que adopta la Llei no només impedeix operativitzar políticament un concepte amb molt potencial teòric (Coll Planas et al., 2021), sinó que pot arribar a confondre respecte què és i què no és interseccionalitat.

De fet, el treball de camp evidencia també que, tot i **l'esforç explícit de la Llei per reconèixer nous eixos de desigualtat** que fins fa pocs anys havien estat marginals en les polítiques públiques catalanes, els departaments continuen treballant majoritàriament des de la perspectiva de gènere, l'àmbit amb més trajectòria institucional, mentre que els eixos vinculats a la sexualitat o diversitat de gènere, o la racialització es troben en fases molt més incipients. Tal com sintetitzava una professional: *“he après més coses amb la Llei 5/2008; la 19/2020 potser sí que ha posat el focus en temes antiracistes o LGBTI, però no recordo que parli gaire de capacitisme, per exemple”* (EG_GC_Àmbit).

És a dir, **la manca d'homogeneïtat en el tractament dels eixos de desigualtat contribueix a una jerarquitització entre aquests**, en la mesura que alguns queden reforçats i d'altres queden diluïts o absents en funció de l'àmbit, la qual cosa acaba tenint implicacions en la implementació de polítiques públiques. En aquesta direcció, diverses persones entrevistades identifiquen un major impuls en matèria d'antiracisme i de drets LGBTI, àmbits en què la Llei ha tingut més projecció: *“aquesta llei m'arriba més per treballar temes d'antiracisme i LGBTI”* (EG_GC_Àmbit); *“ajuda sobretot per al tema LGBTI i pel tema, jo crec també, de racisme”* (EG_GC_Àmbit). En canvi, altres col·lectius continuen trobant-se infrarepresentats o poc reconeguts dins el desplegament de la Llei; per exemple, *“la serofòbia com a tal no està de manera explícita”* (GD_Entitats1). En la mateixa línia, la llengua es menciona com un eix transversal però sovint sense un desenvolupament específic, fet que *“també és un entrebanc”* (GD_Entitats1). Aquestes percepcions apunten que la Llei, tot i el seu caràcter d'adreçar múltiples discriminacions, **no opera sobre tots els eixos amb la mateixa intensitat ni amb el mateix grau d'institucionalització**, doncs *“és una llei que neix amb una voluntat de compromís, molt ancorada ideològicament, lligada a*

l'antiracisme, i això és part de la seva virtut però també de la seva dificultat"

(E_AltresAdmin3). Aquesta lectura evidencia la tensió entre una voluntat política de transformació i la necessitat d'una aplicació equilibrada i coherent entre tots els eixos de desigualtat.

En resum, la Llei 19/2020 **suposa un punt d'inflexió en el reconeixement de discriminacions històricament invisibilitzades**. No obstant això, tal com s'ha apuntat al llarg d'aquest apartat, el seu tractament poc homogeni dels eixos de desigualtat i la seva concepció més aviat additiva de la relació entre aquests, deriva en una jerarquització entre eixos, que tendeix a consolidar els àmbits ja institucionalitzats —com el gènere— i a deixar en segon pla altres formes de desigualtat menys articulades, com la salut o la llengua. Aquesta dinàmica reproduceix, en part, la tendència general de les polítiques europees d'igualtat (Christoffersen, 2023) on la interseccionalitat és reconeguda formalment però aplicada de manera fragmentada i predominantment additiva.

3.1.5. La Llei planteja un canvi estructural

Els apartats anteriors posen de manifest que la discriminació no és només una qüestió de tracte diferencial injustificat entre individus ni un problema d'injustícies puntuals, sinó una **realitat sistèmica que perpetua les desigualtats a través de mecanismes socials i institucionals que s'autoreprodueixen**. El racisme, l'antigitanisme, l'LGBTI-fòbia, el capacitisme o l'aporofòbia, per citar algunes de les formes de discriminació que enumera la Llei, **tenen múltiples arrels**, de manera que no n'hi ha prou amb reconèixer la igualtat formal per superar-les. Reconèixer aquesta naturalesa estructural del problema és fonamental per implementar polítiques realment transformadores que abordin les arrels d'aquestes desigualtats.



Donat que les discriminacions són un problema estructural, eliminar-les i assolir una igualtat realment efectiva suposa aconseguir un canvi també estructural.

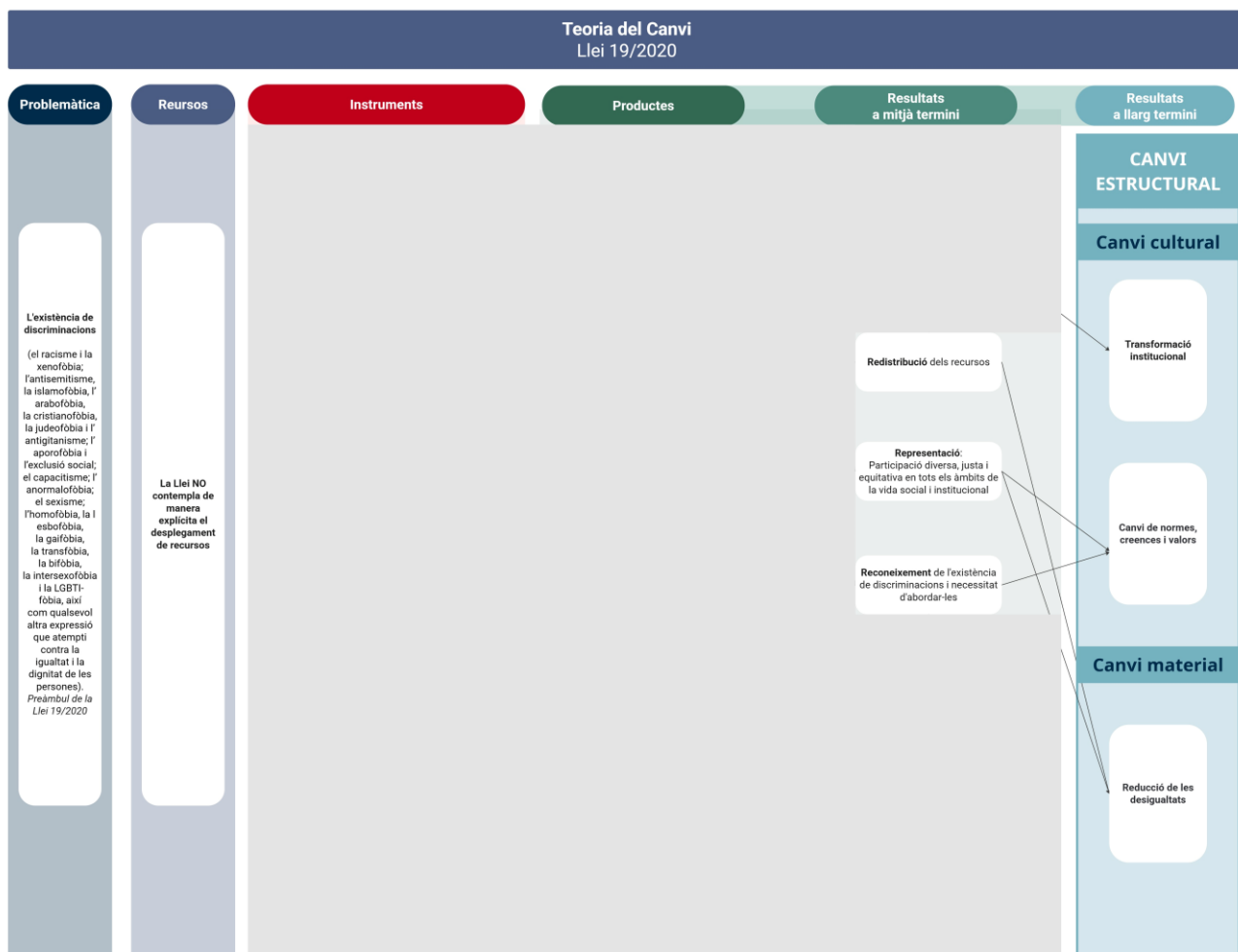
És en aquest sentit que es pot afirmar que, com a mínim en termes d'intenció, la Llei 19/2020 no només planteja un objectiu ambiciós, o inclús un canvi de valors socials (com s'ha recollit en el treball de camp), sinó que **planteja un canvi estructural**. Aquest canvi estructural es tradueix, d'acord amb l'articulat de la Llei, però sobretot amb la literatura acadèmica sobre política antidiscriminació (Fibbi et al., 2021b; Fredman, 2016), en tres grans impactes o resultats esperats a llarg termini:

- **Impacte 1. Transformació institucional.** Una part de l'articulat està centrat en impulsar un canvi institucional i profund de l'administració pública per tal de garantir que s'incorpora de manera efectiva la perspectiva de la igualtat de tracte i no discriminació de manera transversal. És a dir, garantir que les polítiques i programes formulats no tenen en compte únicament les característiques d'una majoria de la ciutadania i que, de manera general, les administracions no reproduïen amb els seus procediments ni intervencions les desigualtats existents.
- **Impacte 2. Canvi de normes, creences i valors.** Les normes socials, les creences i els valors en les que es sustenten els imaginaris, prejudicis i estereotips discriminatoris contribueixen a legitimar i reproduir estructures socials desiguals (Parker et al., 2002). En altres paraules, són les arrels o les causes de les desigualtats. Si bé pot semblar que els prejudicis i els estereotips són una qüestió individual, tenen també una dimensió col·lectiva i social, inclús institucional (Fibbi et al., 2021c), en la mesura en què reflecteixen les capacitats i comportaments que la societat, de manera general, pressuposa a determinats col·lectius. Modificar les normes que construeixen aquestes idees, atributs i qualitats sobre com han de ser i comportar-se les persones, és fonamental per deconstruir les bases d'aquestes estructures desiguals.
- **Impacte 3. Reducció de les desigualtats.** Diversos articles de la Llei 19/2020 fan referència a eliminar barreres d'accés a recursos i serveis, així com obstacles a l'exercici individual de les opcions de vida. Ara bé, en el seu articulat, la Llei també contempla la realització d'accions proactives i positives, que no aspiren formalment a la igualtat sinó a la compensació de les desavantatges existents, proporcionant als grups històricament discriminats un tracte diferencial de manera expressa. Encara que pugui semblar que aquest posicionament va en contra del principi d'igualtat de tracte, aquestes accions positives i proactives són necessàries per avançar envers una igualtat efectiva de tota la ciutadania (Fredman, 2016).

D'acord amb la literatura especialitzada **és imprescindible avançar en les tres transformacions per poder assolir el canvi estructural**. Els dos primers impactes apunten a l'anomenat canvi cultural, mentre que el tercer fa referència a un canvi material. Així mateix, s'ha explicat anteriorment que aquestes transformacions estan també relacionades amb el marc de les 3R, ja que cadascuna d'elles requereix avançar en dimensions diferents però complementàries de la igualtat efectiva.

El diagrama de la teoria del canvi a continuació il·lustra la relació entre les 3R i aquests impactes esperats de la Llei 19/2020 a llarg termini.

Figura 3. Diagrama de la teoria del canvi: impactes esperats



3.2. Com s'ha d'aconseguir aquest canvi estructural? Identificació dels mitjans

La Llei 19/2020, en el seu articulat, es dota (en uns casos de manera explícita i en d'altres implícita) d'un conjunt d'instruments i accions que han de contribuir a l'objectiu de la igualtat de tracte i la no-discriminació, i per tant a l'assoliment del canvi estructural esmentat. Concretament, realitzant una anàlisi en profunditat de l'articulat de la Llei, es poden inferir **instruments de tres tipus**: (1) instruments de **promoció** de la igualtat —conjunt de mesures preventives i proactives orientades a reduir desigualtats estructurals i fomentar la igualtat real i efectiva entre les persones; (2) instruments de **garantia** del dret a la igualtat —mecanismes normatius o estructures que vetllen el dret a la igualtat i a la no-discriminació es compleixi en tots els àmbits— i (3) instruments de **protecció i reparació** destinats per actuar en aquells casos que ja s'ha produït una vulneració del dret a la igualtat.

La Taula 2 a continuació identifica i categoritza els instruments de què es dota la Llei 19/2020 per al seu desplegament.

Taula 2. Instruments recollits a la Llei 19/2020

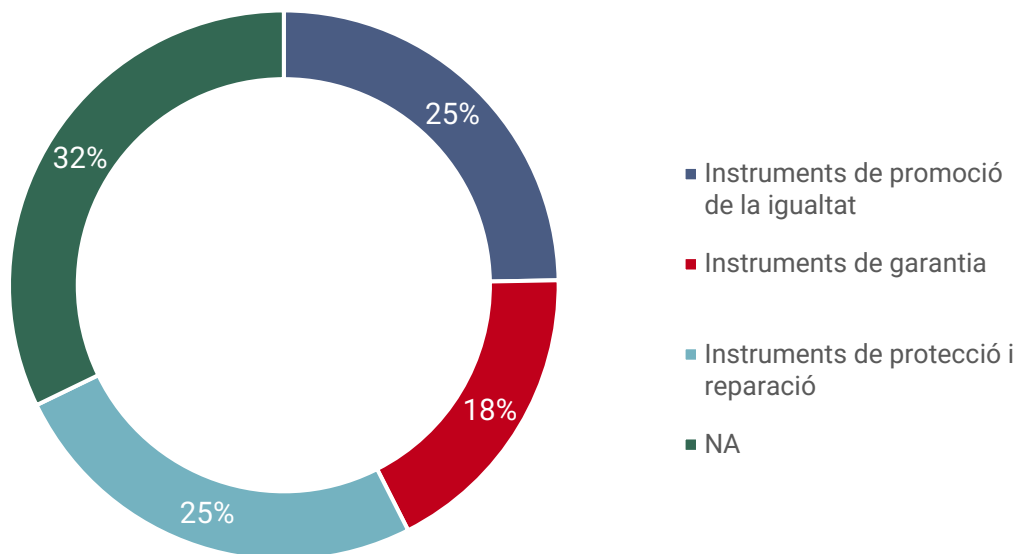
Instruments de promoció de la igualtat
→ Recursos: atorgament de recursos econòmics i humans per a la promoció de la igualtat de tracte i la no-discriminació. → Formació: desenvolupament de cursos, tallers i jornades per capacitar el personal de l'administració i el conjunt de la ciutadania en matèria d'igualtat de tracte i no-discriminació. → Coneixement / Recerca: Generació de coneixement sobre la igualtat de tracte i la discriminació (elaboració d'informes, recollida de dades i anàlisi de situacions de discriminació) que serveixi de base per integrar la igualtat de tracte i la no-discriminació en polítiques, programes i projectes. → Participació: accions adreçades a promoure que col·lectius històricament discriminats tinguin presència en espais on tradicionalment han estat infrarepresentats o invisibilitzats. → Plans i programes: desenvolupament de polítiques (de diferent naturalesa) per a la consecució de la igualtat de tracte i no-discriminació. → Seguiment i avaluació: monitoratge i avaluació de les accions posades en marxa en termes d'igualtat de tracte i no-discriminació.
Instruments de garantia
→ Normes i protocols: elaboració i implementació de normatives i protocols orientats a la consecució de la igualtat de tracte i la no-discriminació efectives. → Estructures (òrgans i col·laboracions): creació i manteniment d'òrgans i de mecanismes de col·laboració entre diversos agents per a la integració de la igualtat de tracte i la no-discriminació en l'administració pública. → Clàusules d'igualtat: inclusió de disposicions específiques en licitacions i contractes, amb la finalitat d'evitar la discriminació i promoure la igualtat de tracte efectiva. → Legitimació i deure d'intervenció: legitimació de determinades administracions públiques i organitzacions socials perquè puguin intervenir com a part interessada en procediments relacionats amb situacions de discriminació, així com iniciar accions administratives i judicials per a la defensa dels drets de les persones i col·lectius afectats.

Instruments de protecció i reparació

- **Règim Sancionador:** conjunt d'infraccions i sancions contemplades a la llei per sancionar els incompliments de l'articulat de la Llei.
 - **Inversió de la càrrega de la prova:** trasllat —quan hi ha indicis racionals i fonamentats de discriminació— de l'obligació de provar els fets a qui ha comès l'acte discriminatori, enlloc de la víctima (que normalment seria qui hauria d'aportar les proves).
 - **Procés restauratiu:** conjunt de mesures orientades a reparar el mal causat per la discriminació i aconseguir que les persones discriminades retornin a l'estat anterior a aquesta. Es basa en el diàleg entre la víctima, l'ofensor, i la comunitat i es busca que la persona o entitat infractora assumeixi la seva responsabilitat.
 - **Indemnització:** compensació econòmica dirigida a les persones o col·lectius afectats per situacions de discriminació.
- **Assessorament Jurídic:** provisió d'informació, orientació i suport legal a les víctimes de discriminació i a les persones o entitats potencialment denunciants.
- **Atenció psicològica i mesures socials:** accions d'acompanyament psicològic i mesures específiques per la inclusió i la reparació, adreçades a proporcionar una atenció integral a la víctima de discriminació, per facilitar-ne la recuperació real i efectiva.
- **Acompanyament en el procés de denúncia:** Acompanyament integral en el procés de denúncia d'acord amb l'Estatut de la víctima.

Tal com s'anticipava a l'apartat 3.1.2, **una mica més de dos terços dels epígrafs de l'articulat fan referència (de manera explícita o implícita) a algun d'aquests instruments.** Ara bé, **no totes les tipologies d'instruments tenen el mateix pes.** Tal com evidencia el Gràfic 1 a continuació, més enllà del terç d'epígrafs que no fan referència a cap instrument, el gruix de l'articulat s'orienta, en proporcions força similars, a la promoció de la igualtat i a la protecció i reparació de les víctimes, sent substancialment menys els epígrafs de la Llei que fan referència a instruments de garantia (que de per sí també en són menys).

Figura 4. Proporció d'epígrafs de la Llei que fa referència a cada tipus d'instrument⁴



D'acord amb Fredman (2016) però, més enllà d'identificar els instruments concrets, és interessant analitzar **quin tipus d'accions s'impulsen en un determinat context per assolir la igualtat efectiva**, que no és ben bé el mateix. Així doncs, l'articulat de la Llei també ha estat revisat amb aquesta mirada —entenent que les fronteres entre els diferents tipus d'accions “poden ser ambigües o fluïdes, però analíticament resulta útil mantenir-los separats” (Fredman, 2016, p. 2). Concretament, s'han identificat els següents tipus d'accions:

- **Accions de transversalitat:** destinades a promoure la integració transversal de la igualtat de tracte i no-discriminació en la pràctica de tots els nivells de l'administració pública.
- **Accions de promoció de la igualtat i la diversitat:** dirigides a corregir discriminacions i a transformar els entorns socials (en diferents àmbits) per tal que siguin realment inclusius (lliures de prejudicis i estereotips) i reconeguin la diversitat.
- **Accions positives / afirmatives:** dirigides a proporcionar un tracte diferencial als col·lectius en situació de desavantatge per superar desigualtats estructurals en

⁴ El gràfic no proporciona els percentatges exactes perquè la intenció de l'anàlisi és més orientativa. Hi ha articles ambigus, en què la valoració sobre si es declara una intenció o es concreta un instrument no és evident. L'objectiu doncs no és obtenir proporcions exactes sinó que en termes generals l'anàlisi permeti aprofundir en la comprensió de l'articulat.

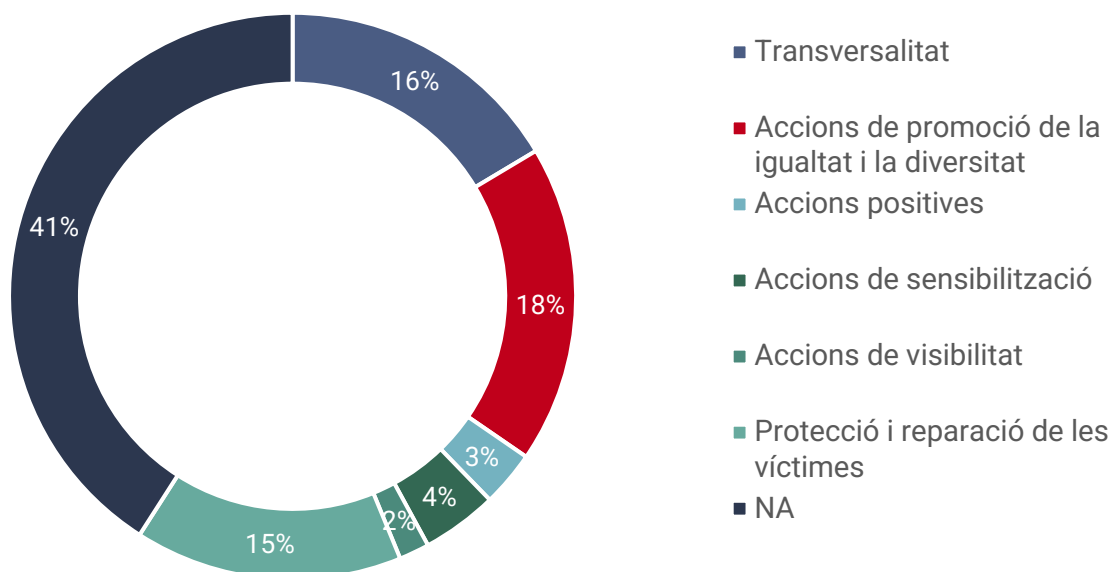
l'accés als recursos, serveis o espais de representació i/o equilibrar formalment la seva situació.

- **Accions de sensibilització:** destinades a eliminar prejudicis i estereotips amb relació a col·lectius o grups concrets de persones.
- **Accions de visibilitat:** dirigides a fer visible la presència dels diferents col·lectius afectats per la discriminació en els diferents àmbits, amb l'objectiu de reconèixer el seu rol com a referents.
- **Accions de protecció i reparació de les víctimes (o de restitució integral):** adreçades a prevenir les agressions per motius de discriminació i, en cas que es produeixin, vetllar perquè no es repeteixin, es reparin i es proporcioni atenció a les víctimes.

Si bé en algun cas (com per exemple el de protecció i reparació de les víctimes) el tipus d'acció se solapa amb el tipus d'instrument, és interessant tenir en compte que instruments com la formació, per exemple, poden orientar-se a transversalitzar la perspectiva d'igualtat de tracte a les administracions públiques o a sensibilitzar la ciutadania, en funció de a qui s'adreça; o els plans i programes poden ser tant accions de promoció de la igualtat i la diversitat, amb una funció principalment preventiva i de sensibilització, com accions positives orientades a la correcció de desigualtats estructurals. Així mateix, els òrgans i les estructures de coordinació poden servir tant per transversalitzar, com per protegir i reparar les víctimes; o la generació d'estudis (el coneixement) pot ser una manera de sensibilitzar, de donar visibilitat o inclús la base per accions de promoció de la igualtat. D'aquesta manera, els tipus d'accions ofereixen una altra mirada sobre l'articulat de la Llei, complementària a la dels instruments.

De nou, el gràfic evidencia que **una mica més d'un terç dels epígrafs de la Llei no es concreten en cap tipus d'acció**. D'entre aquells que sí que es poden atribuir a un tipus d'acció, destaquen el que en l'àmbit de les polítiques d'igualtat s'anomenarien "accions específiques", de promoció de la igualtat i la diversitat, seguides per les accions de transversalitat i de protecció i reparació de les víctimes. Les accions positives, de visibilitat i de sensibilització, en canvi, són molt menys habituals.

Figura 5. Proporció d'epígrafs de la Llei que fa referència a cada tipus de producte⁵



Aquests resultats permeten constatar algunes de les anàlisis de caràcter més conceptual apuntades en l'apartat anterior sobre l'objectiu de la Llei. En primer lloc, com ja s'apuntava en l'apartat 3.1.3, una part important dels instruments i accions dels quals es dota la Llei per assolir la igualtat efectiva **s'enfoca en la correcció de desigualtats materials i institucionals**: d'una banda, impulsant accions de promoció de la igualtat i la diversitat que haurien de revertir en la correcció de les desavantatges o desigualtats existents, i de l'altra, transversalitzant la perspectiva d'igualtat de tracte i no discriminació al conjunt de les administracions públiques. A continuació s'analitzen aquestes dues apostes en major profunditat.

Pel que fa a les accions de promoció de la igualtat i la diversitat és important remarcar que una part important de l'articulat de la Llei 19/2020 fa referència explícita a **facilitar l'accés i/o remoure barreres per accedir a alguns béns i serveis essencials**. Tal com s'ha explicat anteriorment, si la discriminació no s'aborda de manera explícita i directa, s'insereix en els processos d'assignació de béns, recursos i posicions i, per tant, esdevé fonamentalment una qüestió d'accés a oportunitats, poder i recursos (Fibbi et al., 2021a). En aquest sentit, és rellevant doncs, que una part important de l'articulat s'orienti a "remoure les traves i els impediments que dificulten l'accés" (art. 6) a recursos i serveis, o el que és el mateix: a

⁵ El gràfic no proporciona els percentatges exactes perquè la intenció de l'anàlisi és més orientativa. Hi ha articles ambigus, en què la valoració sobre si es declara una intenció o es concreta un instrument no és evident. L'objectiu doncs no és obtenir proporcions exactes sinó que en termes generals l'anàlisi permeti aprofundir en la comprensió de l'articulat.

“garantir la igualtat de tracte en l'accés, l'atribució, la disponibilitat, la qualitat i el gaudi” (art. 14.2.a) d'aquests serveis i recursos. Ara bé, és important subratllar que en la majoria de casos **no queda clar com es garantirà aquesta igualtat en l'accés, perquè generalment no s'identifiquen quines són exactament les barreres a remoure**. És a dir, l'articulat reconeix la seva existència en gairebé tots els àmbits d'intervenció de l'administració pública i dona una centralitat important a assegurar que es resol aquesta qüestió, però confia en què cadascuna d'aquestes administracions realitzarà la tasca d'identificar aquestes barreres i proposar mesures concretes per remoure-les.



L'articulat de la Llei dona molt de pes a les accions de transversalitat i de promoció de la igualtat, encaminades al reconeixement institucional i la reducció de les desigualtats.

També crida l'atenció que si l'èmfasi està en la correcció de desigualtats materials i l'eliminació de barreres d'accés a recursos i serveis, **només 11 epígrafs recorren a les accions positives o afirmatives⁶ com a mesura correctora**. Fibbi et al. (2021a) categoritzen les polítiques antidiscriminació amb base en la seva capacitat transformadora i defineixen un continu, que va des de les accions de sensibilització (que poden ser genèriques o estar dirigides a col·lectius concrets, per exemple per compensar barreres d'accés a programes o serveis) fins a les accions positives, passant pel que anomena “polítiques proactives” que es correspondrien amb el que aquí hem anomenat accions de promoció de la igualtat i la diversitat. D'aquesta manera, les autores plantegen que les quotes o les mesures afirmatives de focalització adreçades a proporcionar un tracte diferencial als col·lectius en situació de desavantatge per superar desigualtats estructurals i equilibrar formalment la seva situació són el tipus de mesura més directa. De fet, segons elles són la principal manera de trencar amb aquelles pràctiques socialment més arraigades que reproduïxen les desigualtats, inclús quan els procediments són aparentment neutrals. En l'articulat de la Llei però, **aquest tipus d'accions no només són poc habituals, sinó que en la majoria dels casos tampoc no s'especifica ni a qui s'han de dirigir ni en quin tipus de mesures s'han de concretar**. És a dir, es plantegen les accions positives com un recurs que la Llei posa a disposició de les administracions públiques per revertir desigualtats però no es concreta quines mesures específiques d'acció positiva s'han d'impulsar.

Aquesta **manca de concreció, inclús dels articles que fan referència a instruments o tipus d'accions, és recurrent al llarg del text**. Si bé les lleis estableixen marcs de referència i

⁶ Els dos conceptes es poden utilitzar indistintament. El primer és més habitual a nivell europeu i el segon sorgeix als Estats Units (Fibbi et al., 2021).

d'actuació i per tant no poden ser excessivament concretes per no quedar obsoletes ràpidament, el fet que la Llei 19/2020 faci referència a accions o instruments (per exemple, dient que les administracions públiques podran impulsar accions positives o hauran de fer formació sobre un determinat tema) però no concreti (1) ni qui ha d'impulsar aquestes accions/instruments, (2) ni a quin s'han d'adreçar ni (3) com s'han d'implementar, **deixa aquests articles molt subjectes a la interpretació i sobretot a la voluntat dels agents responsables del seu desplegament, la qual cosa obliga a alertar sobre un possible problema futur d'implementació.** Especialment si es tracta de tasques difícils o complexes com serien la identificació de biaixos discriminatoris en l'establiment de criteris d'accés a recursos o serveis o el disseny d'accions positives (poc habituals en la forma de treballar de les administracions, a excepció de les quotes de gènere).



El caràcter ampli i més aviat abstracte de la Llei deixa bona part de l'articulat subjecte a la interpretació i la voluntat dels agents responsables del seu desplegament.

Així, dels aproximadament 268 epígrafs de la Llei (d'un total de 347) que recullen, bé un instrument, bé un tipus d'acció, només n'hi ha 138 que concretin en què consistirà aquesta mesura i que, a més a més, identifiquin un col·lectiu (ja sigui a qui s'adreçarà la mesura o qui la implementarà). A més, el fet que una part important dels epígrafs no identifiqui cap col·lectiu o bé només n'esmentin un, evidencia que **l'enfocament de la Llei continua sent majoritàriament monofocal o, en alguns casos additiu, però impedeix avançar cap a un aplicació interseccional.** Aquesta manera de definir les mesures exclusivament a partir de col·lectius respon també a la lògica organitzativa de l'Administració i posa de manifest una limitació estructural: la dificultat per abordar el disseny de les polítiques públiques pensant en problemàtiques, enlloc de col·lectius.

Taula 3. Nombre d'epígrafs que especifiquen una mesura i un col·lectiu

	Col·lectiu (rep o implementa)		
		Sí	No
Mesura	Sí	138	34
	No	32	64

En definitiva, **aquestes anàlisis confirmen la percepció de les persones informants que una bona part de l'articulat recull declaracions d'intencions que no s'acaben de concretar en instruments ni accions.** I inclús una part important d'aquells articles que sembla que aconseguen especificar què s'ha de fer per aconseguir els objectius de la Llei, quan s'analitzen en profunditat s'identifica que continuen deixant tant marge d'interpretació i acció a les persones responsables del seu desplegament (en la gran majoria dels casos administracions públiques), **que resulta molt difícil anticipar què faran exactament per acomplir amb el mandat legal.** És a dir, d'alguna manera la Llei confia en què els departaments tindran la capacitat i la voluntat de revisar la seva manera de treballar.

Aquesta "confiança" té a veure amb la segona tipologia d'accions més rellevant en l'articulat: les accions de transversalitat. D'acord amb la literatura especialitzada, cal que les administracions realitzin una revisió crítica dels procediments, les estructures i —en termes generals— de la seva manera de treballar; en altres paraules, **cal que executin mesures explícites per identificar i evitar la discriminació, per tal d'evitar reproduir-la amb les seves polítiques** (Fibbi et al., 2021b). Per tant, no n'hi ha prou amb garantir la igualtat de tracte en l'accés, perquè "un tractament igualitari pot portar a resultats desiguals" (Fredman, 2011, p. 177); és el que succeeix amb les discriminacions indirectes, en les quals procediments aparentment neutrals en la pràctica generen desavantatges desproporcionades per determinades categories d'individus (Fibbi et al., 2021a). És imprescindible, doncs, **que les accions de promoció de la igualtat i la diversitat es complementin amb una revisió crítica i transversal de totes les polítiques públiques per assegurar que aquestes no resulten perjudicials ni menys beneficioses per als col·lectius protegits.** Una revisió que, d'altra banda, no pot ser puntual en el temps, sinó que s'ha de convertir en un enfocament permanent, en una manera de treballar; només d'aquesta manera es podrà parlar d'una verdadera transformació institucional.

En aquest sentit, és rellevant que al llarg del Títol II, d'àmbits d'aplicació material del dret a la igualtat de tracte i a la no-discriminació, es repeteixen fórmules com ara "han de garantir la igualtat de tracte i la no-discriminació" o "han de vetllar per garantir els principis d'igualtat de tracte i no-discriminació" pels diferents àmbits d'intervenció de l'administració pública, apuntant aquesta necessitat de transversalitzar la perspectiva d'igualtat de tracte en totes les polítiques. Així doncs, aquesta complementarietat que es dona —com a mínim sobre el paper— entre accions específiques (de promoció de la igualtat i la diversitat) i de transversalitat apunta vers l'equilibri anteriorment esmentat entre les dimensions de Reconeixement i Redistribució i fa pensar que els **impactes esperats relacionats amb la transformació institucional (canvi cultural) i amb la reducció de les desigualtats (canvi material) haurien de tenir un cert recorregut si la Llei es desplega correctament.**

Tot el desplegament dels instruments i accions de protecció i reparació de les víctimes (o de restitució integral) també s'espera que contribueixi —per una via diferent a la

transformació institucional— al canvi cultural; concretament, a la transformació de normes, creences i valors. Aquesta és una contribució especialment rellevant si es té en compte que l'articulat de la Llei pràcticament no recull accions de sensibilització ni de visibilitat, i les poques que hi apareixen tendeixen a ser poc concretes⁷. Per tant, les principals contribucions que es poden esperar en clau de canvi de normes i valors es produirien per la via d'activar els instruments de protecció i reparació.

En aquest sentit, no es pot deixar d'esmentar que el fet que el règim sancionador s'activi a partir de denúncies de les persones que han patit una discriminació, **trasllada la responsabilitat d'activar la protecció a les mateixes persones afectades**. Aquesta lògica pot resultar limitada en contextos de discriminació estructural o indirecta, en què les persones afectades poden tenir dificultats per identificar la discriminació, por a represàlies o escassa confiança en la resposta institucional. Segurament, l'article 26 en el qual es legitima tot un conjunt d'organitzacions (entre les quals els sindicats o les associacions i organitzacions que tenen entre llurs fins la defensa i promoció dels drets humans) per incoar el procediment administratiu, intenta minimitzar aquest biaix, però —com mostra la cita a continuació— aquestes mateixes entitats deixen clar que no és suficient. A més, aquesta lògica pot reduir la capacitat transformadora de la Llei, ja que el seu funcionament continua vinculat a situacions puntuals i conflictives. És a dir, enlloc d'orientar-se a generar situacions de compliment estable i espontani, l'aplicació de la norma es veu condicionada a l'existència de conflictes visibles.

“Al final el pes recau sobre les persones que són discriminades, perquè molts dels mecanismes que planteja la llei són la denúncia. (...) Aquesta denúncia, a més, és personal intransferible, és de la persona que ha estat discriminada. I tampoc hi ha un acompanyament d'aquestes persones, (...) perquè no totes estan en situació de poder fer aquesta denúncia. Però crec que si el mecanisme, **si el pes recau sobre la denúncia, seguirem posant el pes sobre les persones que són discriminades. I aquesta és una de les mancances greus de la llei**” (GD_Entitats1).

Adicionalment, les entitats que proporcionen acompanyament a les persones víctimes de discriminació posen de manifest que la denúncia —com a instrument de protecció i reparació— obliga les víctimes *“a provar la discriminació, i no tant a l'administració a buscar els mecanismes per investigar”* (GD_Entitats1). Raó per la qual reclamen posar l'èmfasi en la

⁷ Per exemple, l'article 16.4 recull que “les administracions públiques han de dur a terme campanyes de conscienciació per a la promoció de la igualtat de tracte i la no-discriminació en els mitjans de comunicació”, però no concreta quines administracions, quin tipus de campanyes, quan s'han de fer ni com. O l'article 17.2 sobre cultura inclou que “les administracions públiques han de promoure la creació i difusió de continguts que contribueixin a la presa de consciència en l'àmbit cultural sobre la discriminació” però tampoc concreta ni de quin tipus de continguts es parla, ni a quin s'han d'adreçar, quin format han d'adoptar, quina freqüència, qui els ha d'impulsar (d'entre tots els agents públics de la cultura), etc.

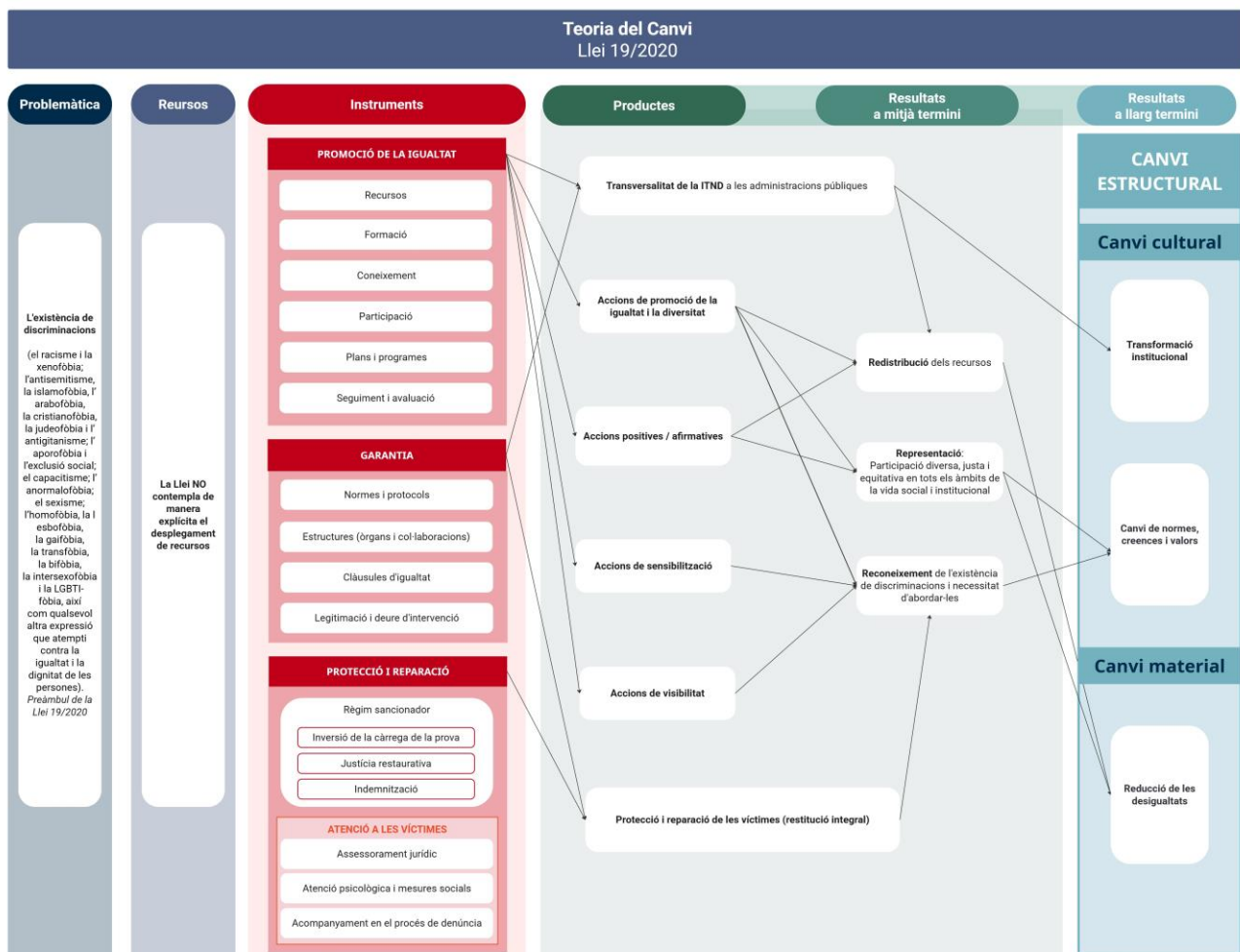
reversió de les condicions estructurals que generen aquestes discriminacions —entre les quals es donen totes les desigualtats materials i institucionals en les què ja s’ha apuntat que es concentra la Llei, però també l’existència de prejudicis i estereotips, que es passen per alt.



El règim sancionador trasllada a les víctimes la responsabilitat d’activar els mecanismes de protecció i reparació, ja que s’activa a partir de les seves denúncies.

La figura a continuació il·lustra com es relacionen els objectius de la Llei amb els mitjans que posa a disposició per al seu assoliment. D’aquesta manera, es completa la teoria del canvi que s’ha anat construint en apartats anteriors i que serveix per valorar —en l’apartat següent— si, d’acord amb les anàlisis plantejades en aquesta avaluació del disseny, és factible esperar l’assoliment de la igualtat de tracte i la no-discriminació com a conseqüència del desplegament de la Llei 19/2020.

Figura 6. Teoria del canvi de la Llei 19/2020



3.3. Reflexió final: què ens diu el disseny de la Llei sobre el seu funcionament esperat?

El concepte de “social working of law” (Griffiths, 2003) –que podria ser traduït com a funcionament social de la llei– posa de manifest que les normes no només regulen conductes, sinó que poden modificar les relacions socials i, alhora, ser influenciades per aquestes. Així doncs, la seva eficàcia depèn tant del disseny normatiu com de la manera com circulen i s’apropien en els espais socials.

Tal com s’ha argumentat al llarg de l’apartat, la literatura especialitzada (Böcker, 2020) indica que les lleis antidiscriminació no poden limitar-se a sancionar conductes; han de contribuir a transformar les actituds, valors i pràctiques que sostenen la desigualtat. Però, **fins a quin punt és esperable que la Llei 19/2020 –donades les fortaleeses i debilitats de**

disseny identificades— tingui aquesta capacitat? Les lleis poden modificar les actituds i comportaments de la ciutadania de dues grans maneres: (1) de manera directa, a través del que s'anomena procés d'institucionalització; o (2) de manera indirecta, mitjançant un procés d'internalització. Analitzem-los amb detall, pel que fa al cas específic de la Llei 19/2020.

El **procés d'institucionalització** té a veure amb el desplegament de la Llei; és a dir, amb la posada en marxa de tot el conjunt d'instruments i mecanismes recollits al cos de la norma per garantir el compliment dels seus objectius. En aquest sentit, l'avaluació del disseny de la Llei 19/2020 posa de manifest varies qüestions:

- La constatació que la Llei és en sí mateixa un gran instrument de reconeixement de les discriminacions i de la necessitat d'abordar-les suposa, d'una banda, un **avenç important en termes de garantia de drets**, i de l'altra, un primer **pas important cap a l'erradicació d'aquestes discriminacions: la seva problematització**.
- Més enllà del reconeixement institucional i la problematització de la discriminació, **l'èmfasi de l'articulat en les accions de transversalització** de la perspectiva d'igualtat de tracte i no-discriminació a tots els àmbits d'intervenció de l'administració pública **podria derivar —si es desplega correctament— en un canvi substancial en la manera de fer política pública**, que permetés parlar, a llarg termini, d'una transformació institucional (*impacte esperat 1*).
- Si bé la manca d'accions de visibilitat i de sensibilització fa que sigui **difícil esperar que la Llei produeixi un canvi substancial en termes d'eliminació de prejudicis i estereotips**, l'existència de nombrosos mecanismes i accions de protecció i reparació de les víctimes de discriminació —entre els quals destaquen les sancions— podria contribuir, en el mitjà i llarg termini, a un canvi de normes, creences i valors (*impacte esperat 2*).
- **A banda d'aquesta dimensió de reconeixement, l'articulat inclou un conjunt d'instruments i accions orientats a la redistribució** i, més concretament, a aconseguir un accés equitatiu a recursos i serveis, que a la llarga, podria contribuir a una reducció de les desigualtats materials (*impacte esperat 3*).
- Tot i que els punts anteriors permeten concloure que la Llei 19/2020 constitueix un bon marc de referència per l'abordatge estructural de les discriminacions, **la manca general de concreció del seu articulat el fa molt dependent de la interpretació i la voluntat institucional de les administracions que seran responsables del desplegament dels instruments i les accions**.

- Aquesta abstracció troba la seva única excepció en el règim de garanties i sancions. Tanmateix, si bé la Llei obre la possibilitat de sancionar la discriminació per via administrativa, el fet que continuï assignant la responsabilitat a les víctimes, d'una banda, i algunes debilitats de disseny, de l'altra —entre les qual destaca la confusió conceptual dels articles relatius a infraccions i indemnitzacions, així com la discussió sobre la viabilitat d'aplicar la inversió de la càrrega de la prova o el poc desenvolupament de les mesures adequades de solució de controvèrsies— deixen en interrogant si la Llei 19/2020 serà capaç de contribuir a la restitució integral de les víctimes de discriminació.

El **procés d'internalització**, en canvi, fa referència a la incorporació dels valors de la llei per part de la ciutadania (Böcker, 2020, citant a Evan, 1965). Tant la literatura de caràcter teòric com l'evidència empírica apunten que les sancions —que serien un dels principals instruments d'institucionalització— per sí mateixes no són suficients per modificar el comportament de la ciutadania; de manera que també cal considerar altres tipus de factors, com ara les normes i interaccions socials, els valors ètics, les percepcions, el coneixement que té la ciutadania del sistema legal o les actituds envers les institucions (Noguera et al., 2014). Aquí entra en joc el que s'anomena **funció expressiva** de les Lleis, i és la seva capacitat per “influir el comportament de la ciutadania pel simple fet d'aconseguir que prestin atenció a determinades situacions” (Noguera et al., 2014, p. 577).

Hi ha tres maneres com les lleis poden aconseguir modificar les actituds i comportaments de la ciutadania pel sol fet d'aprovar-se —sempre que s'acompleixi un supòsit, i és que la ciutadania en conegui l'existència i el contingut (Noguera et al., 2014):

- a. *Efecte actitudinal*: es produeix quan l'aprovació de la Llei canvia la percepció de la ciutadania respecte allò que està socialment acceptat, i aquest canvi de percepció deriva al seu torn en un canvi de comportament. Tot i que la manca d'atenció que el seu articulat presta a l'erradicació d'estereotips i la transformació dels valors que sostenen i reproduïxen les desigualtats fa pensar que és poc probable que es produeixi, **la institucionalització de les polítiques antidiscriminació i les sancions⁸ poden contribuir a modificar la comprensió social de les discriminacions.**
- b. *Efecte coordinació*: es dona quan la Llei soluciona problemes de coordinació entre agents que tenien objectius comuns però no havien aconseguit posar-se d'acord sobre com assolir-los. En el cas de la Llei 19/2020 és rellevant considerar que una part important dels instruments que planteja (la formació, els òrgans i col·laboracions, algunes normes i protocols, bona part dels plans i programes)

⁸ Com per exemple la recent ratificació de la multa de 20.000€ a un autobús amb missatges trànsfobs als tribunals del contenciós administratiu.

cerquen no només **solucionar problemes de coordinació** entre agents que tenen objectius comuns, sinó també garantir que tinguin una **mateixa mirada sobre la realitat social** (la mirada d'igualtat de tracte i no discriminació). En aquest sentit, el paper de **l'Organisme de protecció i promoció de la igualtat de tracte i no-discriminació és clau**. Més enllà de constituir-se com a organisme de garantia de drets i exercir les potestats d'incoació, inspecció, instrucció i sanció, les funcions de l'organisme inclouen també l'elaboració d'estudis i plans estratègics, l'establiment de col·laboracions i la difusió de tots els plans i programes de rellevància en matèria d'igualtat. Aquesta combinació de funcions, que inclou tant accions de control, garantia i reparació, com de transversalització i sensibilització, hauria de permetre-li actuar com a intermediari entre el text legal (la Llei) i el conjunt d'espais on es produeixen i reproduïxen les pràctiques discriminatòries per facilitar-ne la integració. D'acord amb Griffiths (2003), el paper d'aquest tipus d'institucions és fonamental per facilitar que el dret antidiscriminació "circuli" i sigui apropiat en entorns diversos, contribuint a la seva reproducció espontània més enllà del conflicte o la sanció. És a dir, d'acord amb l'articulat, l'Organisme de protecció i promoció de la igualtat de tracte i no-discriminació **té potencial per esdevenir un actor clau en l'activació social de la norma, dins i fora dels poders públics**.

- c. *Efecte informatiu*: la Llei revela informació sobre situacions concretes —en aquest cas, sobre l'existència de situacions de discriminació— que permet que la ciutadania "actualitzi" les seves creences i, com a conseqüència, modifiqui també les seves conductes o comportaments. En aquesta direcció, la Llei 19/2020 posa en marxa instruments específics, com ara la creació d'òrgans nous, com per exemple el Centre de Memòria Històrica i Documentació de la Discriminació, l'Observatori de la Discriminació, el mateix Organisme de protecció o l'elaboració d'estudis o algunes accions de seguiment i avaluació. Però més enllà d'aquests, ja s'ha comentat anteriorment que **la Llei 19/2020 proporciona un marc de reconeixement per l'existència de les discriminacions com a problema social estructural** i s'atreveix, no només a proposar que cal revisar la manera com es fa política pública en tots els àmbits, sinó també a identificar com a inadmissibles pràctiques socials i institucionals concretes, com per exemple els perfilats racials dels cossos de seguretat, el racisme immobiliari o els impediments a l'empadronament de persones en situació administrativa irregular, entre d'altres.

En definitiva, si bé el grau d'abstracció de la Llei —probablement necessari si es volia garantir-ne l'aprovació, i encara més per unanimitat— en dificulti el desplegament i, com a conseqüència, la generació d'un efecte directe sobre la ciutadania, **l'articulat posa les bases perquè —com a mínim en el marc de l'administració pública— es produeixi una internalització del contingut de la norma**, mitjançant formació, sensibilització i transversalització de la perspectiva d'igualtat de tracte i no discriminació. Això podria

conduir a situacions de **compliment quotidià** (*trouble-less cases*), almenys en l'àmbit públic; és a dir, situacions en què la norma es compleix de manera quotidiana i estable, sense necessitat de conflictes oberts ni intervenció coercitiva —com a mínim, dins l'administració pública (**donant lloc al que s'ha anomenat transformació institucional, i com a conseqüència d'aquesta a la reducció de les desigualtats**). En canvi, la internalització en el sector privat i la ciutadania és menys probable, ja que la Llei els interpel·la de manera indirecta, principalment a través del règim de garanties i sancions.

Tanmateix, el fet que la Llei no contempli —ni tant sols esmenti— la necessitat d'assignar recursos específics per al seu desplegament obliga a alertar de que **aquesta capacitat de transformació estarà subjecta al desplegament de l'articulat**. Disposar d'un marc de referència i de garantia de drets amb rang de Llei és fonamental, però per si mateixa, si no es desplega, la norma no podrà generar un canvi estructural. En l'apartat següent s'analitza com ha estat aquest desplegament durant els primers cinc anys de vigència.

4. Avaluació de la implementació

La Llei 19/2020 es va aprovar el 30 de desembre de 2020, de manera que en el moment de realitzar aquest informe **han passat gairebé cinc anys des de la seva entrada en vigor** (si bé la disposició addicional desena establia que s'avaluaria passats dos anys). Tot i així, cal tenir en compte que la literatura especialitzada apunta que els efectes d'aquest tipus de normes —orientades a abordar desigualtats estructurals arrelades en dinàmiques històriques de discriminació— només poden ser valorats de manera adequada en el llarg termini (Fibbi et al., 2021a, p. 89). Així doncs, tot i que aquesta avaluació dona resposta al mandat legal, és important tenir en ment aquesta realitat temporal: cinc anys són pocs per observar canvis estructurals. En qualsevol cas, en aquest capítol s'analitza: (1) si s'han desplegat els instruments i accions que l'articulat de la Llei preveia i perquè —és a dir, quins factors han condicionat (o estan condicionant) el desplegament de la Llei 19/2020—, i (2) si és possible parlar d'avenços en la consecució de la igualtat efectiva i l'erradicació de les discriminacions, tal com es proposava la Llei.

Per entomar aquestes anàlisis s'empra la **teoria del canvi** —exposada al final de l'apartat anterior— **com a marc analític**. Seguint amb aquesta lògica, els apartats d'aquest capítol d'implementació fan referència als diferents productes que es deriven del desplegament de la Llei: (1) la transversalització de la perspectiva d'igualtat de tracte i no-discriminació, que ha de conduir a la transformació institucional; (2) tot el conjunt d'accions que han de portar a la Redistribució, el Reconeixement i la Representació; i (3) la restitució integral de les víctimes de discriminació. Addicionalment, el capítol inclou un apartat inicial enfocat en el paper de l'Organisme de protecció i promoció de la igualtat de Tracte i no-discriminació —com a ens responsable del desplegament de la Llei—, i una reflexió final.

Abans d'entrar en detall sobre el desplegament d'instruments i accions però, no es pot deixar d'esmentar que del treball de camp se'n desprèn que **la Llei 19/2020 —en termes generals— es coneix poc**. Si bé pot resultar menys sorprenent que la percepció sigui que *"la ciutadania no coneix aquesta eina"* (GD_Polítics) —donat que el capítol de disseny ha posat de manifest que interpel·la bàsicament l'administració pública—, crida l'atenció que personal de l'administració pública reconegui que *"és la més desconeguda"* (E_GC_Àmbit) d'entre les normes antidiscriminació. Com a conseqüència, **la impressió de les entitats que treballen directament amb col·lectius històricament discriminats és que la Llei "no ha arribat"** (GD_Entitats1). Darrera aquesta afirmació però, no hi ha només una manca de coneixement de la norma sinó també de desplegament; la percepció que els col·lectius que més haurien d'haver notat la seva aprovació no li atribueixen massa canvis. Per això a continuació s'aprofundeix sobre què ha passat en aquest 5 anys de vigència per entendre si aquesta percepció està o no fonamentada en fets.

4.1. L'Organisme de protecció i promoció de la igualtat de tracte i no-discriminació

El Títol III Capítol I de la Llei 19/2020 regula la creació i les funcions de l'Organisme de protecció i promoció de la igualtat de tracte i no-discriminació, així com la relació que haurà de mantenir amb altres administracions i institucions. D'acord amb l'article 33.1 aquest organisme és "l'encarregat de vetllar pel compliment dels preceptes d'aquesta Llei"; és a dir, és el responsable d'impulsar-ne el desplegament. A continuació s'analitza quina ha estat el seu paper en aquests primers cinc anys de vigència.

4.1.1. Creació de l'Oficina d'Igualtat de Tracte i No-discriminació (OITND)

La posada en marxa de la Llei 19/2020 obre, per primera vegada a Catalunya, la possibilitat de dotar-se d'un òrgan específic per garantir el dret a la igualtat i la no-discriminació, la qual cosa suposa un avenç important en termes d'institucionalització de les polítiques antidiscriminació. La naturalesa jurídica que ha de tenir aquest òrgan ja havia estat un tema controvertit durant el procés parlamentari d'aprovació de la Llei i, en certa manera, continua sent-ho cinc anys després. Si bé càrrecs polítics implicats en el procés de disseny i posada en marxa de la Llei reconeixen que *"l'ideal hagués estat [seria] que fos un òrgan independent"* (E_Polítics), **en la pràctica es va imposar el pragmatisme i es va optar per situar l'organisme dins de l'Administració**, com explica la cita a continuació:

"L'opció més pragmàtica era generar un organisme a dintre la pròpia administració. Si bé el fet de ser a dintre la pròpia administració perd una certa independència, com a mínim té garantia de recursos humans, de recursos econòmics, d'empara institucional i de pressió interna" (E_Polítics).

L'objectiu doncs, va ser evitar crear un òrgan que disposés d'independència funcional però, o bé trigués molt de temps en arribar a dotar-se de recursos per poder treballar de manera efectiva, o bé no tingués capacitat d'incidència real: *"és el que he vist que ha passat amb altres organismes que tenien aspiracions similars; (...) són una gent que estan allà en una oficina i que fan unes recomanacions que tothom se les passa pel forro"* (E_Polítics).

Val a dir que l'article 33.2 ja contemplava que l'organisme s'havia d'adscriure al departament competent, però **la Llei no especificava on de l'organigrama exactament ni amb quin rang**. El que és evident és que, tot i adscriure'l a un departament, diversos articles tenien la intenció de garantir que disposés de prou capacitat i autonomia com per exercir funcions de mediació, inspecció i sanció.

Finalment, amb el Decret 426/2023 **es va configurar l'Oficina d'Igualtat de Tracte i No-discriminació (OITND), que es va inserir dins l'estructura de la Secretaria d'Igualtat, amb**

rang de Direcció General. És important remarcar tres qüestions —derivades d'aquesta decisió— que han tingut implicacions importants tant en el funcionament de l'òrgan com en el desplegament de la Llei: (1) la decisió d'adscriure l'òrgan a un Departament de recent creació, com és el Departament d'Igualtat i Feminismes, (2) el rang de direcció general, i (3) la decisió de denominar a l'òrgan "oficina", enlloc d'"organisme", com preveia la Llei. Aquests tres aspectes i les seves implicacions es desenvolupen en els apartats a continuació.

El Departament d'Igualtat i Feminismes com a ubicació institucional

La decisió d'ubicar l'OITND dins del Departament d'Igualtat i Feminismes ha estat un element determinant pel seu desplegament, tot i que **no hi ha massa consens sobre els efectes d'aquesta decisió**. D'una banda, s'identifiquen posicions contradictòries respecte al possible impacte negatiu d'adscriure-la a un departament que començava "des de zero" (GD_Polítics). Algunes persones informants consideren que aquesta ubicació **va dificultar que l'OITND disposés de capacitat efectiva —entesa no només en termes de recursos sinó també de legitimitat institucional**. Tanmateix, d'altres opinen que "en departaments molt més grossos i amb molt més recorregut, procediments administratius molt senzills també costen de fer" (E_Polítics), de manera que no atribueixen les traves que van emergir a la poca trajectòria del departament sinó als "timings lents que marca la pròpia administració" (GD_Polítics).

En aquesta mateixa línia, hi ha persones informants que consideren que adscriure l'OITND al departament d'Igualtat i Feminismes **podia ser interpretat com un "factor de transformació" (E_Polítics_2), doncs es tracta d'un departament amb un fort caràcter polític i simbòlic, la creació del qual s'associa a una etapa de canvi i compromís institucional amb la igualtat**. Sota aquesta interpretació, dependre del nou departament no només tenia tot el sentit en termes conceptuals, sinó que d'alguna manera traslladava a l'OITND part de les expectatives dipositades en el departament. Addicionalment, hauria permès a l'Oficina dotar-se d'un equip de professionals amb una mirada transformadora i un alt grau de compromís.

"Un departament de nova creació és la gent amb més ganes de fer coses, amb més compromís, amb més implicació" (E_Polítics).

De fet, sota aquesta mirada, aquesta "novetat" institucional, lluny de representar un límit, hauria actuat com un catalitzador de canvi: "que s'hagi començat a desplegar l'Oficina dins d'un departament de nova creació, ara penso que això no s'hauria pogut fer des d'un altre, sincerament" (E_Polítics).

D'altra banda, altres persones informants subratllen que dependre del departament d'Igualtat i Feminismes hauria donat a l'OITND *"la independència que necessita per tal de poder desenvolupar-se en un futur"* (E_Polítics), en comparació amb altres departaments, com ara Presidència.

"Si estigués en un altre departament, tipus més transversal encara, tipus com una Presidència o així? (...) no li donaria l'àmbit de la independència que necessita" (E_Polítics).



Tot i que ubicar l'OITND en un departament de nova creació podia limitar-ne la capacitat inicial, aquesta decisió també havia d'aportat simbolisme polític, impuls transformador i, en certa manera, un major marge d'acció.

Una reflexió que posa de manifest una tensió entre **transversalitat i autonomia institucional**, àmpliament documentada en la literatura sobre *gender mainstreaming* (Walby, 2005). Segons Walby (2005), als òrgans dedicats específicament a la promoció de la igualtat han de triar entre ubicar-se en estructures amb major capacitat de transversalització però sovint menor potencial transformador, o en estructures específiques amb capacitat per desenvolupar accions molt més focalitzades però amb un abast intersectorial limitat. Així doncs, tot i que situar l'OITND dins del Departament d'Igualtat i Feminismes en podria haver restringit inicialment la projecció transversal, també ha permès consolidar un espai d'acció estratègica i específica estable, des del qual construir legitimitat, capacitat tècnica i influència a llarg termini.

Rang de direcció general

Un altre aspecte que podria haver condicionat el fet de dependre d'un departament de nova creació és **la dotació de places, i com a conseqüència d'aquesta, la ubicació i el rang de l'Oficina dins el Departament**. D'acord amb una persona informant que ocupava un càrrec polític rellevant en aquell moment, *"amb els primers pressupostos, [al Departament] se li van assignar unes 50 places noves, però s'havia de dotar la Secretaria General i diferents direccions generals. Un organisme autònom, per si sol, n'hauria xuclat mínim 40 o 30 i llargues"* (GD_Polítics). Com a conseqüència, es va valorar que *"no hi havia marge"* (GD_Polítics) per constituir l'Oficina com a organisme autònom i es va decidir atorgar-li el rang de direcció general.

Tot i que aquesta decisió va permetre que l'òrgan es dotés de personal —constituït per 15 persones— i tingués capacitat efectiva de manera relativament immediata, també va

suposar **fer-lo dependent dels principals problemes de l'administració de la Generalitat en termes de recursos humans: la temporalitat i la inestabilitat del personal.**

La constitució inicial de l'equip es va realitzar mitjançant un **programa temporal**, fet que, en acabar el termini d'execució, ha generat conseqüències significatives: *"el fet que els contractes tinguin una durada màxima de tres anys fa que no hi hagi un gruix estable de funcionariat o de personal fix que permeti consolidar l'equip"* (E_Polítics) i que l'Oficina funcioni amb *"una unitat laboral de professionals molt inestable"* (E_Polítics).

Aquesta **inestabilitat estructural** ha tingut un impacte directe en la capacitat de l'equip per donar continuïtat a les actuacions i consolidar un model de treball propi dins del Departament. Les rotacions freqüents de personal han comportat pèrdua de coneixement institucional i discontinuïtats en la gestió tècnica, especialment en àmbits que requereixen seguiment sostingut, com la mediació o l'assessorament jurídic. En absència d'una estructura estable de funcionariat, l'Oficina no ha pogut **assentar un nucli tècnic permanent** capaç de garantir la sostenibilitat i l'efectivitat de les funcions assignades per la Llei.

A tot això s'hi afegeix que les places han estat afectades pels recents processos de provisió i selecció de personal de la Generalitat de Catalunya (els anomenats concurs de trasllats i concurs oposició), fet que ha pogut comportar l'entrada de persones sense formació prèvia en igualtat. Aquesta situació és percebuda amb preocupació per l'execució de certes tasques, com és el cas de l'acompanyament a víctimes, la qual *"no és una feina qualsevol, és una feina, a vegades, dura"* (GD_AdminGC). Per tal de garantir la qualitat i la coherència del desplegament de la Llei, es reivindica la necessitat que *"la gent que estigui aquí no només conegui el tema sinó que tingui formació"* (GD_AdminGC).



Atorgar a l'OITND rang de direcció general va permetre dotar-la de personal per començar a operar ràpidament, però també li ha dificultat consolidar un equip tècnic estable.

A banda dels recursos humans, constituir-se com a direcció general també ha tingut implicacions importants en termes de recursos econòmics. La **dependència del pressupost de la Generalitat** deixa un marge escàs a l'Oficina per adaptar-se a imprevistos i a eventuais canvis de context: *"estem funcionant amb diners que algú va pensar l'any 2023; ja estem a l'any 2025, amb una onada discriminatòria potent"* (E_Polítics). Addicionalment, la situació de pròrroga pressupostària ha impedit ampliar les dotacions existents i incorporar nous perfils tècnics, alentint el ritme de desplegament de la Llei i **consolidant la sensació de manca de capacitat operativa.**

“Amb un organisme autònom, també segurament el director d'aquest organisme seria un càrrec polític, perquè això no canviaria, però ja no dependria directament del departament, perquè tindria un pressupost propi, perquè tindria uns treballadors propis” (GD_AdminGC).

De fet, aquesta manca de capacitat operativa de l'Oficina és una percepció àmpliament compartida, tant per l'equip tècnic com pels càrrecs polítics, i inclús per altres departaments de la Generalitat, que identifiquen que *“l'Oficina pateix una manca evident de recursos, tant materials com humans”* (E_AltresAdmin3) i per les entitats socials, que no dubten en remarcar que *“amb més recursos podrien anar més ràpid”* (GD_Entitats2). La coincidència en el diagnòstic evidencia que, més enllà de la voluntat institucional, **l'efectivitat del desplegament es troba condicionada per una infradotació, que condiciona la possibilitat d'assumir totes les funcions que preveu el mandat legal**. Aquest aspecte es reprèn a l'apartat següent, en el qual s'analitza el desplegament de les funcions de l'OITND.

El canvi d'Organisme a Oficina

Una de les principals implicacions del fet que l'OITND s'hagi situat dins del Departament d'Igualtat i Feminismes, com a direcció general, és el canvi de denominació d'“organisme” a “oficina”. Aquest canvi, que incompleix la Llei 19/2020 desobeint la disposició final segona —que ordena regular aquest organisme respectant sempre la denominació, l'estructura i el funcionament establert en Llei—, suposa **una alteració de la naturalesa jurídica de l'òrgan i ha comportat una reducció de la seva autonomia funcional**.

En el dret administratiu, un *organisme* disposa de capacitat pròpia de gestió i patrimoni, mentre que una *oficina* està plenament sotmesa al mandat jeràrquic del departament corresponent. És en aquest sentit que és possible afirmar que el canvi de naturalesa jurídica comporta una pèrdua d'autonomia, que no d'independència. Al mateix temps, **s'ha creat una oficina que no té suport ni reconeixement legal per a exercir algunes de les facultats i competències que la Llei 19/2020 atribueix a l'organisme de protecció**.

Hi ha força consens, tant a nivell tècnic com polític, inclús per part de persones expertes, que aquest canvi ha estat **un dels grans obstacles per al desplegament de la Llei**. Segons un càrrec polític, aquest canvi de denominació *“ha perjudicat”* (E_Polítics) l'OITND —deixant-la en una mena de *“limbo”* (E_Polítics) legal— i ha entorpit directament la possibilitat d'acomplir amb els temps i el contingut del mandat legal: *“hi ha un munt de documents fets però pendents de com encaixaven amb la pròpia definició jurídica [de l'Oficina]”* (E_Polítics).

Així, hi ha **aspectes importants del desplegament de la Llei (com per exemple el Reglament), que s'han elaborat però no s'han pogut posar en marxa**, i per tant, a efectes pràctics no s'han desplegat.

“Aquest decret, que va costar molta feina, quan ja s'estava tramitant, que ja havia passat diverses fases i li faltava l'última fase, la Comissió jurídica assessora va emetre un informe de més de 100 pàgines dient que la Llei 19/2020 parla d'*organisme* i la OITND no és un organisme perquè és una direcció general per tant aquí ja la naturalesa jurídica de l'òrgan no està clara i que ells no avalaven aquest decret” (GD_AdminGC).

De fet, el mateix article 33, que regula la creació, objecte i naturalesa de l'organisme no s'ha pogut desplegar completament perquè el canvi de forma jurídica ha deixat en dubte l'existència del comitè de persones expertes i la comissió de seguiment del compliment de la Llei que contempla l'epígraf 4: *“ningú sabia com encaixar-la. Com tinc un òrgan tan independent de persones expertes quan la pròpia oficina no sap ben bé en quina idiosincràsia es mou?”* (E_Polítics).



El canvi de denominació d'“organisme” a “oficina” —que incompleix la Llei 19/2020 i n'altera la naturalesa jurídica prevista—, s'ha convertit en un dels grans obstacles al desplegament de la Llei, bloquejant, entre d'altres, l'aprovació del Reglament sancionador.

Una altra conseqüència directa d'aquest canvi de forma jurídica és la **dificultat per aplicar sancions dins de la pròpia Administració**, donat que no és possible *“que algú de dins de la Generalitat, o sigui, de dins d'un departament, sancioni a una persona d'un altre departament”* (GD_AdminGC). Aquesta situació *“incongruent”* (GD_AdminGC) ha comportat deixar de desplegar *“una part molt important de la tasca de l'organisme [de l'oficina]”* (GD_AdminGC), al qual la Llei atorga aquesta capacitat de sancionar l'Administració per poder corregir conductes discriminatòries i assegurar una aplicació transversal de la perspectiva d'igualtat de tracte i no discriminació. Al seu torn, que l'Oficina formalment sigui una direcció general d'un departament de la Generalitat hauria de significar que la seva pròpia activitat ha de poder ser supervisada pel Síndic de Greuges, quelcom que la Llei no preveu de forma directa perquè la forma jurídica prevista era una altra.

En definitiva, **la conversió de l'Organisme de Protecció i Promoció de la Igualtat de Tracte i la No-discriminació en una oficina no només n'ha reduït l'autonomia funcional, sinó que també n'ha alterat el sentit original previst per la Llei**, que concebia un ens amb capacitat pròpia per actuar com a garant efectiu dels drets. Tanmateix, més enllà de la seva forma jurídica o del grau d'autonomia de què disposi, **la creació d'una estructura específica**

constitueix, en si mateixa, un indicador del procés d'institucionalització de la lluita contra les discriminacions. La seva posada en funcionament contribueix a fer visible el marc interpretatiu que inspira la Llei i pot ésser interpretada com una acció institucional de reconeixement de la importància d'abordar les discriminacions i d'impulsar les polítiques públiques en aquest àmbit. En aquest sentit, la creació de l'OITND, tot i les limitacions que presenta, pot ser interpretada també com un pas necessari per avançar en la consolidació institucional de la protecció i promoció de la igualtat de tracte.



Més enllà del seu funcionament, l'existència mateixa de l'OITND representa un pas important en la institucionalització de la lluita contra les discriminacions.

4.1.2. Les funcions de l'OITND: de l'article 34 a la realitat

D'acord amb l'article 34 de la Llei 19/2020, l'Organisme de protecció —ara denominat Oficina d'Igualtat de Tracte i No-Discriminació (OITND)— té assignades diverses funcions, que es gestionen a partir de dues àrees: **l'Àrea de Promoció**, encarregada de l'impuls de polítiques públiques d'igualtat de tracte i no-discriminació, i **l'Àrea de Denúncies i Atenció a les Víctimes**, orientada al suport i l'assessorament a les persones que hagin patit qualsevol mena de discriminació (OITND, 2023).

Tot i això, en la pràctica l'Oficina assumeix una tercera funció no prevista explícitament a la Llei: la **gestió de subvencions**. Aquesta ampliació funcional, explicada també pel seu rang institucional de direcció general, li permet exercir competències pròpies en la convocatòria i gestió d'ajuts. Des de l'Administració, però, aquesta tasca no es percep com una funció aliena al mandat legal, sinó com un mecanisme per treballar de manera coordinada amb el tercer sector i per avançar en la provisió de serveis a través d'entitats. Ara bé, més enllà d'aquest caràcter estratègic, aquesta funció —no prevista legalment— ha estat **prioritzada políticament**, tant pel govern anterior com per l'actual, i s'ha consolidat com una de les principals línies d'actuació de l'Oficina en els darrers anys. Aquesta priorització no és necessàriament problemàtica en si mateixa, però en un context marcat per la manca de recursos humans sí que ha tingut **implicacions directes en l'organització i el desenvolupament de la resta de funcions en determinats moments**: *"hi ha moltes coses que s'han quedat per fer perquè s'ha prioritzat això"* (GD_AdminGC).

D'una banda, els terminis administratius estrictes i la carrega burocràtica associats a aquesta tasca **han absorbit bona part del temps i dels recursos de l'equip tècnic en moments puntuals**, en un context ja de per si marcat per la manca constant de recursos humans. D'acord amb personal tècnic, *"el tema de les subvencions ha frenat l'àrea de promoció, però també l'àrea de denúncies, de manera molt clara"* (GD_AdminGC), una situació

que en moments concrets ha derivat en sobrecàrrega de feina i ha generat “*tensió*” (*E_Polítics*) a nivell intern.

Un altre element que genera debat en relació amb la gestió de subvencions és el doble rol que assumeix l'Oficina en tant que gestiona subvencions a entitats que, posteriorment, poden presentar denúncies o participar en processos sancionadors. Així, algunes persones informants es plantegen si aquest solapament de funcions pot posar en qüestió la independència i la imparcialitat de l'òrgan, especialment en aquells casos en què l'OITND acaba instruint o sancionant expedients derivats d'actuacions d'entitats que prèviament ha subvencionat. Ara bé, es tracta d'una situació que incomoda més al personal tècnic que s'ha trobat subvencionant entitats amb les quals “*té [tinc] un procés restauratiu obert*” (*GD_AdminGC*) que no a les pròpies entitats.

“Si tu estàs subvencionant una entitat per a que aquesta entitat després et presenti denúncies, i tu després amb aquestes denúncies sanciones a X empresa, aquesta X empresa et dirà: osti, tu li estàs donant diners a aquest perquè em foti una multa a mi” (*GD_AdminGC*).



Tot i que la Llei atribueix a l'OITND funcions de promoció i garantia de drets, en la pràctica, la gestió de subvencions —no prevista a la norma— ha absorbit una part important dels seus recursos humans.

A continuació s'analitza el funcionament de les Àrees de Promoció i de Denúncies, per tal de valorar si —en part com a conseqüència de la prioritització d'aquesta tercera àrea d'intervenció— han pogut desplegar les funcions contemplades a la Llei.

Àrea de Promoció

Segons documentació interna de l'OITND (2023), l'Àrea de Promoció és **responsable d'impulsar polítiques públiques d'igualtat de tracte i no-discriminació**, en coherència amb els objectius de la Llei 19/2020. Aquesta àrea es configura com l'espai operatiu a partir del qual alguns dels mandats que la norma assigna directament a l'Organisme a l'article 34 (com ara l'adopció de codis de bones pràctiques i protocols d'intervenció en matèria de lluita contra la discriminació, l'establiment de relacions de col·laboració amb altres organismes públics, l'elaboració de la planificació estratègica per la igualtat de tracte o l'elaboració d'informes estadístics sobre igualtat de tracte i no-discriminació) s'han de traduir en accions concretes. Ara bé, al llarg de l'articulat (concretament del Títol III) també es recullen accions que —de manera directa o indirecta— interpel·len l'OITND, i més concretament l'Àrea de Promoció. Alguns d'aquests articles (com per exemple el 28 o el

30) es relacionen directament amb les funcions de l'article 34; no obstant, també n'hi ha d'altres (com per exemple que aquells que fan referència a l'obligació de formar el personal de l'administració pública per a que incorpori la mirada de la igualtat de tracte o a accions de sensibilització) que interpel·len l'OITND de manera indirecta. En definitiva, l'articulat de la Llei en el seu conjunt evidencia —tot i que no s'expressa de manera explícita— que **l'Àrea de Promoció de l'OITND és la responsable d'impulsar la transversalització de la perspectiva d'igualtat de tracte i no-discriminació a les administracions públiques**, per tal d'assegurar que s'incorpora en el conjunt de polítiques públiques, independentment de l'àmbit d'intervenció.

És en el marc del desenvolupament d'aquesta **tasca proactiva de promoció i transversalització** que al final de l'avaluació del disseny s'identificava que l'OITND podia jugar un paper clau en l'adopció dels principis de la Llei 19/2020. D'una banda, "compensant" el caràcter abstracte o poc concret de bona part de l'articulat amb formació, assessorament, estructures de coordinació i orientacions clares i específiques per traduir els valors i principis generals de la norma en mesures concretes. D'altra banda, garantint que l'aplicació de la norma no quedi circumscrita al text legal ni a les situacions de conflicte, sinó que circuli, s'adopti i es transformi en pràctiques institucionals i socials amb capacitat d'incidir en els entorns on es generen i reproduïxen les discriminacions. En aquest sentit, l'Àrea de Promoció no només s'encarregaria de la implementació d'una part de l'articulat, sinó que hauria d'actuar com a vector del desplegament proactiu de la igualtat de tracte i no-discriminació per poder aconseguir un canvi estructural.



L'Àrea de Promoció es preveu com la responsable d'impulsar la transversalitat i les polítiques d'igualtat de tracte, actuant així com a motor del canvi institucional.

Tanmateix, el treball de camp apunta que **en la pràctica l'àrea no està desplegant tot aquest potencial, principalment per manca de recursos humans i de prioritització institucional d'aquesta tasca de promoció**. Actualment, hi treballen poques persones i una part del seu temps (fins al 90% en moments puntuals) el dediquen a la gestió de subvencions, segons declara l'equip tècnic. La qual cosa es tradueix en **molt poca capacitat real per desplegar accions efectives de coordinació, sensibilització i planificació estratègica**.

Això no treu que al llarg d'aquests cinc anys de funcionament des de l'Àrea de Promoció de l'OITND **s'han impulsat algunes accions significatives**:

- En termes d'**accions de sensibilització**, d'una banda, s'han dut a terme **materials de difusió de la Llei i de la pròpia tasca de l'Oficina** (un fulletó informatiu, tres guies

informatives per a diferents públics, pòsters i jornades explicatives). D'altra banda, per donar compliment al mandat legal de visibilitzar i disposar de dades sobre discriminacions, és important subratllar la realització de **l'Enquesta de discriminacions de Catalunya** de 2023, fonamental per generar un marc de referència compartit sobre la magnitud i les formes de la discriminació al país. Crida l'atenció però, que la difusió que se'n va fer va ser relativament escassa i no ha servit per fonamentar ni articular altres línies de treball.

- També s'ha posat èmfasi en la **formació**, sobretot del personal de l'administració pública; una tasca que va més enllà de la sensibilització i es considera fonamental per transversalitzar la perspectiva d'igualtat de tracte i no-discriminació. Segons dades disponibles, fins al 2023 des de l'Àrea de Promoció s'han impulsat 42 formacions arreu del territori, en les quals han participat un total de 1.194 persones (professionals, entitats i càrrecs electes). Ara bé, aquestes sessions no sempre han estat impartides directament per les treballadores de l'OITND, sinó que en alguns casos les han executat empreses externes o entitats de la Tercer Sector, a través de contractacions gestionades per l'EAPC, la qual cosa ha derivat en graus de satisfacció desiguals per part de les persones participants, en funció del grau de coneixement sobre la matèria de qui les impartia.

“ [La formadora] no tenia aquests coneixements bàsics. Si tu no garanteixes que l'entitat que subcontracta està capacitada per fer aquesta formació, millor que no la fem” (GD_Adminlocal).

- En el marc de les **accions de transversalitat** també s'han realitzat **acompanyaments a ens locals**, a partir de diferents materials (com una infografia) i documents d'autodiagnosi per poder saber en quin punt de la interiorització de la perspectiva d'igualtat de tracte i no-discriminació es troben. En l'apartat següent sobre transformació institucional s'analitzaran també les estructures de coordinació desplegades en el marc de la implementació de la Llei, però és important remarcar que —sobretot durant el primer mandat— l'OITND va realitzar un esforç important d'anar a explicar la Llei departament per departament, per tal no només de donar-se a conèixer sinó també d'establir canals formals de relació. Tanmateix, com que no es van crear òrgans ni mecanismes estables de coordinació —com s'explicarà més endavant—, part d'aquest treball s'ha anat perdent amb les rotacions i canvis d'equip.
- Una part fonamental d'aquestes haurien de ser, pel seu caràcter intrínsecament transversal i estratègic, les **accions de planificació estratègica**, i en especial l'elaboració del Pla per la igualtat de tracte i la no-discriminació que l'article 28 de la

Llei obliga a desenvolupar. Tanmateix, en el moment de realitzar el treball de camp l'OITND tot just estava començant a elaborar aquest Pla⁹.

Així doncs, l'anàlisi del conjunt d'accions desenvolupades **posa en entredit que l'OITND —a partir de la seva Àrea de Promoció— estigui jugant el paper catalitzador que la Llei li pressuposa i que una transformació institucional real** —que al seu torn senti les bases per l'erradicació de les discriminacions existents— **requereix**.

Àrea de Denúncies i Atenció a les Víctimes

L'article 34 de la Llei 19/2020 atribueix a l'OITND la funció de **desplegar el règim sancionador**. Concretament, li assigna com a funcions: l'assessorament jurídic a les víctimes, la prestació de serveis de mediació, la investigació de possibles situacions de discriminació, així com les potestats d'instrucció i sanció. Aquesta diversitat de funcions, de naturaleses ben diverses, les assumeix l'Àrea de Denúncies i Atenció a Víctimes que, per tant, actua —tal i com es subratllava en el marc de l'avaluació del disseny— com una *"finestreta única"* (GD_Politics) de cara a les víctimes de discriminació.

En primer lloc, l'Àrea ofereix un **reconeixement institucional** d'entrada i sense qüestionaments de la situació viscuda per la víctima. El mer acte d'escolta i registre de la denúncia funciona com un testimoniatge institucional que aporta legitimitat i reconeixement a experiències habitualment invisibilitzades o desateses per l'Administració; quelcom que les pròpies víctimes subratllen positivament.

"La gent diu: per primera vegada, algú de l'administració m'escolta" (GD_AdminGC).

"Me quedé un poquito sorprendido porque yo pensé que ya ni me llamarían" (E_Víctima1).

Tot i això, el propi funcionament de l'Àrea posa de manifest que amb aquest reconeixement institucional —que pot tenir un efecte reparador— no n'hi ha prou. **Cal que la víctima pugui accedir a un procés de restitució, i això implica desplegar diferents tipus de "serveis" o tasques;** tot plegat assegurant que no es produeixin situacions de revictimització i que la persona se senti protegida en totes les fases del procediment. És a dir, l'equip de l'Àrea de Denúncies ofereix suport i assessorament a les víctimes durant tot el procés de la denúncia, que va des de la interposició de la denúncia, fins a la finalització del procediment sancionador (en cas que la denuncia prosperi), passant per l'oferiment tant d'espais d'escolta com d'iniciar un procés restauratiu, així com la possible derivació a serveis

⁹ El Grup Motor del Pla d'igualtat de tracte i no discriminació s'ha constituït el 21 d'octubre de 2025 amb l'objectiu de liderar la planificació estratègica recollida a la Llei.

externs (en l'apartat 4.4 s'aprofundirà sobre com es despleguen cadascun d'aquests processos).

“La oficina lo que hace es apoyar, [...] en todo lo que tú necesites” (E_Víctima1).



L'Àrea de Denúncies ofereix a les víctimes un reconeixement institucional valuós i, ahora, els garanteix un acompanyament complet.

Una atenció que les víctimes i la persona infractora entrevistades valoren com “*excel·lent*” (E_Víctima1), en bona mesura per aquest caràcter integral, així com per **la professionalitat de l'equip tècnic que hi treballa**. Les informants coincideixen en descriure que l'atenció està marcada tant per la cura en l'acompanyament com per l'elevada competència tècnica de l'equip, que aconsegueix informar de manera accessible sobre qüestions jurídicament complexes i ajuda a comprendre i facilitar el procediment a les víctimes. Els relats apunten que el suport ofert és constant i accessible, amb una actitud proactiva orientada a garantir que en cap moment es generi desatenció o incertesa. En definitiva, els testimonis¹⁰ indiquen que és precisament aquesta interacció entre solvència tècnica i sensibilitat humana el que dota el servei d'una coherència interna i el converteix en un punt de suport sòlida en un moment vitalment complex.

“Ella me dijo en cualquier momento que necesites lo que tú consideres que tengas que preguntar o cualquier historia, ponte en contacto conmigo” (E_Víctima1).

“Es muy fácil y te lo explican súper bien, y la predisposición a respetar tiempos, a ayudarte; todo es genial” (E_Víctima2).

Tot i les valoracions positives de les persones ateses entrevistades, ja s'ha comentat anteriorment que la percepció general dels agents implicats és **d'infradotació de recursos i d'inestabilitat de personal**, també pel que fa a l'Àrea de Denúncies i Atenció a Víctimes¹¹. Aquesta manca de capacitat operativa ja comentada, es tradueix en aquest cas en terminis més llargs del compte, donat que el nombre d'expedients sancionadors que l'Oficina pot gestionar, i sobretot, el nombre d'espais d'escolta i de processos restauratius que es poden entomar en paral·lel és limitat. De fet, del treball de camp se'n desprèn que s'ha fet una

¹⁰ Tal com s'indica en l'apartat de metodologia, cal tenir present que les víctimes entrevistades van ser seleccionades a través de la mateixa OITND, de manera que poden no estar recollint altres trajectòries o experiències menys satisfactòries.

¹¹ Segons les dades facilitades, durant l'any 2025, a l'OITND hi ha treballant cinc juristes i dues tècniques d'atenció a víctimes. Ara bé, al treballar conjuntament amb la Direcció General per a la Promoció i Defensa dels Drets Humans, l'equip tècnic també compta amb una tècnica de subvencions, una tècnica d'antiracisme, un secretari de direcció, una administrativa i tres tècniques de promoció de política pública.

difusió relativa de les funcions de l'Oficina relacionades amb la garantia de drets per no generar *“un efecte allau”* (GD_Polítics) i evitar *“desacreditar la pròpia oficina per no poder donar abast.”* (GD_Polítics). És a dir, la manca de capacitat ha comportat que es considerés que *“l'oficina encara no està preparada per escalar”* (GD_Polítics) i assumir el gruix de la demanda existent. En altres paraules, **s'ha prioritzat una lògica preventiva, orientada a preservar la credibilitat institucional, encara que aquesta ha limitat el coneixement social de la Llei i de l'OITND.**



Tot i que l'acompanyament per part de l'equip és valorat positivament, la manca de personal i de recursos allarga els terminis, limita els processos que es poden assumir i ha obligat a restringir la difusió de la Llei.

Tot i així, **algunes entitats han assumit un paper actiu en la divulgació de la Llei 19/2020** i, com a conseqüència, de l'existència de l'Oficina. Algunes expliquen que *“han [hem] fet difusió a través de les xarxes”* (GD_Entitats1), contribuint així a donar visibilitat a la norma i a facilitar que persones que les segueixen coneguin els mecanismes de denúncia i reparació que preveu. Aquesta tasca de difusió informal reforça el paper del teixit associatiu com a garant dels drets d'aquests col·lectius i, en certa manera, ha “compensat” la manca d'una estratègia comunicativa institucional.

En qualsevol cas, diverses organitzacions coincideixen que **“no hi ha hagut una proactivitat institucional per acostar-se a les entitats”** (GD_Entitats2), fet que ha dificultat la construcció de vincles estables. Així mateix, l'absència d'una estratègia relacional sostinguda ha tingut efectes pràctics: davant de situacions de discriminació, moltes entitats continuen adreçant-se a l'Oficina per la No Discriminació (OND) de l'Ajuntament de Barcelona, amb la qual mantenen *“una comunicació molt directa”* (GD_Entitats1). Ara bé, aquesta prioritització dels canals amb l'OND per sobre de la relació amb l'OITND no s'explica únicament per la manca de proactivitat institucional de la segona, sinó també pel fet que la primera compta amb una trajectòria molt més llarga de treball conjunt amb les entitats, que li ha permès consolidar estructures de treball estables. Al seu torn, aquestes han permès establir vincles inter-institucionals de confiança, que es tradueixen en una percepció de major accessibilitat. Tal com assenyala una entitat, *“qualsevol cosa que necessitis saps amb qui has de contactar”* (GD_Entitats1), una situació que ara per ara no es dona amb l'OITND.

Aquest desequilibri en la relació amb el teixit associatiu no implica, però, una manca de coordinació institucional entre ambdues oficines. De fet, entre l'OND i l'OITND hi ha una relació de coordinació *“molt fluida i molt bona”* (E_AltresAdmin1), segons la qual es deriven els casos depenent d'on hagin succeït: *“[quan són] fora de la ciutat de Barcelona, ho traslladem a l'OITND, i l'OITND fa el mateix amb les situacions [que es produeixen] a la ciutat de Barcelona”* (E_AltresAdmin1), declaren.

Balanç de l'execució de funcions

En síntesi, la constitució mateixa de l'OITND és un **indicador del procés d'institucionalització en l'estructura de govern i l'agenda política de les discriminacions** i per tant, és un assoliment important. El fet que poc temps després de la seva constitució hagi pogut començar a operar i ho hagi fet de manera constant —tot i les dificultats—, sostenint l'execució de les seves funcions essencials al llarg d'aquests quasi tres anys és, sens dubte, un fonament clau per al desplegament de la Llei. Tanmateix, **la manca de recursos humans ha condicionat la manera com ha pogut exercir aquestes funcions**, tant les desplegades per l'Àrea de Promoció com les que recauen en l'Àrea de Denúncies i Atenció a Víctimes.

L'Àrea de Promoció s'ha vist parcialment absorbida per la gestió de subvencions, que ha limitat el potencial de l'OITND per activar la circulació efectiva de la Llei, dins i fora de l'Administració. Paral·lelament, les funcions sancionadores tampoc s'han desplegat amb tota la seva capacitat, en part com a conseqüència de la incertesa jurídica causada pel canvi de nom —d'*organisme* a *oficina*—, que al seu torn ha derivat en una orientació institucional de mantenir un *"perfil baix"* (GD_AdminGC).

Treballar pensant en *"no fer [fem] molt soroll"* (GD_AdminGC) ha tingut implicacions clares: **lluny del mandat preventiu i normalitzador, l'OITND ha actuat principalment des de la lògica del conflicte** —gestionant casos i obrint procediments—, mentre que la dimensió social de la norma, dins i fora de l'Administració, ha quedat pràcticament inactivada. Si bé, cal destacar que s'han creat alguns recursos valuosos i l'atenció a les víctimes per part de l'equip tècnic és valorada molt positivament, en termes generals la contribució de l'OITND a la incorporació quotidiana del principi d'igualtat de tracte en les pràctiques institucionals i socials ha estat, fins ara, molt limitada.

4.2. Transversalitzar per transformar les institucions

Al capítol 3 s'ha identificat la transformació institucional com un dels pilars del canvi estructural necessari per acabar amb les discriminacions. Aquesta transformació institucional s'entén com la modificació de les pràctiques, procediments i cultures organitzatives dels poders públics perquè incorporin, de manera orgànica i sistemàtica, la perspectiva de la igualtat de tracte i la no-discriminació; i és un requisit indispensable perquè les administracions puguin detectar i corregir les discriminacions —directes, indirectes o subtils— que poden reproduir-se mitjançant els seus propis procediments i

polítiques, i perquè siguin capaces de formular intervencions que tinguin en compte les necessitats i experiències de tots els col·lectius destinataris.

La Llei 19/2020 assumeix aquest plantejament i estableix que, per erradicar la discriminació sistèmica, no n'hi ha prou amb garantir el dret individual a denunciar, sinó que cal impulsar accions positives, mecanismes de revisió i instruments específics que permetin transversalitzar aquesta perspectiva en tota l'Administració. En aquest apartat s'analitzen els elements que permeten valorar fins a quin punt s'ha avançat cap a aquesta transversalitat i, en conseqüència, en quina mesura es pot afirmar que la Llei 19/2020 ha contribuït a una transformació institucional.

Formació i promoció com a eines de transversalització

La transversalitat de la igualtat de tracte i la no-discriminació requereix que tota **l'administració pública, i no només els equips especialitzats, assumeixi aquesta perspectiva com una responsabilitat pròpia**. Aquesta idea apareix de manera reiterada en el treball de camp, quan s'insisteix que *"aquesta és una llei que incumbeix a tothom que tingui els peus posats a sobre aquest país que es diu Catalunya" (E_Polítics)*. De manera similar, altres persones informants subratllen la necessitat de *"fer [fem] entendre des dels polítics de dalt de tot fins als treballadors de baix de tot, que la llei és llei, és una norma i les normes se suposa que sobretot els treballadors públics les hem de complir" (GD_AdminLocal)*. Aquesta visió amplia el subjecte de la transversalitat i reforça la idea que la igualtat és un **mandat estructural que ha de travessar totes les funcions i nivells de les administracions públiques**.

A més, diversos actors insisteixen que la Llei 19/2020 no és patrimoni d'un únic departament ni d'una única administració, sinó un **mandat per al conjunt d'institucions i sectors que operen al país**: *"és una llei que afecta el sector privat, tot el tercer sector [...], no és una llei de la Generalitat de Catalunya, és una llei d'aquest país" (E_Polítics)*. Aquesta lectura del mandat legal com a responsabilitat compartida connecta directament amb els plantejaments teòrics sobre la transversalització de la igualtat, que subratllen que aquesta només s'institucionalitza quan es distribueixen responsabilitats, es trenquen lògiques departamentals i es passa d'un model basat en persones expertes a un enfocament de canvi estructural (Daly, 2005; Walby, 2005). D'aquí que alguns actors ho expressin en termes de mandat col·lectiu: *"la voluntat és de transformació de tothom" (E_Polítics)*.

En aquest procés, **la formació ha estat l'eina principal utilitzada per impulsar la transversalització**. Aquesta s'ha orientat sobretot a generar una obertura de mirada i a sensibilitzar els professionals, una estratègia habitual en fases inicials de *mainstreaming*, en què les intervencions tendeixen a prioritzar la creació de consciència i la revisió personal abans que la transformació de rutines, procediments i estructures organitzatives

(Caglar, 2013; Daly, 2005). En aquest sentit, la formació obre un espai perquè els i les professionals comencin a identificar desigualtats que fins aleshores havien quedat naturalitzades o invisibilitzades.

“Uau, ens queda molt [...] se m’ha obert el paraigües, saps?” (EG_GC_Àmbit).

“Són formacions una miqueta d’impacte perquè les persones que treballen amb nosaltres [...] siguin capaces de tenir la sensibilitat necessària” (E_GC_Àmbit).

“Nosaltres l’únic que hem fet és formació pel personal, perquè si tu no estàs format no desplegues el radar. Llavors, hem fet una formació i tenint en compte que la formació és obligatòria i penso que és un primer pas perquè els companys despleguin el radar per detectar aquestes coses” (GD_AdminLocal).

En coherència amb aquest enfocament, el desplegament de la Llei 19/2020 ha comportat un volum rellevant d’accions formatives adreçades a diferents perfils professionals de l’administració. Tal com mostren les dades disponibles, entre 2022 i 2025 s’han dut a terme 260 formacions, amb un total de 9.405 persones participants, fet que evidencia l’aposta per la formació com a principal instrument inicial de transversalització.

Taula 4. Número de formacions impartides per l’OITND

Any	Nombre de formacions	Nombre de participants
2022	64	1997
2023	42	1194
2024	80	3734
2025 ¹²	74	2500
Total	260	9405

Així mateix, altres professionals remarquen que la formació ha servit per fer visibles “situacions que no es consideraven com a discriminatòries” (E_GC_Àmbit). Aquest efecte — augmentar la capacitat d’identificar allò que abans restava invisible— és una de les funcions centrals de la transversalitat, ja que permet desnaturalitzar desigualtats subtils i fer emergir allò que queda ocult dins la rutina administrativa. Tanmateix, aquesta capacitat d’identificació no garanteix per si sola la transformació de les pràctiques, i diverses veus alerten que aquests **avenços no es poden sostenir sense instruments i procediments clars**,

¹² Les dades de formacions de l’any 2025 són provisionals, a l’espera de tancar l’any

d'aquí que es repeteixi que *"hem fet una formació [...] però no tenim protocols"* (GD_AdminLocal).

Paral·lelament, la formació també s'ha utilitzat per **contrarestar cultures professionals marcades per biaixos estructurals**. Algunes persones destaquen la necessitat de *"contrarestar la cultura que reben, que és masclista, racista"* (EG_GC_Àmbit), mentre que d'altres assenyalen que aquesta tasca requereix una aproximació curiosa, ja que *"a l'hora de dir que els professionals discriminen, això s'ha d'adobar molt [...] i per això cal presentar dades i presentar evidència"* (E_GC_Àmbit). Aquestes tensions són habituals en processos de transformació institucional, especialment quan la formació deixa de merament informativa i passa a qüestionar pràctiques o identitats professionals. La literatura sobre mainstreaming identifica aquestes dinàmiques com resistències actives i passives que emergeixen precisament quan es desafien els biaixos estructurals que sostenen les pràctiques institucionals (Benschop & Verloo, 2006).

Tanmateix, no tota la formació desplegada ha tingut aquest enfocament profund. En alguns casos ha funcionat com un **mecanisme de compliment formal**, més orientat a acreditar que "s'ha fet formació" que no pas a transformar pràctiques. Tal com adverteix la literatura, quan el mainstreaming s'implementa mitjançant eines voluntàries o sense mecanismes de seguiment i rendició de comptes, tendeix a produir impactes desiguals i a reforçar diferències internes entre organitzacions i col·lectius professionals (Caglar, 2013).

"Em van portar a una sala a explicar-me aquesta llei i és que ni m'enrecordo" (GD_Polítics).

"El tema és que la llei diu obligatorietat, però després la majoria d'ens locals aquesta obligatorietat no l'estan fent realitat" (GD_AdminLocal).

En contraposició, **alguns departaments han desenvolupat formacions més específiques i adaptades als seus perfils professionals**. En aquests casos, les formacions combinen continguts conceptuals i aspectes operatius —com el tractament d'identitats, situacions de vulnerabilitat o l'aplicació de procediments per gestionar possibles discriminacions— i s'ajusten millor a les necessitats concretes dels equips. Diverses persones entrevistades subratllen que aquesta formació sectorial era *"molt necessària perquè no coneixien la llei"* (E_GC_Àmbit). Tot i això, fins i tot en aquests espais més avançats, també s'assenyala que *"la formació [...] encara està pendent de consolidar i de resoldre amb profunditat absoluta"* (E_Polítics), fet que evidencia un desplegament encara desigual i fragmentat.

Més enllà de l'efecte directe de la formació sobre la capacitat de detecció, un altre impacte rellevant, encara que menys tangible, és la capacitat de la Llei per generar consciència sobre les limitacions estructurals de les polítiques públiques. Algunes persones expliquen que sovint és difícil distingir entre discriminació i dèficit de política pública. Tal com es

relata en un cas concret, una situació pot ser viscuda com discriminatòria perquè “aquesta política pública s’ha quedat curta i no ha arribat a aquesta persona” (E_Polítics). Aquest tipus de reflexions indica que la Llei ha obert la porta a examinar críticament els efectes diferencials de les polítiques, malgrat que encara no hagi generat els mecanismes institucionals per corregir-los.



La formació ha estat l’únic instrument desplegat per impulsar la transversalitat. Les accions formatives han prioritzat la sensibilització de les persones treballadores, facilitant la identificació de discriminacions fins aleshores naturalitzades o invisibilitzades dins les rutines administratives. Tanmateix, la formació, per si sola, és insuficient per modificar les pràctiques.

En resum, **la formació ha estat l’eix central sobre el qual s’ha començat a construir la transversalitat, amb efectes reals però també amb limitacions notables**. Ha generat consciència, ha ampliat la capacitat de detecció i ha iniciat processos de revisió cultural, però en alguns contextos ha funcionat també com a mecanisme simbòlic. Això reproduceix dinàmiques àmpliament descrites en la literatura de mainstreaming, segons les quals la transversalització corre el risc de quedar atrapada en intervencions superficials si no va acompanyada de canvis estructurals i de governança (Woodward, 2008). La transversalitat, per tant, s’ha començat a treballar, però encara no s’ha institucionalitzat plenament; i la formació —tot i el seu valor— no pot substituir els canvis estructurals necessaris perquè la perspectiva d’igualtat de tracte i no discriminació esdevingui realment orgànica a tota l’administració.

Més enllà de la formació —tal com s’apuntava en el balanç del paper de l’OITND— una altra via clau per transversalitzar la igualtat de tracte i la no-discriminació ha estat la promoció activa de la Llei 19/2020 i dels seus principis i valors en tot el territori. Diverses persones entrevistades destaquen que *“s’ha donat a conèixer a tot el territori [...] i això ha permès molt treball preventiu”* (E_AltresAdmin1), subratllant que fer arribar el contingut de la Llei més enllà dels espais institucionals immediats és un assoliment rellevant. Aquesta dimensió s’alinea amb els enfocaments que entenen la promoció com una forma de *mainstreaming* extern, orientada a generar un entorn social i institucional més conscient i capacitat per reconèixer desigualtats.

En altres àmbits, es posa de manifest que **la promoció no pot concebre’s com una funció aïllada, sinó integrada en el conjunt de la política pública**, com expressa una informant, *“em costa molt entendre que tot el que estem fent no forma part de promoció. [...] tot el que estem fent és promoció [...] és perquè hem fet tota una política de sensibilització i de capacició perquè els professionals puguin fer això. Llavors, et diria que de promoció és en*

realitat tot.” (E_GC_Àmbit), perquè la intervenció diària dels professionals —com aplicar un qüestionari de detecció o abordar un cas concret— només és possible si prèviament s’han desenvolupat polítiques de sensibilització i capacitació que ho facin viable. Aquesta lectura circular i no fragmentada reforça la idea que la promoció no és un instrument puntual, sinó una condició estructural perquè la igualtat de tracte esdevingui operativa, i connecta amb el paper atribuït a l’OITND com a agent de suport tècnic i d’activació de capacitats en altres actors institucionals.

Finalment, aquesta dimensió també inclou la producció d’evidències i dades que permetin fer visible la discriminació en el context català. En aquest sentit, es destaca la importància de la Macroenquesta, *“la primera vegada que es recullen dades a tota Catalunya de discriminació” (GD_AdminGC)*, un exercici que ha permès millorar la qualitat de la informació i consolidar una base empírica per orientar la política pública. Tal com assenyala la literatura, la producció sistemàtica de dades no només compleix una funció diagnòstica, sinó que constitueix un requisit estructural per sostenir processos de transversalització, fer-ne seguiment i evitar que la igualtat depengui exclusivament de voluntats individuals o iniciatives puntuals (Walby, 2005).

La coordinació institucional

Si bé la formació i la promoció han estat eines centrals per impulsar la transversalitat, el treball de camp mostra que la coordinació entre actors institucionals no ha avançat amb la mateixa intensitat ni amb el mateix grau de sistematicitat. Moltes veus coincideixen que **les accions transversals s’han impulsat sobretot des de l’esfera tècnica, sense que s’hagi pogut consolidar un lideratge polític transversal, estable i compartit, capaç d’articular-les** de manera de manera estratègica i sostinguda. Tal com ho expressa una informant:

“Jo crec que les accions que s’han fet de promoure la transversalitat han vingut més des de formació i difusió que ha fet l’Oficina, [...] no tant des d’un tema més polític de prioritzar això a l’agenda: anem a convocar els càrrecs, anem a transmetre que existeix aquesta Llei” (GD_AdminGC).

Aquest tipus de desajust no és excepcional ni específic d’aquest cas. La literatura sobre transversalització de la igualtat ha assenyalat de manera reiterada que un dels principals reptes del *mainstreaming* és, precisament, la dificultat de sostenir en el temps un lideratge polític transversal que vagi més enllà del suport inicial o simbòlic. En molts contextos, les polítiques transversals acaben impulsant-se des de l’esfera tècnica no per manca de voluntat política, sinó perquè els marcs institucionals i els cicles polítics dificulten la consolidació de mandats polítics estables i compartits entre departaments (Alfama, 2017; Woodward, 2008).

La manera en què tradicionalment s'han organitzat les administracions públiques – sectorialment i al voltant de col·lectius específics – tampoc no ajuda. Transversalitzar requereix trencar aquesta **lògica fragmentada, que incentiva l'abordatge parcial dels problemes socials, sovint amb lògica monofocal** –o en el millor dels casos, de discriminacions múltiples. Una lògica més de competició pels recursos que no pas de coordinació i abordatge conjunt dels problemes que afavoreix el que la literatura especialitzada en igualtat ha anomenat les “olimpiades de les discriminacions”.

En aquest context, l'absència d'impuls polític transversal limita la capacitat de les mesures i instruments de coordinació per generar canvis estructurals. La literatura sobre *mainstreaming* identifica aquesta situació com un dels obstacles clàssics dels processos de transversalització: quan la igualtat es delega principalment a equips tècnics, sense un mandat polític clar ni mecanismes formals de governança, es consoliden dinàmiques de microcanvi que difícilment alteren els circuits institucionals que reproduïen les desigualtats (Caglar, 2013; Woodward, 2008).



No s'han creat els espais ni mecanismes de coordinació inter- i intra-departamentals necessaris per incorporar transversalment la igualtat de tracte en la manera de treballar de les administracions públiques i, sobretot, en el disseny de les polítiques públiques. Diversos agents claus apunten a una manca d'impuls polític d'aquestes estructures.

Aquest patró es reflecteix en el fet de que **les accions de coordinació han tingut un caràcter puntual**. Així, alguns testimonis expliquen que s'han establert espais de coordinació tècnica per revisar, per exemple *“formularis que no són inclusius” (EG_GC_Àmbit)*, o per treballar conjuntament la redacció de documents. En altres casos, es descriuen acords de treball i aliances amb professionals de diferents departaments, que tenen un potencial important per reforçar l'efectivitat de la llei i per fer arribar el seu enfocament a àmbits que tradicionalment no han incorporat aquesta mirada, però que no s'inscriuen en una arquitectura institucional estable ni compartida.

Tanmateix, aquests exemples positius conviuen amb una percepció generalitzada de **manca d'espais estructurals i estratègics per coordinar-se**. Molts testimonis ho expressen de manera directa: *“no s'ha creat tampoc un espai de treball amb tots els departaments implicats i interpel·lats [...] com que no hi ha aquest espai, no hi ha l'oportunitat d'introduir i de treballar aquesta perspectiva” (GD_AdminGC)*. Aquesta **absència d'un òrgan de coordinació**

interdepartamental¹³ —que probablement es derivaria del desplegament de la planificació estratègica que no s’ha arribat a executar— apareix com un dèficit central, ja que impedeix establir prioritats comunes, harmonitzar criteris, compartir informació i impulsar accions coherents. També hi ha una sensació recurrent que *“cada departament és una caixa estanca”* (GD_AdminLocal) i per tant opera de manera aïllada.

Una de les conseqüències d’aquesta manca de coordinació interdepartamental és la **dificultat de pensar les polítiques de manera integrada**. Com apunta una persona entrevistada, *“no s’estan pensant en conjunt les polítiques i no s’estan revisant les polítiques que ja es porten fent [...] ningú està mirant el conjunt”* (GD_AdminGC). Aquesta fragmentació impedeix valorar l’impacte agregat de les intervencions existents i dificulta identificar desajustos o solapaments entre serveis específics i els mandats de la Llei 19/2020. Tal com assenyala la literatura, **sense espais estables de coordinació interdepartamental, les polítiques tendeixen a avançar en paral·lel i la transversalitat queda reduïda a intervencions puntuals i desconnectades** (Lombardo et al., 2016; Walby, 2005).

A aquesta lògica fragmentada, s’hi afegeix el fet que el grau de compromís institucional varia de manera significativa **en funció de les persones i dels àmbits**. El treball de camp mostra que fins i tot existeixen *“diferències internes dins dels departaments”* (GD_AdminGC), perquè no responen a orientacions polítiques i institucionals clares sinó a interessos personals i compromisos individuals. Aquest patró és recurrent en processos de *mainstreaming* sense una estructura formal de governança, en què la implementació depèn de lideratges individuals més que no pas d’una arquitectura institucional estable (Squires, 2007). De fet, així ho posava de manifest també l’avaluació de la Llei 17/2015 d’igualtat efectiva entre dones i homes (De Quintana et al., 2022).

Finalment, el treball de camp posa de manifest que els **canvis polítics també han tingut un impacte directe en la coordinació**. Diverses persones expliquen que en l’actual legislatura s’ha reduït significativament la capacitat d’interlocució entre equips i departaments: *“abans teníem més relació, ens deixaven relacionar-nos més [...] ara hi ha menys marge de relacionar-nos amb gent d’altres departaments”* (GD_AdminGC). Aquesta centralització política i la reducció dels espais de participació i coordinació tècnica dificulten el seguiment dels acords i la traducció dels compromisos en accions concretes, i reforcen la percepció que la responsabilitat de la transversalitat recau de manera desproporcionada sobre l’OITDN, que ha de *“perseguir els departaments [...] [tot i] no tenir estructura”* (GD_AdminC); una situació que limita encara més la possibilitat d’impulsar canvis estructurals.

¹³ La voluntat del Govern és que el recentment creat Grup Motor per l’elaboració del Pla d’igualtat de tracte i no-discriminació serveixi també com a espai de coordinació interdepartamental.

Així mateix, el treball de camp també mostra que **aquesta absència d'estructures estables de coordinació no es limita a l'àmbit interdepartamental**, sinó que **afecta, també, la relació amb el teixit associatiu**, un actor clau en la implementació de les polítiques d'igualtat de tracte i no-discriminació. Si bé diverses entitats han assumit un paper actiu en la divulgació de la Llei 19/2020 i, de retruc, en la visibilitació de l'OITND, coincideixen que *"no hi ha hagut una proactivitat institucional per acostar-se a les entitats"* (GD_Entitats2), fet que ha dificultat la creació de vincles estables i d'estructures de treball compartides. En absència d'aquesta relació sostinguda amb l'OITND, la majoria d'entitats continuen adreçant-se a l'Oficina per la No Discriminació (OND) de l'Ajuntament de Barcelona, amb la qual mantenen *"una comunicació molt directa"* (GD_Entitats1), fruit d'una trajectòria de treball comunitari molt més llarga i consolidada¹⁴.

En aquest sentit, el desplegament incomplet de la coordinació institucional també ha limitat la dimensió comunitària de la transversalitat, una peça clau en qualsevol estratègia de *mainstreaming* orientada a incorporar la veu dels col·lectius vulnerabilitzats en la definició, implementació i avaluació de les polítiques públiques (Walby, 2005).

En conjunt, els testimonis mostren que **existeixen mecanismes puntuals i principalment tècnics de coordinació, alguns dels quals sòlids i ben valorats, però que encara no existeix un sistema institucional estable que garanteixi la transversalitat de manera consistent**. Això situa la coordinació com un dels principals reptes pendents per avançar cap a una transformació institucional real, que vagi més enllà de les bones pràctiques puntuals i es fonamenti en estructures sòlides de governança.

Per què no s'ha donat la transversalitat?

Tot i els avenços puntuals en formació, promoció i alguns esforços de coordinació, el treball de camp revela que la transversalitat de la igualtat de tracte i la no-discriminació encara no s'ha consolidat com a principi organitzador de l'acció institucional. Un primer factor que ho explica és **l'absència d'un marc estratègic clar** durant els primers anys d'implementació, que ha dificultat orientar de manera coherent el conjunt de l'administració. Diverses veus assenyalen que la política pública s'ha desplegat sense una orientació estratègica definida, en bona part perquè no existia el Pla per la igualtat de tracte i la no-discriminació previst a la Llei. Tal com explica una persona entrevistada: *"al no existir aquest Pla jo crec que s'ha anat una mica com a salto de mata"* (E_Polítics).

¹⁴ Aquest desequilibri en la relació amb el teixit associatiu no implica, però, una manca de coordinació institucional entre ambdues oficines. De fet, entre l'OND i l'OITND hi ha una relació de coordinació *"molt fluida i molt bona"* (E_AltresAdmin1), segons la qual es deriven els casos depenent de si han succeït a Barcelona o no.

En aquest context, els esforços inicials es van concentrar sobretot a crear estructures bàsiques —principalment la posada en marxa de l'OITND— o a impulsar actuacions sectorials des de departaments concrets, mentre quedava pendent l'articulació d'un marc transversal capaç d'orientar la resta de polítiques públiques. Aquesta seqüència no és excepcional: la literatura sobre mainstreaming ha mostrat reiteradament que, en absència d'un full de ruta compartit, la transversalitat tendeix a dependre de la iniciativa individual i de dinàmiques fragmentàries, més que no pas d'un compromís institucional sostingut (Walby, 2005).

A aquesta manca de planificació s'hi afegeix la **discontinuitat política**, que ha dificultat encara més l'assentament d'una mirada transversal. Tant entitats com personal tècnic de la Generalitat identifiquen canvis rellevants en el model de relació de l'OITND amb la resta d'actors implicats entre una legislatura i l'altra. Aquests canvis afecten de manera especialment intensa la transversalitat, ja que **la seva efectivitat depèn d'un lideratge sostingut, d'una agenda compartida i de relacions de confiança estables entre departaments**. Quan aquests elements es trenquen, el desplegament tendeix a fragmentar-se o a retrocedir, adaptant-se a les prioritats conjunturals de cada moment polític (Alonso, 2015).

Un altre element central que emergeix del treball de camp és la **qüestió de la legitimitat institucional**. Algunes persones entrevistades expliquen que el departament encarregat d'impulsar la perspectiva d'igualtat de tracte i no-discriminació ha estat percebut en ocasions com *"gent pesada que anava a altres departaments a dir que les coses no s'estaven fent bé"* (GD_AdminGC). Aquesta percepció reflecteix una tensió estructural pròpia dels processos de mainstreaming: les unitats promotores de la igualtat necessiten reconeixement organitzatiu i suport polític per poder interpel·lar altres àmbits amb capacitat transformadora. Quan aquesta legitimitat no està garantida, es produeix un replegament cap a funcions més tècniques, menys conflictives i menys visibles, que redueix l'abast del canvi (Alfama, 2017). Tal com explica una persona informant *"hi va haver un moment en què es va voler consensuar què s'anava a dir, o sigui, controlar més"* (GD_AdminGC).

En aquest context, el treball de camp mostra que **la manca de legitimitat transversal també es manifesta en la manera com la Llei és percebuda dins la pròpia administració**. D'altra banda, hi ha impactes negatius o paradoxals relacionats amb la percepció de la Llei dins la pròpia administració. Diverses persones expliquen que sovint la norma és percebuda com *"la vostra llei"* (E_Politics), com si fos patrimoni d'un departament concret i no una obligació del conjunt de les administracions públiques. Aquesta percepció erosiona la legitimitat transversal de la llei i limita la seva capacitat d'impulsar canvis estructurals. És una forma de "desresponsabilització delegada", un fenomen àmpliament documentat en la literatura (Squires, 2007; Walby, 2005; Woodward, 2008).



La manca de legitimitat institucional i transversal, les dificultats per sostenir en el temps un lideratge efectiu, l'absència de recursos humans i materials o el fet que el desplegament de la Llei depengui més de persones concretes que d'estructures evidencien resistències institucionals a la implementació.

En aquesta mateixa línia, diverses veus assenyalen que **la Llei no s'ha integrat de manera sistemàtica en les polítiques sectorials**. Tal com explica una persona entrevistada, *"és una llei que no està present com hauria d'estar en general"* (GD_Polítics). Igualment, s'assenyala que en alguns àmbits l'acció pública continua guiada per marcs normatius més consolidats, fins al punt que *"això ho estem fent i ho tenim molt present, no des de la llei d'igualtat de tracte, sinó des de la llei d'accessibilitat"* (E_GC_Àmbit). Aquest escenari reforça la idea que la 19/2020 encara no s'ha situat com un vector estructural per al conjunt de les polítiques, sinó que conviu amb marcs més antics que mantenen més pes, trajectòria i legitimitat institucional.

En aquest escenari, **el desplegament de la Llei ha tendit cap a formes de transversalització fràgils i reversibles, que depenen més de les persones que no pas de les estructures**. Diversos testimonis descriuen un procés marcat per la confusió competencial: *"llavors ja no sabem ben bé qui ho ha de gestionar, qui ho ha de fer, si nosaltres hem d'implicar-nos menys, més"* (GD_Adminlocal). Quan les funcions, els rols i les responsabilitats no estan clarament definides, la transversalitat queda atrapada en un "espai gris", on ningú no assumeix plenament el lideratge del canvi, un patró àmpliament documentat en la literatura (Benschop & Verloo, 2006; Squires, 2007).

A aquests factors organitzatius s'hi suma una **resistència més profunda a reconèixer les discriminacions estructurals**. Diverses entrevistes apunten a l'existència d'*"una negació estructural a l'hora de parlar d'aquests temes amb les institucions"* (GD_Entitats1), que es manifesta en afirmacions com *"això no passa, això no és cert"* (GD_Polítics). La negació del problema és una de les formes més potents de resistència al canvi, ja que delimita prèviament què és pensable i què no dins de l'acció pública (Peterson i Jordansson, 2022; Verge et al., 2018).

En aquest sentit, crida l'atenció també que en el marc del treball de camp hagi resultat difícil extreure informació sobre com s'estan abordant les mesures més polèmiques que la recollia la Llei: la prohibició dels perfilats racials dels cossos de seguretat o la lluita contra el racisme immobiliari. Aquests silencis no són neutrals: **constitueixen formes de resistència institucional que limiten la normalització de la mirada antidiscriminatòria**.

“És una temàtica que s’està treballant a nivell de màxims comandaments [...] i qualsevol pregunta que vingui referida a ella m’he d’abstenir de contestar-la directament” (EG_GC_Àmbit).

Tal com mostra la cita anterior, aquestes resistències no sempre adopten formes obertes. Al contrari, el treball de camp mostra l’existència de **resistències tàcites i “amables”**, que operen mitjançant dilacions, ambigüitats o desplaçaments de responsabilitat: *“bueno, però això ja ho apliquem nosaltres, o hem de veure com es pot fer, o sigui, com donar llargues”* (GD_AdminGC). Aquest tipus de resistència és especialment persistent perquè **no genera conflicte explícit, però tampoc permet avançar**, i es cronifica quan no existeixen mecanismes de seguiment ni obligacions clares (Peterson i Jordansson, 2022; Verge et al., 2018).

A aquest entramat s’hi afegeix **una por estructural a activar instruments més ambiciosos**, especialment en àmbits sensibles o poc explorats. Tal com assenyala una informant, *“hi ha molta por, i aquesta por no surt en cap decret, (...) no surt en lloc. Llavors, crec que [...] la principal barrera és la por de la gent que ha de gestionar-ho i aplicar-ho a fer una cosa que no han fet mai”* (E_Polítics). Aquesta por connecta amb el que la literatura descriu com **estratègies de contenció del risc institucional**, que frenen la innovació quan el marc polític o jurídic és percebut com incert (Benschop i Verloo, 2006).

Finalment, diversos testimonis apunten també a una **manca de recursos, d’estructura i d’ambició política**. La transversalitat requereix temps, personal especialitzat i espais estables de seguiment, especialment quan implica acompanyament jurídic o psicosocial: *“si tu vols acompanyar realment una situació com aquesta, necessites de tècnics molt especialitzats”* (GD_AdminLocal). Sense aquesta inversió, la transversalitat queda reduïda a accions puntuals, sense capacitat de transformar les pràctiques institucionals (Alfama, 2017).

Els elements descrits permeten interpretar les dificultats en la transversalització no tant com una absència absoluta de voluntat, sinó com el resultat d’un conjunt de resistències que operen a diferents nivells i amb formes diverses. El treball de camp mostra, d’una banda, **resistències de caràcter institucional**, vinculades a dissenys organitzatius, absències de mandat, manca de planificació o dèficits de governança, que limiten la capacitat de la Llei per desplegar-se de manera coherent i transversal. De l’altra, també s’identifiquen **resistències de tipus individual**, relacionades amb cultures organitzatives, marcs interpretatius o percepcions de risc, que condicionen la manera com els actors interpreten i assumeixen el mandat normatiu.



A les resistències institucionals se n'han sumat d'individuals (com la manca de coneixement) i de tàcites (com la desresponsabilització o la percepció que tot el que diu la Llei ja s'estava fent). En conjunt, han obstaculitzat i limitat substancialment el desplegament de la Llei 19/2020.

Així mateix, aquestes resistències no sempre adopten formes explícites o obertes. Més enllà de casos puntuals d'oposició directa o de negació del problema, el treball de camp evidencia la presència de **resistències implícites**, que es manifesten mitjançant dilacions, ambigüitats competencials, desplaçaments de responsabilitat o apel·lacions a la complexitat tècnica. Tal com assenyala la literatura sobre *mainstreaming*, aquest tipus de resistències són especialment persistents, ja que no generen conflicte obert però acaben tenint un efecte equivalent en termes de bloqueig o dilució del canvi (Benschop & Verloo, 2006; Verge et al., 2018).

En conjunt, el treball de camp mostra que **la manca de transversalitat no respon a una única causa, sinó a la combinació de factors interconnectats: absència de planificació estratègica, discontinuïtat política, legitimitat institucional limitada, resistències explícites i tàcites, por a assumir responsabilitats, manca de recursos i, sobretot, absència d'un lideratge polític clar i sostingut**. Tal com resumeix una entrevistada, *"no sabem com fer-ho i ningú destina el temps suficient com per pensar. I ningú em refereixo no tant des d'una perspectiva tècnica sinó des d'una perspectiva política"* (GD_AdminGC).

Aquest diagnòstic reforça una de les idees centrals de la literatura sobre *mainstreaming*: la transversalitat no s'assoleix fent "més coses", sinó transformant la manera com les institucions defineixen problemes, prenen decisions i distribueixen responsabilitats (Walby, 2005).

Una transformació institucional incipient

La literatura sobre transformació institucional també subratlla que els processos de transversalització tendeixen a desplegar-se de manera gradual i no lineal, amb avenços parcials, retrocessos i fases de sedimentació lenta. En aquest marc, les primeres etapes solen concentrar-se en la sensibilització, la creació de capacitats i l'activació d'estructures inicials, mentre que els canvis en les pràctiques, les rutines i els circuits de decisió requereixen períodes més llargs de consolidació (Walby, 2005; Woodward, 2008). Des d'aquesta perspectiva temporal, els límits observats no indiquen necessàriament una absència de compromís, sinó la dificultat estructural de traduir marcs normatius nous en transformacions organitzatives profundes en un horitzó temporal curt.

Tot i les limitacions i resistències analitzades al llarg d'aquest apartat, el treball de camp mostra que **el desplegament de la Llei 19/2020 ha generat alguns moviments i canvis inicials, encara que parcials, desiguals i lluny de constituir una transformació institucional consolidada**. Aquests impactes s'han manifestat sobretot en l'àmbit de la sensibilització, la visibilització del dret a la igualtat de tracte i la generació d'espais de reflexió crítica, però **no han arribat a traduir-se en canvis sistemàtics en les pràctiques institucionals ni en una percepció clara de millora per part de la ciutadania**.

Un dels efectes més visibles ha estat la major presència de la Llei en espais comunitaris i socials, especialment allà on existeix un teixit associatiu actiu capaç de fer pedagogia i de socialitzar drets a escala territorial. Algunes entitats expliquen que *"la Llei ha arribat, però on ha d'arribar encara és a tot el teixit associatiu"* (GD_Entitats2), i subratllen que la seva força potencial depèn en gran mesura de disposar d'una xarxa d'actors intermèdia capaç de traduir el marc normatiu en drets comprensibles i accessibles. En absència d'aquesta capa, es percep que *"la Generalitat sempre queda molt lluny"* (GD_Entitats2). Aquest patró és coherent amb la literatura sobre *mainstreaming*, que destaca que els impactes transformadors no provenen només de canvis interns a l'administració, sinó també de la capacitat d'articular constel·lacions d'actors externs que sostinguin, pressionin i facin circular la perspectiva de drets (Caglar, 2013; Walby, 2005).

Ara bé, aquests impactes no són ni uniformes ni generalitzats. Diverses organitzacions assenyalen que la incorporació de la perspectiva d'igualtat de tracte es produeix de manera desigual segons els àmbits sectorials. En alguns casos, les entitats perceben incoherències clares entre el que se'ls exigeix i el que practiquen les mateixes administracions: *"si ens obliguen a pensar els projectes des d'aquí, jo espero que ells també ho tinguin present. Cosa que a vegades ens trobem que no [passa]"* (GD_Entitats2). En d'altres, el relat és de manca total d'impacte, especialment en àmbits com la pobresa, l'aporofòbia o el sensellarisme, on *"no hem notat res. Ni sabem el que es fa, ni en el sector específicament ens ha arribat res específic"* (GD_Entitats2).

Aquestes experiències apunten a una circulació desigual de la Llei i dels seus efectes, que ha impulsat transformacions puntuals en alguns espais però **no ha generat un canvi coherent ni transversal en el conjunt de les polítiques públiques**. La perspectiva d'igualtat de tracte s'ha començat a incorporar, però ho ha fet de manera fragmentada, sense alterar de forma estructural la manera com es dissenyen, s'implementen i s'avaluen les polítiques sectorials. Aquesta fragmentació és especialment visible quan es tracta d'integrar la mirada interseccional, que requereix pensar no només els continguts de les polítiques, sinó també les lògiques de funcionament institucional que les fan possibles. En aquest sentit, transversalitat i interseccionalitat avancen plegades, però topen amb una estructura administrativa que en dificulta el desplegament i tendeix a reproduir inèrcies poc permeables al canvi.



Si bé el desplegament de la Llei ha generat alguns canvis puntuals en la manera de treballar d'algunes unitats de l'Administració, no s'identifica que la mirada de la igualtat de tracte i no-discriminació s'estigui incorporant de manera transversal al disseny de polítiques; la qual cosa explica que la ciutadania no estigui percebent els canvis institucionals.

A més, el treball de camp mostra que **els efectes observables són encara massa incipients per ser clarament percebuts per la ciutadania**. Tal com assenyala un testimoni, *"li falta temps de consolidació i un àmbit d'actuació constant en el temps [...] la inèrcia d'allò que no funciona no es canvia amb una trucada d'un dia"* (E_Polític1). Aquesta percepció és habitual en processos de transformació institucional, en què els canvis culturals i organitzatius **requereixen temps, estabilitat i continuïtat** abans de traduir-se en experiències tangibles per a les persones usuàries (Walby, 2005).

De fet, diverses persones entrevistades apunten que l'impacte de la Llei és, per ara, més potencial que efectiu. En alguns casos, **els canvis identificats s'atribueixen tant o més a dinàmiques internes, a la creació de nous espais institucionals o a la pressió dels moviments socials que no pas directament al desplegament de la Llei 19/2020**. Tal com expressa una informant: *"no focalitzaria específicament sobre aquesta llei [...]. Jo no sé si ha sigut tant la Llei o la creació del Departament de Feminismes, o les accions i també els moviments socials que t'han portat més cap aquí"* (E_GC_Àmbit).

Aquest conjunt d'elements permet afirmar que **la transformació institucional associada a la Llei 19/2020 és, en aquests moments, incipient**. S'han obert escletxes d'oportunitat, s'han generat moviments interns i s'ha avançat en sensibilització, promoció i producció d'evidències, però aquests avenços no han estat suficients per consolidar la transversalitat com un principi estructural de l'acció pública. Els canvis continuen sent fragmentaris, heterogenis i fortament dependents de factors conjunturals com el lideratge polític puntual, l'existència d'equips especialment motivats o la pressió d'actors externs.

La conseqüència directa d'aquesta manca de transversalitat és una implementació desigual segons àmbits sectorials i una baixa percepció de canvi per part de la ciutadania, fet que constitueix una evidència clara dels límits actuals de la transformació institucional. Tal com assenyala la literatura sobre *mainstreaming*, quan manca una arquitectura institucional robusta, un mandat compartit i mecanismes estables de governança, la transversalitat tendeix a quedar reduïda a iniciatives parcials que no es sostenen en el temps (Daly, 2005; Walby, 2005).

Ara bé, tal com s'apuntava a la introducció d'aquest capítol, cal situar aquests resultats en una perspectiva temporal més àmplia. La literatura sobre transformació institucional i transversalització de la igualtat coincideix a assenyalar que els canvis estructurals en les cultures administratives, els procediments i els marcs de decisió requereixen processos llargs (Alfama, 2017; Walby, 2005; Woodward, 2008). En aquest sentit, **el fet que cinc anys després de l'aprovació de la Llei 19/2020 els efectes observables siguin encara parcials, desiguals o poc percebuts per la ciutadania no constitueix una anomalia, sinó que és coherent amb una fase inicial d'un procés de canvi estructural profund.** Aquesta lectura temporal permet interpretar els límits detectats no com un fracàs de la Llei, sinó com l'expressió de les tensions inherents a qualsevol intent de transformar institucions fortament arrelades, especialment en àmbits sensibles i políticament contestats com la lluita contra les discriminacions.

En síntesi, no es pot afirmar que la Llei 19/2020 hagi produït una transformació institucional plena, però sí que ha iniciat un procés de canvi que apunta en la direcció adequada. **La transformació s'ha començat a gestar, però encara no ha alterat de manera estructural les pràctiques, la cultura administrativa ni els circuits de presa de decisions.** L'escletxa d'oportunitat és real, però només es podrà convertir en canvi estructural en la mesura que es consolidi amb lideratge polític clar, estructura estable, mecanismes de coordinació interdepartamental, recursos suficients i un compromís ferm perquè la igualtat de tracte i la no-discriminació esdevinguin un principi vertebrador —i no accessori— de l'acció pública.

4.3. Accions per la Redistribució, la Representació i el Reconeixement

Aquest apartat se centra en l'anàlisi de les accions de promoció de la igualtat, les accions positives i les iniciatives de sensibilització i visibilitat impulsades en el marc de la Llei 19/2020 durant els seus primers cinc anys de vigència. Aquestes actuacions s'orienten a contribuir a l'assoliment dels resultats intermitjos de redistribució, representació i reconeixement i, conjuntament amb la transversalització de la perspectiva d'igualtat de tracte i no-discriminació en les administracions públiques i amb els mecanismes de protecció i reparació de les víctimes, haurien de contribuir al canvi cultural i al canvi material.

L'anàlisi es focalitza en les **accions dutes a terme des de les administracions públiques**, ja que tal i com s'ha vist a l'apartat 3.2, la Llei interpel·la principalment l'Administració, mentre que imposa poques obligacions concretes al sector privat. Així mateix, l'anàlisi se centra en les accions que contribueixen de manera directa a afavorir la redistribució, la representació

i el reconeixement. En queden excloses, d'una banda, les accions de transformació institucional que hi poden contribuir de manera indirecta, ja analitzades a l'apartat anterior, i, de l'altra, les accions de protecció i reparació de les víctimes, que, tot i la seva contribució al reconeixement, es tracten de manera específica a l'apartat següent a causa de la seva naturalesa particular.

Addicionalment, cal tenir present que l'anàlisi es basa en la informació obtinguda en el marc del treball de camp, atesa la **manca de dades sistematitzades per part de les administracions públiques sobre les accions desenvolupades** en l'àmbit de la igualtat de tracte i la no-discriminació. En aquest sentit, les entrevistes amb persones informants van posar de manifest de manera reiterada **l'absència de sistemes d'informació que permetin identificar, ordenar i fer el seguiment de les mesures adoptades**, així com la manca, en la majoria de departaments i organismes, de figures específiques encarregades de coordinar i supervisar les actuacions de promoció de la igualtat i la diversitat; fet que dificulta obtenir una visió global i comparada de les actuacions desplegades en el marc de la Llei 19/2020 i limita l'exhaustivitat de l'anàlisi presentada.

Desplegament d'accions: què s'ha fet fins ara

El primer que crida l'atenció és que **les actuacions vinculades a accions positives, accions de promoció de la igualtat i la diversitat, de sensibilització i de visibilitat resulten notablement escasses** en els relats de les persones entrevistades, que al preguntar-los pel desplegament de la Llei tendeixen a focalitzar-se o bé en les accions de transversalitat o bé en l'aplicació del règim sancionador. Si bé la formació, o inclús les diagnosis (com per exemple la realització de la macro-enquesta sobre discriminacions) es poden considerar un pas previ al desplegament d'altres actuacions, el treball de camp evidencia que per a la majoria d'informants de l'administració pública *"la Llei [encara] és molt nova" i "li falta temps de consolidació" (E_Polítics)*.

Addicionalment, cal destacar que **bona part de les accions que s'estan duent a terme no responen directament a l'aprovació de la Llei 19/2020**, sinó que, en una majoria de casos, **responen a normativa sectorial o a normativa antidiscriminació prèvia**, com la legislació en matèria d'igualtat entre dones i homes o la legislació en defensa dels drets de les persones LGTBI. Així ho revela el treball de camp, especialment entre els departaments i organismes que tenen un relat més desenvolupat sobre les accions d'acció de promoció de la igualtat i la diversitat o el canvi de creences i valors. Per exemple, un informant, al referir-se a una de les accions més concretes i de major abast que s'han realitzat en l'àmbit de fomentar una representació diversa i equitativa, afirma:

| "El 2023 vam començar els treballs (...), el 2024 el vam presentar i l'hem començat a implantar i va una miqueta intrínsec, no va tant per la Llei. (...). Ja sé que la Llei una

vegada es publica és d'obligat compliment per qui sigui, però no va haver-hi aquesta correlació en la nostra activitat" (E_GC_Àmbit).

Similarment, una informant va explicar que bona part de les actuacions antidiscriminació que duen a terme des del seu departament deriven principalment de la Llei 5/2008 del dret de les dones a erradicar la violència masclista, o de la Llei 17/2015 d'igualtat efectiva de dones i homes. A partir d'aquestes normes s'han impulsat nombroses actuacions de prevenció de les violències masclistes, que en la pràctica han acabat contribuint també a abordar altres formes de discriminació, vinculades, per exemple, a l'origen ètnic o a la religió.



Les accions de promoció de la igualtat, accions positives, de sensibilització i de visibilitat han estat escasses i, en gran part, han respost a normativa sectorial o antidiscriminatòria prèvia, més que a la pròpia Llei 19/2020.

Per altra banda, algunes informants no afirmen que les accions es derivin d'altra legislació, però manifesten **difficultats per discernir si responen realment a l'aplicació de la Llei 19/2020 o s'haurien desenvolupat de la mateixa forma malgrat no s'hagués aprovat la Llei**. En alguns casos, això sí, les persones informants revelen que l'aprovació de la Llei pot haver reforçat en certa mesura algunes accions que ja s'estaven treballant per aconseguir amb la normativa sectorial:

"No vol dir que tingui una causa-efecte, no ho sé, perquè també les coses, potser també es mouen a altres nivells, de vegades, i potser no, però sí que el 21 es dona, apareix el pla [X] i el 2020 apareix aquesta llei. Potser sí que això va ajudar" (EG_GC_Àmbit).

En aquest context, la influència d'altres lleis antidiscriminació —aprovades amb anterioritat a la Llei 19/2020— té conseqüències no només en el tipus d'accions que es despleguen sinó també en el tipus de discriminacions que aquestes combaten. Així, un informant afirma explícitament que **s'estan realitzant moltes accions en l'àmbit del gènere, però no hi ha hagut un impuls similar a les accions adreçades a altres eixos de discriminació**. De fet, arriba a comentar que *"deixant de banda la incorporació de la perspectiva de gènere i l'atenció a les violències masclistes, no s'ha fet res"* (E_GC_Àmbit).

Tot i aquestes limitacions generals, val la pena analitzar amb major detall com ha estat el desplegament de cada tipus d'acció. De les **accions de promoció de la igualtat i la diversitat** identificades com a directament derivades de la Llei, destaca que són **poc nombroses**, com ja s'ha comentat amb anterioritat però també que apareixen com a **iniciatives puntuals i disperses, sense vinculació estratègica amb altres accions**. A tall

d'exemple, una de les persones informants va explicar que s'havien pres mesures per anonimitzar les sol·licituds d'un determinat servei amb l'objectiu d'evitar possibles discriminacions per raó d'origen territorial, nacional o ètnic. Tot i ser una actuació rellevant, no formava part d'una estratègia o un procés de revisió més ampli, ni estava acompanyada d'altres mesures orientades a prevenir i abordar discriminacions en serveis anàlegs de l'organisme, on persistien desigualtats vinculades a la situació administrativa de les persones sol·licitants que no s'estaven afrontant.

Aquesta manca de planificació estratègica és coherent amb els resultats de l'anàlisi sobre la transformació institucional. De la mateixa manera que no hi ha hagut un impuls decidit d'estructures de coordinació capaces de transversalitzar la perspectiva de la igualtat de tracte en totes les polítiques, **els departaments i organismes tampoc no han promogut (pel seu compte) una acció planificada a nivell intern**. A més, l'OITND no ha tingut capacitat per acompanyar-los de forma sistemàtica en el disseny i desplegament d'accions, malgrat cal remarcar que ha mantingut múltiples col·laboracions i assessoraments puntuals valorades positivament per departaments i organismes. Així doncs, a falta de d'un seguiment extern eficaç, el mandat normatiu s'ha diluït a mans de les resistències exposades en l'apartat anterior: els departaments argumenten que moltes de les accions ja s'estaven fent i d'altres no saben com desplegar-les. Tot plegat deixa un panorama d'intervencions fragmentades, que en **limita la capacitat de generar resultats sostinguts a mig i llarg termini**.



Les accions derivades directament de la Llei 19/2020 han estat escasses i aïllades, sense planificació estratègica integral ni coordinació entre diferents agents, fet que ha limitat la seva capacitat transformadora.

D'altra banda, destaca també la **manca d'impuls d'accions positives**. Si bé l'articulat de la Llei 19/2020 destaca la pertinença de desenvolupar aquest tipus d'accions en diferents àmbits sectorials, la majoria de les persones informants de l'administració pública van tenir dificultats per identificar accions positives impulsades arran de l'entrada en vigor de la Llei. En els pocs casos en què se'n van mencionar, aquestes es van concentrar principalment en processos de selecció de personal o, de manera més puntual, en la composició d'òrgans col·legiats. A més, en diverses entrevistes es va constatar una confusió conceptual al voltant del terme mateix d'"accions positives", que sovint es van assimilar a actuacions genèriques de promoció de la igualtat.

Aquesta dificultat d'identificació i d'apropiació del concepte com a eina legítima per introduir canvis apunta a la idea que **el contingut instrumental de la Llei no ha estat plenament interioritzat**. Addicionalment, segons algunes persones informants, aquest

tipus d'accions (les accions positives) “[green] *moltes resistències*” (E_GC_Àmbit), fet que revela “*un desconeixement de la diferència entre la igualtat formal i la igualtat efectiva*” (E_GC_Àmbit). Aquestes dificultats i resistències posen de manifest la importància de continuar reforçant els processos formatius en el marc de la transformació institucional, assegurant que aquests no es limitin a la transmissió de conceptes generals, sinó que incorporin de manera sistemàtica instruments, tipologies d'accions i exemples de polítiques públiques orientades a fer efectiva la igualtat de tracte i la no-discriminació.

No es pot deixar d'esmentar però, que en l'avaluació del disseny ja s'havien previst aquestes dificultats per impulsar accions positives; no només pel fet que són poc habituals (a excepció de les quotes), sinó també perquè l'articulat és poc concret en el seu plantejament: es recullen de forma genèrica, sense especificar-ne l'abast, les persones destinatàries o les mesures concretes a implementar.

Pel que fa a les **accions de sensibilització i visibilitat, també han estat escasses i marcades per una manca de planificació**. En el cas d'aquest tipus d'accions, la manca d'impuls era previsible a partir del disseny de la pròpia Llei, com s'ha recollit també al Capítol 3. Dins d'aquest àmbit, les actuacions reportades amb més freqüència corresponen a **accions de sensibilització, principalment realitzades a través de guies i materials elaborats per l'Oficina per a la Igualtat de Tracte i la No-Discriminació (OITND)**, com el conte infantil “*El club de la lluita per la igualtat*”. Aquests materials han estat difosos posteriorment entre departaments, ens locals i altres organismes i han generat altres accions de sensibilització. Així mateix, des de l'OITND s'han impulsat jornades de sensibilització, tant de caràcter general com específiques, per a determinats àmbits o col·lectius que han tingut repercussió entre els diferents organismes i departaments i han donat peu a accions per part d'aquests.

Que els departaments hagin limitat la seva acció de sensibilització a fer difusió de les accions impulsades des de l'OITND mostra, d'una banda, una manca d'iniciativa i de lideratge per part dels diferents departaments i organismes en aquest àmbit. Tanmateix, de l'altra, posa de manifest el recorregut que poden tenir les actuacions de sensibilització i visibilitat quan són planificades i desplegades de manera intencionada. És a dir, aquesta situació posa en valor el **potencial de l'Oficina per generar un impacte més ampli en la promoció de la igualtat de tracte i la no-discriminació**, així com les limitacions que es deriven d'una dotació de recursos reduïda, especialment en relació amb la promoció i la difusió de les actuacions.

La manca d'accions com a límit als avenços en les 3R

L'anàlisi de les accions dutes a terme posa de manifest que, **malgrat l'existència d'algunes iniciatives puntuals rellevants, no s'estan generant prou accions —ni amb la intensitat, l'abast ni la sistematicitat necessàries— per impulsar avenços significatius en termes de redistribució, representació i reconeixement**. Així, tot i que la transversalització de la perspectiva d'igualtat de tracte i no-discriminació pot contribuir de manera indirecta i a mitjà i llarg termini a la redistribució, i que els mecanismes de protecció i reparació de les víctimes contribueixen al reconeixement, en absència d'un desplegament més sòlid d'accions específiques de promoció de la igualtat, accions positives i iniciatives de sensibilització i visibilitat, aquestes dinàmiques resulten insuficients per generar els resultats esperats. **En les circumstàncies actuals, per tant, no és previsible que la Llei activi una cadena d'impactes capaç de produir un canvi cultural ni un canvi material substantius**.

En absència **d'una planificació estratègica que assegurí la revisió de les actuacions existents i la definició de noves línies d'actuació per part de departaments i organismes**, el desplegament del Títol III ha quedat reduït a accions puntuals i a d'altres que ja s'estaven implementant. Si bé la manca d'actuació en els àmbits de la Representació i en certa manera del Reconeixement era previsible —d'acord amb les conclusions de l'avaluació del disseny—,

l'articulat plantejava el desplegament d'accions nombroses i rellevants en matèria de redistribució de recursos amb l'objectiu d'avançar envers una reducció de les desigualtats, principalment a través de la revisió dels criteris d'accés a recursos i serveis. Tanmateix, l'anàlisi de la implementació mostra que **la incapacitat de desplegar una estratègia de transversalització efectiva de la perspectiva d'igualtat de tracte i no discriminació ha reduït molt substancialment el nombre i l'abast d'aquest tipus d'actuacions**.



L'escassetat d'accions i la manca de planificació estratègica han impedit que la Llei generi avenços rellevants en termes de redistribució, representació i reconeixement.

En segon terme, cal destacar **que les accions impulsades han tingut una capacitat transformadora limitada**. En aquest sentit, sobresurt especialment la manca d'accions positives, que constitueixen el recurs més directe per trencar amb les pràctiques que reproduïxen desigualtats estructurals, tal com assenyala la literatura existent (Fibbi et al. 2021a). L'anàlisi de la implementació posa també de manifest que **no s'han desplegat actuacions rellevants en aquelles qüestions especialment polèmiques** —com la prohibició

de realitzar perfilats racials per part dels cossos de seguretat o del racisme immobiliari— que, en la l'avaluació del disseny, havien estat identificades com a elements clau de la Llei pel fet de reconèixer explícitament l'existència de discriminacions socials i institucionals que cal combatre.

Adicionalment, l'anàlisi de les accions revela una **manca d'accions que incorporin de forma clara un enfocament interseccional**. Les accions destacades per les persones informants han estat fonamentalment accions genèriques o focalitzades cap a algun col·lectiu definit en base a un eix de desigualtat concret. No s'han destacat, en canvi, accions específiques en què es tingués present la interacció de diferents eixos de desigualtat per afrontar discriminacions específiques. Aquest fet confirma la noció d'ocasió perduda per avançar cap a polítiques anti-discriminatòries interseccionals, almenys fins a la data de la realització d'aquesta avaluació.



La manca d'accions positives i l'absència d'iniciatives en els temes més sensibles que la Llei plantejava han limitat la seva capacitat transformadora.

Des d'aquesta perspectiva, els resultats de la implementació contribueixen a reforçar algunes de les lectures formulades en l'avaluació del disseny, segons les quals la Llei 19/2020 podia acabar operant principalment com una *declaració d'intencions*: un **marc normatiu amb una elevada ambició simbòlica i política, però amb una capacitat limitada per traduir-se, en la pràctica, en instruments concrets i actuacions efectives**. La dificultat per aterrar els mandats més controvertits de la Llei i per activar els mecanismes amb major potencial transformador apunta, així, a una bretxa persistent entre el reconeixement normatiu de les discriminacions i la seva abordatge mitjançant polítiques públiques amb impacte material.

Tot i aquestes limitacions, el treball de camp també ha posat de manifest que l'aprovació de la Llei ha significat un reforç —en termes de legitimitat i marc d'actuació— per certs **organismes o unitats que estaven treballant en aspectes relacionats amb la no-discriminació**, com per exemple unitats que treballen amb aspectes de segregació social o de prevenció de violències. Aquestes unitats destaquen que la Llei els ha servit com a marc de referència per desenvolupar les seves actuacions, tot i que no necessàriament de guia per al desplegament d'intervencions concretes.

En aquest sentit, és important tenir en compte que la literatura sobre transversalització i canvi institucional assenyalava que **les primeres fases d'implementació de les polítiques antidiscriminatòries tendeixen a concentrar-se en accions de sensibilització, generació de capacitats i creació d'estructures bàsiques, mentre que el desplegament d'actuacions**

amb impacte material, redistributiu o clarament transformador requereix etapes més avançades, amb nivells més elevats de coordinació interdepartamental, lideratge polític i institucionalització efectiva de la perspectiva d'igualtat (Walby, 2005; Woodward, 2008). Des d'aquesta perspectiva, els resultats de la present anàlisi —accions escasses, disperses i poc sistemàtiques— són coherents amb una transformació institucional encara incipient que no ha consolidat les condicions necessàries perquè aquestes mesures es despleguin de manera generalitzada i sostinguda.

4.4. Restitució integral de les víctimes de discriminació

La restitució integral de les víctimes de discriminació és, seguint la teoria del canvi de la Llei 19/2020 plantejada al final del capítol 3, una part fonamental del reconeixement de les discriminacions i de la necessitat d'abordar-les. Amb aquest objectiu la Llei desplega una sèrie de mecanismes de protecció i reparació que en aquest apartat s'analitzen a partir de dues dimensions indissociables: d'una banda, la capacitat sancionadora de la Llei 19/2020; de l'altra, l'atenció que rep la víctima al llarg de tot el procés. Al mateix temps, posar en relació aquests dos apartats contribueix a informar la tensió plantejada en l'avaluació del disseny entre un enfocament de la Llei eminentment punitiu i un de reparador.

Alhora, aquesta anàlisi no es pot desvincular del paper de l'OITND, òrgan responsable d'exercir tant la funció sancionadora com l'acompanyament a les víctimes. Ara bé, les condicions en les quals l'Oficina ha desenvolupat aquestes funcions ja s'han analitzat a l'apartat 4.1.2, de manera que en aquest apartat es posa el focus en les víctimes, per tal de valorar si és possible parlar d'una restitució integral.

4.4.1. Capacitat sancionadora

Quan es parla de la **capacitat sancionadora** de la Llei 19/2020, no és fent referència al conjunt d'infraccions i sancions recollides a l'articulat, sinó a **la possibilitat real que la Llei funcioni com a mecanisme efectiu davant les situacions de discriminació**. Aquesta capacitat depèn de condicions institucionals, procedimentals i materials que van més enllà del disseny normatiu estricte: la dotació de recursos humans i pressupostaris, la formació especialitzada, la disponibilitat d'eines d'investigació i inspecció, i fins i tot la difusió necessària perquè la ciutadania conegui l'òrgan competent i els canals de denúncia. Així doncs, analitzar la capacitat sancionadora implica examinar **si les condicions institucionals i procedimentals existents permeten que la Llei s'apliqui amb eficàcia, o si, per contra, limiten el seu impacte i en redueixen la utilitat pràctica**. Dit d'una altra manera: es tracta de valorar fins a quin punt la Llei pot operar com un instrument efectiu de garantia de drets i no només com un marc declaratiu.

Pel que fa a **les condicions institucionals**, determinats factors —com la configuració jurídica de l'Oficina, la por a sancionar i el context judicialitzat— han incidit negativament en el desplegament del règim sancionador, limitant-ne l'abast pràctic. Tanmateix, aquests elements operen principalment com a condicions de context, que expliquen les dificultats estructurals del sistema però no permeten, per si sols, valorar el seu funcionament jurídic concret. Per aquest motiu, l'anàlisi de l'eficàcia de la capacitat sancionadora es centra, a continuació, en els elements procedimentals, atès que són aquests els que determinen de manera directa aquesta possibilitat. En particular, s'examinen tres aspectes: **(1) el Reglament sancionador, (2) el règim de supletorietat i (3) el tractament de la prova.**

Reglament sancionador: un instrument pendent

El Reglament constitueix una **peça essencial per al desplegament del règim sancionador**, ja que és l'instrument que ha de concretar els procediments, les garanties i les sancions accessòries. Tanmateix, si bé es va elaborar durant els primers anys de desplegament de la Llei, aquest **Reglament encara no ha estat aprovat**. Com a conseqüència, el règim sancionador s'aplica d'acord amb la normativa general en matèria sancionadora, segons s'estableix en la Disposició transitòria Primera de la Llei; en particular, **s'està utilitzant el Decret 278/1993**, del 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat.

No es pot deixar d'esmentar que aquest reglament ha estat concebut per bona part dels agents clau des del seu naixement com un *"unicorni"* (*E_Polítics*) normatiu, un instrument **inèdit dins l'Administració catalana, tant per la seva estructura com pel seu simbolisme**. Aquest fet es deu a la seva **singularitat i complexitat**, superior a la majoria de procediments administratius habituals. A diferència d'altres règims, el **règim sancionador en matèria de discriminació implica dues parts interessades** —la persona denunciant i la persona presumptament infractora—, amb dret a presentar proves, formular al·legacions i ser notificades en tot moment. Com exposa l'equip tècnic:

"Nosaltres notifiquem totes les dues parts, les dues parts poden proposar prova, poden presentar al·legacions, i per tant és més complex que fer un sancionador de trànsit contra algú que s'ha saltat un semàfor, que hi ha una càmera i no hi ha més discussió possible" (GD_AdminGC).

A aquesta singularitat si han afegit **diferents factors que han contribuït al fet que la seva aprovació hagi quedat bloquejada**. Tal com s'ha explicat a l'apartat 4.1.1 quan s'han exposat les implicacions del canvi de forma de jurídica de l'OITND, tot i que l'equip de l'Oficina va dedicar *"molta feina"* (GD_AdminGC) a elaborar el primer esborrany de Reglament, Assumptes Jurídics **va qüestionar que una direcció general pogués exercir la**

potestat sancionadora. Davant d'aquesta incertesa, es va decidir no assumir el risc i frenar l'aprovació del Reglament.

“ La Comissió jurídica assessora va emetre un informe de més de 100 pàgines dient que la Llei 19/2020 parla d'organisme i la OITND no és un organisme perquè és una direcció general per tant aquí ja la naturalesa jurídica de l'òrgan no està clara i que ells no avalaven aquest decret” (GD_AdminGC).

Ara bé, més enllà de la inseguretat jurídica, hi ha altres factors que van contribuir a optar per aquesta posició de prudència. D'una banda, en apartats anteriors s'ha comentat com les mancances institucionals relacionades amb la manca de prioritització i recursos per desplegar plenament les funcions de l'OITND han portat a restringir la capacitat transformadora de l'Oficina i, com a conseqüència, la implementació de la Llei. D'altra banda, **es van obrir dos procediments sancionadors de caràcter mediàtic que van derivar en impugnació de les sancions davant dels tribunals.** Aquest canvi de context polític-jurídic va reforçar la posició de prudència. La por era aprovar des d'un òrgan amb una capacitat sancionadora qüestionable (donat que no és l'*organisme* al qual la Llei atorga aquesta potestat) un Reglament sancionador que podria proporcionar a aquestes organitzacions infractores arguments addicionals per impugnar-lo en la seva totalitat i, eventualment, aconseguir-ne l'anul·lació.

“Les primeres sancions que es fan en aquest departament (...) van a saco. [...] Amb qui s'han enfrontat? Amb gent que té gabinets jurídics molt potents. [...] Per tant, jurídicament tenien la por que aquests dos gabinets jurídics el que qüestionessin de base ja no fos ni la sanció, sinó tota la pròpia Oficina i la pròpia Llei. Per tant, què ha fet l'equip jurídic? Faig contenció, no tramito encara ben bé res de molta volada, perquè tinc por que quan arribin aquests judicis em qüestionin coses (E_Polítics)

Tal com expressa molt clarament la cita, el risc anava més enllà de la impugnació del Reglament i passava pel qüestionament del propi articulat de la Llei. Si el tribunal decidís analitzar el fons de la qüestió podrien veure's afectats elements materials del règim sancionador, especialment en relació amb la tipificació de les infraccions aplicades i la proporcionalitat de les sancions imposades. Davant d'aquest context **la instrucció va ser esperar a veure la solidesa de la Llei 19/2020 sotmesa a control judicial**, conscients que les organitzacions infractores molt probablement utilitzaran els seus espais d'influència per erosionar la legitimitat de la norma, independentment de la resolució final¹⁵.

¹⁵ En el moment de tancar l'avaluació ja s'ha publicat una de les sentències mediàtiques i el tribunal ha ratificat la sanció imposada per l'OITND, reafirmant així la legitimitat de la Llei 19/2020.



El canvi de forma jurídica de l'organisme ha generat una situació d'incertesa jurídica que, davant d'un parell d'impugnacions judicials mediàtiques, ha portat a bloquejar l'aprovació del Reglament de desplegament del règim sancionador per prudència política.

Tota aquesta situació, que ha derivat en la falta d'aprovació del Reglament sancionador, ha tingut diverses **implicacions pel desplegament de la Llei**. Una de les més evidents és la **limitació en el desplegament de les sancions accessòries** previstes a la Llei 19/2020. Tal com expliquen les persones informants, el marc legal "*diu moltes coses*" (GD_AdminGC), però no n'hi ha prou amb el mandat normatiu: cal definir com s'articulen procedimentalment aquests instruments i com s'insereixen dins d'un règim sancionador que, en aquest cas, no té precedents directes. Així, el fet que no s'hagi desenvolupat ni per via reglament ni per via decret com s'han de desplegar aquestes sancions, ha comportat que, quan s'han pogut fer efectives, s'han cenyit sempre a una única tipologia (la impossibilitat de treballar per l'administració pública durant un any), limitant-ne així el caràcter **innovador**. La Llei 19/2020 contempla també mesures orientades a la reparació, la prevenció i la no repetició —qualcom que va més enllà de la simple multa econòmica o la impossibilitat de contractar amb l'Administració—, però en absència d'un Reglament específic **no s'ha donat la cobertura legal per fer-les efectives, deixant el règim sancionador incomplet i desalineat** amb la intenció original del legislador.

Una altra implicació de la no aprovació del Reglament és **l'aplicació supletòria d'un Reglament que no està suficientment adaptat a les particularitats de les conductes discriminatòries**, i presenta limitacions pel que fa a recollir la intencionalitat que la Llei atribueix a l'atenció a les víctimes. Tot i això, no es pot deixar de reconèixer que l'aplicació del Reglament supletori ha aportat que s'hagin pogut iniciar i resoldre expedients, complint així amb una de les intencionalitats de la Llei "*al final amb l'altre [reglament] hem pogut sancionar*" (E_Polítics).

Una altra conseqüència important de la manca d'aprovació del Reglament és la **impossibilitat d'aplicar sancions a l'Administració**. Tot i que la Llei 19/2020 preveu de forma explícita —en l'article 45.2— la possibilitat de sancionar l'Administració, les persones informants apunten que, en la pràctica, aquesta facultat no s'ha exercit mai. És a dir, 5 anys després de la seva entrada en vigor "*no s'ha sancionat mai*" (GD_AdminGC) l'Administració. Tanmateix, l'OITND sí que ha gestionat denúncies en què la infracció ha recaigut en una administració pública. Tot i que no està clar que l'única raó per la qual s'hagi optat per no sancionar sigui la manca de capacitat sancionadora, és evident que el rang de direcció general —i més concretament el fet de ser part de la mateixa estructura de l'Administració— i l'absència d'un document legal que especifiqui de quina manera

s'haurien d'aplicar aquestes sancions no ha ajudat a fer-ho possible. Més endavant es desenvoluparà les implicacions que aquest succés pot tenir en la dimensió reparadora.

També és important tenir en compte que, quan les infraccions ocorren a mans d'administracions públiques, la Llei estableix que *“preferentment”* s'ha de proposar un procés de mediació (art. 51). Aquest article, que aposta per la via restaurativa i per resolucions orientades a la reparació del dany, podria explicar la manca d'ús de la via sancionadora. No obstant, l'avaluació del disseny identifica que **l'articulat de la Llei per sí mateix —sense reglament sancionador— tampoc no deixa massa clar com s'han d'aplicar les mesures alternatives de solució de controvèrsies** (MASC). Una de les preocupacions, per exemple, és com actuar si la mediació no prospera. Sense un Reglament que ho estableixi, *“no tens res a darrere que estigui dient que si això no va endavant [...] després hi haurà unes altres conseqüències”*. Aquesta absència d'un “després” redueix la pressió legítima sobre l'Administració i fa que el règim perdi autoritat pràctica. Paral·lelament, genera inseguretat en les professionals que gestionen aquests casos. Haver de proposar mediació sense una arquitectura sancionadora definida provoca incomoditat i risc operatiu: *“és molt incòmode [...] és com dir, troba una porta”*. Sense marc ni garanties clares, la responsabilitat recau desproporcionadament sobre les tècniques, que actuen sense prou cobertura normativa.

Per últim, una darrera conseqüència de la manca d'aprovació del Reglament és el fet que també **se'n ressenteix el règim sancionador de la Llei 11/2014** per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgèneres i intersexuals i per a eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia. La disposició addicional segona de la Llei 19/2020 modifica l'article 38 de la Llei 11/2014 per especificar que la competència per a incoar i instruir els expedients administratius en virtut del règim sancionador de la Llei serà de l'OITND. Una decisió que es va prendre justament perquè s'havia identificat que el règim sancionador de la Llei LGTBI no ofería prou garanties. Així, la impossibilitat de desplegar tota la capacitat sancionadora de la Llei 19/2020 comporta també una limitació a la garantia dels drets que protegeix la Llei 11/2014. Tot plegat genera un escenari d'inseguretat jurídica i limita de forma significativa la capacitat del sistema per garantir de manera efectiva els drets, tant de les persones LGTBI, com de les víctimes de discriminació.



La manca de Reglament sancionador ha impedit desplegar aquells components més ambigus, però en molts casos també més transformadors, del règim sancionador (com ara la possibilitat de sancionar l'Administració, les mesures alternatives de solució de controvèrsies o el pagament d'indemnitzacions a les víctimes).

Articulació i complementarietat amb altres règims sancionadors

La Llei 19/2020 va optar per un **règim sancionador supletori respecte a la legislació sectorial específica**. Tal i com ja s'ha apuntat a l'avaluació del disseny, aquesta decisió ha acabat generant **inseguretat competencial i manca de coordinació**. Tal com assenyalen informants de l'Administració, l'encaix s'ha *"fet molt difícil" (E_Polítics)* perquè els departaments entenen que *"nosaltres no sancionem àmbit de treball, perquè hi ha inspecció de treball. No sancionem àmbit educatiu perquè l'educació té les seves pròpies estructures" (E_Polítics)*. Aquesta situació fa que no estigui clar qui ha d'actuar davant d'una situació de discriminació, de manera que davant un mateix cas, els departaments poden adoptar respostes divergents.

Com explica un càrrec polític, hi ha alguns departaments que afirmen que la Llei 19/2020 és *"més nova que la meva, les teves sancions estan més ben pensades que la meva, vull que apliquis la més beneficiosa per la víctima, que és la teva" (E_Polítics)*, mentre que d'altres sostenen que *"s'ha de fer un pacte" (E_Polítics)* per decidir, en cada cas, com es tramita i qui n'assumeix la responsabilitat. També es donen àmbits sectorials específics en què, sense tenir molt clars els motius es deixen d'aplicar **els règims específics i es tendeixen a derivar de manera sistemàtica els casos de discriminació a l'OITND**. Ara bé, el caràcter supletori que defineix la disposició final primera de la Llei 19/2020 no significa que substitueixi les lleis especials, sinó que les complementa quan aquestes no regulen un aspecte determinat, especialment en matèria de no-discriminació. Per tant, que un departament opti per *"no aplicar la llei adient" (E_AltresAdmin1)*, i en lloc d'incoar els seus propis expedients "ho retorni perquè s'apliqui la Llei 19/20", suposa una irregularitat.

Al mateix temps, aquesta ambigüitat competencial es tradueix en un funcionament erràtic on expedients han circulat durant mesos per altres departaments —*"ja ho havien tingut un temps analitzant i la persona usuària no en tenia cap culpa"*— o casos que fins i tot *"han caducat" (E_Polítics)* després d'un llarg període en un servei que finalment ha resolt *"que no és competent" (E_Polítics)*. En molts casos, l'OITND ha optat per assumir la gestió —encara que no estigués molt clar que la competència fos seva— perquè *"algú ho ha de fer" (E_Polítics)* per evitar deixar les víctimes desprotegides. Tanmateix, aquesta decisió d'assumir la responsabilitat no elimina la frustració de les víctimes —a qui han d'informar que després de mesos d'inactivitat el cas es torna a començar i el porta una altra unitat— i genera inseguretat als **equips tècnics, que operen amb la inquietud que, en qualsevol moment, "algun jurista pot dir que això no els [ens] correspon" (E_Polítics)**.

Darrera aquesta situació hi ha dos problemes de fons. En primer lloc, el fet que no existeixen uns criteris clars que especifiquin quan una regulació sectorial pot considerar-se completa i quan, per contra, presenta un buit que permet activar la Llei 19/2020. Un entrevistat assenjala que caldria que tot plegat *"quedés molt ben lligat" (E_AltresAdmin1)*,

posant de relleu la manca d'un veritable enllaç normatiu que guïï aquesta relació entre normes. Aquest dèficit impedeix aplicar adequadament el **principi d'especialitat** —que exigeix que la norma sectorial prevalgui sobre la general— i genera una sensació de “solapament” o de possible conflicte competencial, tot i que jurídicament no n’hi hauria d’haver. Ara bé, no és que es vulneri aquest principi d’especialitat, sinó que el sistema no està prou ben articulat per funcionar correctament. És a dir, el problema no és de jerarquia normativa, sinó d’absència d’instruments que facin possible aplicar la supletorietat de manera coherent, estable i predictable.

El segon problema de fons és que hi ha una certa **resistència a sancionar**: *“ningú vol ser l’òrgan que prengui la decisió d’executar la sanció”* (GD_AdminGC), no per dificultats jurídiques, sinó per *“un tema estrictament polític”* (GD_AdminGC). Vèncer aquesta resistència requereix d’un marc competencial clar, que no s’està donant.



El caràcter supletori del règim sancionador de la Llei 19/2020 respecte la legislació sectorial en alguns casos ha dificultat la coordinació entre règims, generant inseguretats competencial i allargant els procediments de denúncia.

Aquesta situació també té conseqüències “cap enfora”, en la manera com les persones víctimes de discriminacions i les entitats que lluiten pel seus drets i les acompanyen en la seva defensa perceben que s’està aplicant la Llei. Més enllà de l’allargament de terminis, les **entitats** posen de manifest que *“no pot ser és que [els departaments] s’estiguin contradients en tot”* (GD_Entitats1), ni que es deixin les persones afectades en *“una mena de llimb”* (GD_Entitats1) normatiu, on la discriminació no troba encaix. Tot plegat contribueix a una sensació general de *“manca d’aplicació”* (GD_Entitats1) del règim sancionador, o en tot cas de disfuncionalitat.

La prova com a condició de viabilitat del règim sancionador

Les discriminacions relatives al tracte, al llenguatge o a decisions subtils sovint són molt difícils de provar. Aquesta manca de proves és un obstacle estructural que travessa tot el procediment sancionador. Com a conseqüència, **a la responsabilitat que ja s’atorga a les víctimes de denunciar** —quelcom que al Capítol 3 ha estat exposat com una limitació del disseny de la Llei 19/2020— **se li afegeix la responsabilitat d’aportar unes proves en la majoria de casos inexistents**; és a dir, el procediment *“posa tota la càrrega sobre la persona discriminada”* (GD_Entitats1), una situació que les entitats defensores de col·lectius històricament discriminats qualifiquen com *“absolutament aberrant”* (GD_Entitats1). D’aquesta manera, en molts casos la dificultat no rau en *“reconèixer que [la discriminació] existeix; [sinó en] com valides que allò està passant”* (E_Polítics).

A aquest buit probatori s'hi afegeix una limitació institucional de base: **l'Administració no disposa de cap cos d'inspecció ni d'eines d'investigació pròpies**. Com exposa una tècnica: *"altres departaments i altres òrgans tenen cossos d'inspecció, (...) això a l'Oficina no existeix"* (GD_AdminGC). Aquest dèficit es tradueix en un cercle pervers: quan el relat de la víctima contrasta amb la versió de la part denunciada, i sense que constin indicis materials que permetin corroborar cap de les dues versions, *"els fets no estan [els tens] lligats d'una manera tan sòlida com per dir, tramitem"* (EG_GC_Àmbit). La conseqüència és que molts casos **s'arxiven per impossibilitat de demostrar el fet discriminatori**, malgrat la percepció compartida que *"alguna cosa devia passar"* (EG_GC_Àmbit).

"Et veus obligat a arxivar dient que hem gratat tot el que hem pogut però no hem arribat més enllà" (EG_GC_Àmbit).

Les dades de l'OITND de 2024 confirmen aquesta dinàmica estructural: dels 488 casos rebuts i gestionats, només 100 han estat considerats actius¹⁶, dels quals una part molt reduïda (41) ha arribat a la fase sancionadora, mentre que la majoria s'han arxivat. D'aquestes, la majoria s'han arxivat per manca d'indicis (222 casos) o per derivació a altres òrgans (103 casos), fet que evidencia fins a quin punt la manca d'eines d'investigació limita la capacitat de l'Administració per verificar els fets.



El fet que menys del 10% de les denúncies arribi a la fase sancionadora i quasi la meitat s'arxivin per manca d'indicis evidencia la dificultat de demostrar actes discriminatoris, inclús disposant d'un règim sancionador específic.

En aquest marc, esdevé especialment polèmic l'article 22.4 que planteja que "en el procediment administratiu d'instrucció d'un cas de discriminació, si la persona que al·lega haver-la patit n'aporta indicis racionals i fonamentats, s'ha d'aplicar la **inversió de la càrrega de prova**". Ara bé, al Capítol 3 sobre disseny de la Llei ja s'anticipava que aquesta possibilitat —molt poc habitual en el marc d'un règim sancionador general, si bé cada dia ho és més en matèria d'igualtat i no discriminació¹⁷— seria difícil d'aplicar, no només pel

¹⁶ Conjunt de casos que estan en fase de diligències prèvies o bé s'ha fet un acord d'incoació de sancionador.

¹⁷ Tal com s'explica al Capítol 3, ja al 1997 la inversió de la càrrega de la prova es va incloure en la Directiva 97/80/CE del Consell, de 15 de desembre de 1997, relativa a la càrrega de la prova en els casos de discriminació per raó de sexe. Un exercici similar es recull en l'article 8 de la Directiva 2000/43/CE del Consell, de 29 de juny de 2000, relativa a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte de les persones independentment del seu origen racial o ètnic; en l'article 10 de la Directiva 2000/78/CE del Consell, de 27 de novembre de 2000, relativa a l'establiment d'un marc general per a la igualtat de tracte en l'ocupació i

seu caràcter innovador —que també— sinó per l'ambigüïtat de l'article, que proposa que la inversió no s'apliqui sempre sinó quan la persona que al·lega haver sofert discriminació aporta indicis racionals i fonamentats, però no defineix els paràmetres a partir dels quals s'ha d'avaluar si un comportament és discriminatori. Com era esperable, aquesta anàlisi de la implementació confirma que aquesta inversió de la càrrega de la prova **no s'ha aplicat en cap moment**. Diverses tècniques coincideixen que el seu desenvolupament *"mai s'ha abordat perquè realment va contra els principis de la potestat sancionadora"* (GD_AdminGC) i, en conseqüència, *"l'assessoria jurídica va dir no, això no s'aplica i punt"* (GD_AdminGC). Aquesta lectura ha consolidat una pràctica administrativa on, *de facto*, l'article existeix però —de nou, a manca d'un Reglament que el desenvolupi— resta inoperant, sense criteris, protocols ni marcs de garantia que en permetin l'ús. En altres paraules, davant l'absència de precisió normativa, s'ha optat per no aplicar el mandat genèric de la Llei 19/2020.

Aquesta situació no deixa de ser preocupant, doncs es tracta d'un mecanisme legal fonamental per a garantir que el principi d'igualtat de tracte pugui aplicar-se de manera efectiva, ja que, —tal com s'ha exposat a l'inici de l'apartat— per regla general, la persona que pateix una discriminació es troba en situació de desavantatge, en la posició de poder més feble i amb menys elements per demostrar el fet discriminatori. És per aquesta raó que, tot i conèixer les dificultats d'aplicació de l'article 22.4, diverses persones informants subratllen que la mesura té sentit i és pertinent en l'àmbit de la discriminació, però apunten que caldria trobar maneres per desplegar-la amb garanties addicionals.

"Yo creo que está bien que en la infracción administrativa haya una inversión en la carga de la prueba" (E_AltresAdmin2).

En síntesi, el treball de camp posa de manifest que la inversió de la càrrega de la prova és percebuda com **una mesura necessària però no desenvolupada**, i la seva inaplicació amplifica un problema estructural ja identificat: en absència d'aquest mecanisme i de mecanismes d'inspecció i investigació, la **càrrega probatòria recau íntegrament en la víctima**. Aquest escenari genera *"manca de confiança"* (GD_Entitats1) i fa el procés de denúncia molt difícil de sostenir per les persones discriminades, un aspecte que es desenvolupa en major profunditat a l'apartat 4.4.2 sobre atenció a víctimes.

4.4.2. La dimensió reparadora del règim sancionador

La Llei 19/2020 preveu diferents instruments de reacció davant situacions de discriminació, que inclouen, d'una banda, les sancions administratives i, de l'altra, un

l'ocupació; i en l'article 9 de la Directiva del Consell 2004/113/CE, de 13 de desembre de 2004, per la qual s'aplica el principi d'igualtat de tracte entre homes i dones a l'accés a béns i serveis i el seu subministrament.

conjunt de mesures adequades per a la solució de controvèrsies (MASC), com ara la mediació o la conciliació, així com la possibilitat de substituir sancions lleus i greus per activitats d'utilitat pública, tasques de suport a les víctimes o accions formatives. Aquests instruments estan orientats a assolir uns determinats resultats, entre els quals destaquen la retribució (en tant que càstig de la conducta infractora) i la reparació del dany causat a les víctimes, que pot incloure formes de restitució material, simbòlica o de drets.

Des d'aquesta perspectiva, no es pot establir una correspondència automàtica entre instruments i resultats. Tot i que la sanció té una funció eminentment retributiva, també pot generar efectes reparadors per a les víctimes, en tant que reconeix la vulneració patida i activa mecanismes de responsabilització. De la mateixa manera, les MASC, tot i que sovint s'associen a enfocaments restauratius, poden incorporar elements de caràcter retributiu, especialment quan impliquen l'assumpció de responsabilitats per part de la persona infractora.

En coherència amb aquest plantejament, **la Llei preveu la reparació com un possible objectiu de la resposta sancionadora i habilita vies alternatives que poden resultar especialment rellevants en l'àmbit de la discriminació**, on el dany pot adoptar formes diverses i no sempre és fàcilment quantificable o acreditable. En aquest sentit, els articles 34.a, 34.b i 47 incorporen elements de diàleg, responsabilització de la persona infractora i reparació dels efectes de la discriminació. El marc analític utilitzat en aquesta avaluació permet interpretar aquestes mesures com a contribució potencial a la restitució integral de les víctimes, sempre que puguin aplicar-se amb garanties i amb un encaix normatiu clar.

Tanmateix, aquesta dimensió reparadora que el text legal possibilita es troba avui profundament limitada en la pràctica. **En absència d'un Reglament sancionador, que inclogui un capítol de mesures adequades de solució de controvèrsies, no existeixen procediments ni criteris que permetin definir quan és pertinent activar aquestes mesures, com s'han d'articular amb la sanció o quines garanties han d'acompanyar-les.**



Si bé la Llei contempla que les mesures de reparació de les víctimes vagin més enllà de la sanció, la manca de Reglament ha impossibilitat l'activació de les mesures adequades de solució de controvèrsies.

En aquest context, allò que la Llei va concebre com una alternativa complementària —i fins i tot prioritària en alguns casos, com les discriminacions produïdes dins l'Administració— queda reduït a una previsió legal sense desplegament. L'efecte és un **buit operatiu que impedeix que aquestes vies funcionin com a mecanismes reals de reparació** i que debilita de manera significativa l'ambició transformadora del règim sancionador.

Al mateix temps, aquesta dificultat de desplegament es tradueix en una tensió no resolta entre el paradigma punitiu i el reparador —anticipada en el Capítol 3. **La Llei preveu dues lògiques diferents —la sanció i la reparació— però no estableix quan ni com cal prioritzar-ne una o l'altra**, fet que, en paraules d'una informant, fa que el *“el salt entre un i l'altre, en quin moment s'ha de donar aquest salt, responen a paradigmes diferents i, per tant, en aquest sentit és una dificultat enorme”* (E_AltresAdmin3). Aquesta indefinició afecta també la funció de la mediació, que pot esdevenir un espai de diàleg orientat a la reparació del dany, però que, tal com s'adverteix al treball de camp, *“pot ser entesa simplement com una negociació”* (E_AltresAdmin3) i no necessàriament com un procés reparador. Igualment, es constata que la reparació prevista a la Llei no s'inscriu en marcs existents sobre els drets de les víctimes, atès que no *“es vincula amb el paradigma de base, que seria una justícia restaurativa, o l'element que hi ha de fons, que és la qüestió del dret a les víctimes”* (E_AltresAdmin3), fet que dificulta dotar aquest enfocament de garanties jurídiques i coherència institucional. En aquest marc de desplegament incomplet, la limitació de les vies reparadores no s'expressa tant en una absència total d'actuació com en les dificultats per abordar de manera efectiva determinats tipus de discriminació. En la pràctica, s'han tramitat denúncies, incloent-hi casos referits a actuacions d'administracions públiques —com ajuntaments o serveis municipals—, especialment en àmbits sensibles com l'empadronament. No obstant això, la capacitat de provar una voluntat discriminatòria en l'actuació administrativa és extremadament limitada, especialment en absència de criteris procedimentals clars, d'eines d'investigació específiques i de marcs probatoris adaptats a la naturalesa de la discriminació institucional.

En aquest context, la dimensió reparadora no acaba de materialitzar-se ni com a alternativa real a la sanció ni com a complement que en reforci el sentit. **Sense Reglament, les MASC no es poden activar de manera sistemàtica**: sense orientacions clares, no existeix un criteri compartit per determinar quan és pertinent prioritzar el diàleg davant la sanció; **i sense un ancoratge explícit en els drets de les víctimes, la reparació corre el risc de quedar desconnectada de les seves necessitats**. El resultat és un règim sancionador que, en la pràctica, opera sobretot des de la seva dimensió retributiva, mentre que la lògica reparadora —que hauria de contribuir a restituir la dignitat, els drets i la confiança de les persones afectades— queda en suspens.

Així, tot i que la Llei 19/2020 obre la porta a un model de resposta més ampli i potencialment transformador, el seu disseny i desplegament incomplet fa que aquesta dimensió reparadora sigui, avui, una oportunitat no concretada. **La manca de desplegament efectiu de les MASC accentua la importància de comptar amb espais específics d'atenció a les víctimes, capaços de garantir suport, acompanyament i reparació en un context on les vies alternatives previstes per la Llei encara no són efectives**. És en aquest buit —entre allò que la norma preveu i allò que el sistema pot

actualment oferir— on es fa especialment necessari analitzar la segona dimensió de la restitució integral: l'atenció a les víctimes.

4.4.3. Atenció a víctimes

Les queixes, les reclamacions i la denúncia com a porta d'entrada

La Llei 19/2020 situa les queixes, les reclamacions i la **denúncia** (d'ara endavant el concepte denúncia els agruparà tots tres) **com els principals mecanismes d'activació dels drets de les víctimes de discriminació**. En la pràctica, tal com es desprèn del treball de camp, l'activació d'una queixa, reclamació o denúncia es produeix per vies diverses, en funció del context i del perfil de la persona afectada, incloent-hi l'Oficina d'Igualtat de Tracte i No-Discriminació (OITND), els cossos policials o altres serveis públics que actuen com a primer punt de contacte. Aquesta pluralitat de punts d'entrada respon, en coherència amb el disseny de la Llei, a la voluntat que el sistema funcioni com una “*finestreta única*” (GD_Polítics), capaç de garantir un accés clar, ràpid i segur al sistema de garanties.

Així mateix, en determinats àmbits, especialment en el sector privat, la Llei preveu la possibilitat de formular reclamacions directament davant les persones o entitats prestadores de serveis (art. 15.4), fet que amplia els canals formals d'activació dels drets. Tanmateix, el funcionament real d'aquest mecanisme està fortament condicionat per les situacions de vulnerabilitat en què es troben moltes de les persones afectades, així com pels límits institucionals ja analitzats en l'apartat de capacitat sancionadora: si el sistema no desplega prou eines, les persones no només no accedeixen al procediment, sinó que tampoc poden activar les vies de reparació o restitució previstes en la Llei.

En la pràctica, **la denúncia s'articula en un context de vulnerabilitat estructural marcat per la manca de coneixement dels drets, la por a represàlies, la desconfiança envers l'administració i la càrrega probatòria que sense la regulació adequada continua recaient sobre la víctima**. Tal com assenyalen professionals que treballen amb col·lectius afectats, existeixen múltiples barreres d'entrada:

La infradenúncia, [...] té a veure amb la desconfiança amb l'administració. No conèixer els drets, que l'administració no dona prou informació, l'experiència, la por és una, l'experiència d'haver presentat una denúncia que no hagi passat res i haver-te sentit, que tampoc serveix de gaire, per tant ja no ho presento, col·lectius específics que tenen menys mitjans, estic pensant la mateixa en concret en persones que viuen al carrer, poc interpel·lades, amb pocs mitjans per presentar denúncies, més enllà que hi hagi entitats que hi treballen de manera propera. La normalització és un altre motiu” (GD_AdminGC).

A aquests elements se n'afegeixen d'altres, com el fet que moltes persones no identifiquen *"que aquella situació que s'està vivint és una discriminació i que, per tant, és denunciabile"* (GD_AdminGC), o que, per la seva situació de vulnerabilitat, tenen *"por, per la desconeixença dels processos, per la falta de confiança en l'administració, per l'excés de burocràcia (...) i la falta d'accessibilitat"* (GD_Entitats2). Aquest conjunt de percepcions genera una **desconfiança estructural que dificulta enormement l'activació del mecanisme de denúncia i, per tant, l'accés als drets reconeguts per la Llei.**

A aquesta vulnerabilitat se suma la càrrega de la prova, que com ja s'ha explicat en altres apartats de l'informe, sovint recau sobre la persona discriminada, malgrat trobar-se en posicions de desavantatge. Les entitats expliquen que aquest desequilibri converteix el procediment en un recorregut *"llarguíssim, violent, asquerós, farragós, completament jurídic i amb termes que cap persona pot entendre."* (GD_Entitats1). Tal com s'ha explicat, quan no es poden aportar proves directes, moltes denúncies s'arxiven, reforçant el sentiment d'impunitat i debilitant la confiança en el sistema, fins al punt que algunes entitats ho descriuen com una forma de *"violència institucional"* (GD_Entitats1).

Aquest conjunt de barreres explica que la infradenúncia sigui molt elevada. Informants indiquen que pot arribar *"al voltant d'un 80%"* (GD_AdminGC), especialment entre col·lectius travessats per diverses situacions de vulnerabilitat o que no identifiquen com a discriminatòries les conductes que pateixen. Com relata una informant, moltes persones *"toleren aquest tipus de comportaments des d'un absolut desconeixement [...] dels drets que li són propis"* (E_SP), mentre que d'altres, davant la por o la incertesa, ni tan sols consideren iniciar el procediment. Aquesta combinació de vulnerabilitat, desconeixement i desconfiança limita la capacitat de la Llei de funcionar com a mecanisme efectiu de protecció.

La manca de coneixement social de la Llei i sobre l'existència mateixa de l'OITND també accentua aquesta situació. Persones entrevistades expressen que *"no, no conocía la Oficina"* (E_Víctima1) o que la perceben com un *"ens molt llunyà, [al qual] és molt difícil d'arribar"* (GD_Entitats1). Aquest desconeixement limita la capacitat de la Llei de funcionar com a instrument d'accés universal als drets. Tot i el principi de "finestreta única", aquesta arquitectura institucional encara no es percep com accessible ni com una porta d'entrada clara per als perfils que més discriminació pateixen.



La manca de coneixement dels drets i de la mateixa Llei 19/2020, la por a represàlies, la desconfiança envers l'administració i el fet que la càrrega probatòria continua recaient sobre la víctima expliquen que la infradenúncia s'estimi en un 80%.

Davant d'aquesta realitat, **l'eficàcia de la Llei no depèn únicament del règim sancionador**, que, com s'ha analitzat, té una capacitat d'acció limitada, **sinó de la disponibilitat d'un acompanyament sostingut capaç de reduir les barreres d'entrada i sostenir la víctima en totes les fases del procediment**.

En aquest context, allò que determina realment la possibilitat d'exercir el dret a denunciar no és només l'existència formal de mecanismes de reclamació, sinó la capacitat del sistema d'oferir suports continus que permetin travessar el procediment sense desprotecció ni abandonament. **les entitats socials esdevenen un actor clau**: *"si no hi ha una entitat, no hi ha res. És a dir, és impossible que una persona en situació vulnerable, més vulnerabilitzada per la discriminació en qüestió, arribi a fer cap pas."* (GD_Entitats1). Les entitats informen, orienten, ajuden a identificar la discriminació, sostenen emocionalment i, quan cal, assumeixen fins i tot tasques pràctiques com els desplaçaments, la recollida d'evidències o la gestió de la frustració. L'acompanyament comença sovint abans de la denúncia, es manté durant el procediment i s'estén després, especialment quan la resposta institucional es percep com lenta o insuficient.

En aquest sentit, la Llei 19/2020 preveu, en l'article 26.2, una possibilitat de representació que podria reforçar la posició de la persona afectada en els procediments administratius, en reconèixer **la legitimitació de determinades entitats i organitzacions per actuar com a persones interessades**, sempre que comptin amb l'autorització de la víctima i compleixin uns requisits específics. Tot i això, tal com es desprèn del treball de camp, aquesta figura és poc coneguda entre les persones potencialment beneficiàries i entre alguns dels actors implicats, i els requisits exigits per exercir-la són elevats. Així, caldria que aquesta possibilitat de representació estigui clarament desenvolupada i regulada en el futur Reglament sancionador, per tal que pugui esdevenir un instrument efectiu de garantia de drets.

Ara per ara, aquesta responsabilitat recau en bona mesura en les entitats, que sovint operen sense recursos específics i sense una coordinació estructurada amb l'OITND. Si bé en els darrers mesos s'han realitzat avenços en aquesta direcció i es vol utilitzar el Consell Assessor de Drets Humans —on hi ha representades la majoria d'entitats defensores— com a espai de coordinació amb elles, **el repartiment de la responsabilitat encara no està del tot ben repartit entre les entitats i el sistema públic de garantia de drets**. Quan aquest suport falla, el risc de revictimització augmenta i torna a emergir la sensació d'abandonament. Les entitats entrevistades expliquen que *"es porta un any i mig amb un periple jurídic terrible i no ha passat res, no hi ha hagut cap canvi, no hi ha hagut reparació"* (GD_Entitats1), fet que erosiona encara més la confiança en l'Administració —no només de les víctimes sinó també de les pròpies entitats— i desincentiva futures denúncies.

En aquest context, la denúncia —que hauria de ser la porta d'entrada a la protecció institucional— es converteix sovint en un tràmit feixuc que només pot sostenir-se gràcies al suport de les entitats. Aquesta realitat connecta directament amb els límits del règim

sancionador i amb la manca de desplegament del vessant restauratiu de la Llei: si no s'activen mecanismes que donin resposta ràpida, clara i reparadora, el procés no només deixa de protegir, sinó que pot perjudicar les persones que intenten exercir els seus drets. Per això, la capacitat de la Llei per assegurar protecció i restitució no depèn només del marc normatiu, sinó del conjunt d'elements —accessibilitat, acompanyament, reconeixement institucional i mesures de reparació— que han d'operar de manera integrada perquè l'exercici del dret a denunciar sigui real i efectiu.

Reparació i restitució de les víctimes

La Llei 19/2020 incorpora la reparació com un dels seus principis rectors i l'estableix com a objectiu explícit de l'actuació administrativa. Tanmateix, el balanç del seu desplegament mostra que la reparació és, avui, un dret incomplet, fortament condicionat per la manca de desenvolupament del règim sancionador i de les MASC, per la limitació de les sancions accessòries a una única tipologia i per les limitacions estructurals de l'Oficina. Aquesta combinació de factors genera una distància significativa entre allò que la Llei hauria de permetre —un model de restitució integral— i allò que el sistema pot garantir actualment.

Un primer element que dificulta la reparació és **la baixa capacitat sancionadora**. El volum d'expedients és reduït i les sancions efectivament imposades representen un percentatge molt limitat del total de denúncies. Com explicava una informant, *"el que s'arriba a sancionar és molt poc, (...) un deu per cent? Jo no crec que arribi..."* (GD_AdminGC). Quan això passa, la percepció de manca d'efectivitat es consolida i s'accentua la sensació que el procediment no genera cap resultat tangible. Tal com relata una entrevistada:

"Amb casos en concret veiem que està tot molt dilatat en el temps i les famílies o la persona que denuncia es cansa. O sigui, nosaltres fem tot el procés perquè no es cansi i faci tot el circuit real, però després no hi ha resposta o es queda molt fluixa. (GD_Entitats1).

Aquesta dilació no respon únicament a dificultats administratives, sinó també a una lògica de **prudència tècnica** que travessa l'actuació administrativa en l'àmbit sancionador. La tramitació d'un procediment sancionador exigeix garantir els drets de totes les parts implicades, inclosa la persona o entitat presumptament infractora, així com assegurar la solidesa jurídica de les resolucions adoptades. En un context en què molts expedients presenten una elevada complexitat probatòria i en què una part significativa dels casos no arriba a prosperar, aquesta exigència de garanties tendeix a traduir-se en una actuació especialment cautelosa. A més, cal tenir en compte que els procediments sancionadors poden derivar en litigis contenciosos administratius que s'allarguen durant anys, fet que incrementa la pressió sobre els equips tècnics i reforça estratègies orientades a minimitzar riscos jurídics. Aquest escenari, **marcat per la incertesa procedimental i per la necessitat de garantir drets i seguretat jurídica**, situa el règim sancionador en una posició ambigua,

en què no sempre és clar com articular la resposta més adequada davant la discriminació sense que això respongui necessàriament a una manca de voluntat d'intervenció. Aquestes dinàmiques procedimentals tenen efectes rellevants sobre l'experiència de les persones denunciants, especialment pel que fa a la durada dels processos, la incertesa i el desgast associat a la tramitació.

Al mateix temps, aquestes experiències evidencien que, en la pràctica, **el pes de la reparació recau sobretot en l'esforç individual de les persones que denuncien, mentre que el sistema no sempre respon amb un acompanyament proporcional a aquest esforç**. Això fa que el desgast emocional i temporal acumulat sovint superi els resultats que finalment s'obtenen. En aquest escenari, l'absència d'una resposta sancionadora clara no només limita la reparació efectiva a escala individual, sinó que també en minva la funció protectora i el potencial dissuasiu que la Llei hauria de garantir.

Tot i aquestes limitacions, **les sancions administratives poden tenir un efecte reparador parcial, en tant que comporten un reconeixement institucional del dany i una atribució de la responsabilitat, encara que no garanteixin, per si soles, una restitució plena**. Per a algunes víctimes, allò més significatiu no és l'import monetari de la sanció, sinó el reconeixement formal del dany i la confirmació institucional que la seva versió dels fets ha estat validada per una autoritat pública. Una víctima ho expressa amb claredat: *“una part molt important [...] és quan et confirmen que han corroborat la teva versió amb tots els testimonis i et diuen que coincideix. Per mi això va ser molt clau [...] em vaig posar a plorar perquè va ser com, uau, he explicat la veritat”* (E_Víctima3). Així mateix, la reparació es vincula també al simple fet que la persona infractora rebi la comunicació dels fets i assumeixi la responsabilitat: *“el més important era que aquesta persona sabés que havia estat denunciada per això... la sanció econòmica m'era igual”* (E_Víctima3). Aquestes experiències apunten a **la importància del reconeixement com a component central de la reparació en contextos de discriminació**.



Si bé el reconeixement institucional és una part important de la reparació, la dilació dels procediments, el fet que la víctima hagi d'assumir la càrrega probatòria, la taxa baixíssima de sancions i la impossibilitat de fer efectiva la indemnització en l'àmbit administratiu han limitat la restitució de les víctimes.

Tanmateix, aquesta via de reparació és limitada. Moltes denúncies no arriben a sanció per manca de proves —com ja s'ha explicat en l'apartat anterior— o perquè les competències es dispersen entre diferents departaments, generant sensació d'impunitat. Tal com assenyala una entitat, això sovint es tradueix en *“manca d'aplicació absoluta i arxivament de*

totes les denúncies, amb el que suposa per a la persona, d'haver-la animat i no arribar a bon port (GD_Entitats1).

A més, la Llei preveu la possibilitat d'indemnitzar els danys i perjudicis derivats de situacions de discriminació, tal com recullen diversos articles (24, 25, 51 i 52), però no concreta els mecanismes ni el procediment per fer efectiva aquesta indemnització en l'àmbit administratiu. Aquesta indefinició fa que, en la pràctica, la reparació econòmica quedi desplaçada cap a la via judicial. Tot i que algunes víctimes i entitats interpreten que la Llei podria obrir aquesta porta, una informant explicava: *"això només ho pot fer un òrgan judicial. No ens posarem aquí a valorar proves i a gestionar indemnitzacions entre particulars perquè a l'administració no li toca"* (GD_AdminGC). En absència d'un desenvolupament reglamentari que permeti quantificar i reconèixer una indemnització a favor de la víctima, aquesta dimensió essencial de la restitució, ja que impedeix compensar els danys i perjudicis soferts arran de la vulneració de la Llei.

Pel que fa a les formes de reparació no sancionadores, el sistema presenta potencialitats, però també grans obstacles. **Les MASC previstes** —com la mediació, el diàleg o les tasques de reparació— **depenen de la voluntat de les parts i d'un suport institucional que encara no existeix**. Diverses entitats constaten que els processos restauratius no han tirat endavant:

"Per manca de competència, una altra vegada, per manca d'aplicació o perquè l'altra part no ha volgut participar. I molt especialment quan l'agressor ha sigut un funcionari de l'administració pública. En reparació sempre hi ha d'haver voluntat de les dues parts. L'altra part no hi ha volgut participar i també és administració. Aleshores, si volem reparar amb l'administració [...] i l'administració mateixa no vol participar, doncs ja, bueno, com el sùmmum de la manca de reparació. Això és un poc el resum." (GD_Entitats1).

Aquesta dificultat no és excepcional, sinó sistèmica. El treball de camp posa de manifest que la manca d'eines i de capacitat coercitiva limiten l'inici de processos restauratius. És a dir, l'OITND sovint no té *"força per iniciar [els procediments], ni tant sols els processos restauratius"* (GD_AdminGC). El resultat és una paradoxa operativa: **les vies restauratives depenen d'una voluntat i d'uns instruments que sovint no existeixen, cosa que fa que, en la pràctica, siguin difícils d'activar i aportin poca capacitat real de reparació**.

Malgrat tot, quan aquests processos s'activen, tenen un impacte profund. En alguns casos, el procediment basat en mecanismes adequats de solució de controvèrsies, afavoreix que la persona infractora assumeixi la seva responsabilitat i busqui activament reparar el dany causat: *"com era conscient del meu error, doncs vaig dir, bueno, això ho he d'arreglar, [...] vaig demanar disculpes moltes vegades a aquell noi, i les va acceptar*.

(E_Infractor)". En paral·lel, les víctimes descriuen aquests processos com espais amb un fort component sanador, on l'acompanyament i el reconeixement institucional els ajuden a elaborar l'experiència viscuda: *"fue muy sanador. Al menos a no sentirme solo, sino pensar que una institución pública está teniendo en cuenta el problema que ha tenido un ciudadano"* (E_Víctima1). Tot i així, aquests casos encara són excepcionals, i depenen en gran mesura dels esforços puntuals dels equips i de la voluntat de les parts, més que no pas d'un sistema consolidat.

Així doncs, més enllà d'aquests casos puntuals, **les persones entrevistades coincideixen que no es pot parlar de restitució integral**. Els motius són múltiples: manca de recursos humans, inexistència de seguiment dels compromisos adquirits, absència de sancions accessòries que donin continuïtat a les mesures restauratives, dependència excessiva de la voluntat individual i poca articulació entre els resultats dels expedients i els canvis estructurals necessaris per evitar la repetició. Tal com resumeix una professional: *"es parla molt de reparació, però sembla que no s'acaba d'entendre què significa i què implica"* (GD_AdminGC).

En resum, **la Llei proporciona un marc jurídic que permetria una reparació molt més àmplia, però el seu desplegament encara no fa possible aquest horitzó**. *"La Llei és el marc jurídic perquè això pogués passar [...]. La Llei ens dona la possibilitat que aquesta reparació integral pugui passar. Però que passi o no, [dependrà] del desplegament i compliment de la Llei (GD_Entitats1)"*. La distància entre aquest marc normatiu i la seva capacitat d'operar en la pràctica també ha generat, en alguns casos, expectatives difícils de satisfer en el context actual de desplegament, especialment pel que fa a la rapidesa i a l'abast dels resultats reparadors. **Avui, la reparació es produeix sobretot a través del reconeixement institucional, l'escolta i el tracte, que moltes víctimes descriuen com a reparadors, però que són insuficients per parlar d'una restitució integral del dany**. Com expressa una víctima després de rebre la resolució del seu cas: *"sí que hi ha hagut una reparació cap a mi, però no sé si cap a la societat perquè jo no sé [...] quina feina ha està fent aquest noi"* (E_Víctima3).

La reparació, tal com es configura ara, és doncs fragmentada, limitada i desigual, i depèn més dels esforços puntuals dels equips i de les entitats que no pas d'un sistema institucionalment robust. Aquest desequilibri és determinant per entendre per què, malgrat els esforços humans i professionals, avui no es pot parlar d'una restitució integral de danys i perjudicis.

4.4.4. Un model de protecció i reparació encara per consolidar

La restitució integral de les víctimes de les vulneracions del dret a la igualtat de tracte i a la no-discriminació requereix l'articulació simultània de dues dimensions indissociables: per una banda, **una capacitat sancionadora operativa**, capaç de generar respostes efectives i activar la responsabilització de les persones o les institucions infractores, així com d'activar els mecanismes necessaris per protegir la víctima i evitar la repetició de la discriminació. Per altra banda, **un sistema d'atenció que asseguri l'acollida, l'acompanyament i la reparació a les víctimes al llarg de tot el procediment**. La combinació i coordinació d'aquests dos eixos hauria de permetre assolir aquesta quarta R, que és la restitució integral de les víctimes, i en última instància, garantir que la Llei opera com un instrument efectiu de garantia, protecció i reparació.

Tanmateix, l'anàlisi desenvolupada en aquest apartat mostra que aquesta complementarietat encara no es materialitza plenament. D'una banda, el règim sancionador presenta mancances estructurals –entre les quals destaquen la inexistència del Reglament, la limitació de les sancions accessòries, la inseguretat competencial, la manca de mecanismes d'investigació i la inoperativitat de la inversió de la càrrega de la prova– que limiten la seva capacitat de generar responsabilitat i de restituir el dany causat. De l'altra, l'atenció a les víctimes opera en gran mesura gràcies a l'esforç de les professionals i al sosteniment de les entitats socials, però sense un sistema públic prou robust que garanteixi un accés fàcil als procediments, informació clara, suport continuat i una resposta capaç de tancar el cicle de reparació i no repetició.

Aquest desajust té impactes en totes les dimensions de la restitució integral. El reconeixement de les discriminacions es produeix, però de **manera desigual i sovint tardana, fet que limita la seva funció reparadora i protectora**. La responsabilitat queda afeblida per la baixa efectivitat sancionadora i per la impossibilitat d'activar, de manera sostinguda, mecanismes restauratius que comprometin les parts i donin continuïtat al procés. **La reparació que s'aconsegueix és sobretot emocional i simbòlica –centrada en l'escolta i el tracte institucional–, però no compensa plenament els efectes materials, socials o simbòlics derivats de la discriminació**. Finalment, **la no repetició es veu compromesa**, ja que el sistema no genera aprenentatges institucionals ni introdueix transformacions estructurals que redueixin la probabilitat que els mateixos fets tornin a produir-se.



La reparació que està aconseguint la Llei 19/2020 és sobretot emocional i simbòlica –centrada en l'escolta i el tracte institucional–, però no compensa plenament els efectes materials ni socials derivats de la discriminació.

En aquest context, el règim sancionador té un paper ambivalent. D'una banda, és el mecanisme que hauria de permetre exigir responsabilitats i garantir una resposta institucional davant la discriminació. Sense aquesta possibilitat real d'actuació, el sistema perd capacitat protectora i la Llei veu reduïda la seva força transformadora, incapaç d'incidir sobre comportaments i estructures discriminatòries. De l'altra, la seva manca de desplegament plenament operatiu fa que, avui, no actuï com una palanca per completar el cicle reparador, sinó més aviat com a factor que contribueix a generar frustració i desgast entre les persones afectades. En aquest escenari, reforçar les vies restauratives no implica substituir el règim sancionador, sinó reconèixer que, en el marc actual, la reparació efectiva i la restitució de la dignitat de les víctimes poden requerir instruments més flexibles, clars i accessibles que els estrictament punitius.

Així doncs, podem afirmar que **la protecció i la reparació que la Llei 19/2020 hauria de garantir encara no s'assoleixen de manera plena**. Tot i disposar d'un marc legal amb un potencial transformador rellevant, el seu desplegament incomplet ha generat un funcionament fragmentat, en què l'efectivitat dels drets depèn més de les condicions organitzatives i de les pràctiques discrecionals dels actors implicats que no pas d'un sistema institucionalment consolidat. La manca d'instruments reglamentaris, les ambigüitats competencials i l'absència de mecanismes d'investigació i seguiment situen la capacitat sancionadora en un nivell incipient, mentre que l'atenció a les víctimes opera en un marc de feblesa estructural que dificulta transformar l'acollida i l'acompanyament en veritables garanties de reparació. En aquest escenari, la restitució integral es configura més com una expectativa normativa que com una funció realment exercida pel sistema.

Perquè la Llei pugui actuar com un instrument efectiu de garantia de drets, no n'hi ha prou amb reforçar cadascun d'aquests pilars de manera aïllada: **caldrà activar un procés de consolidació institucional que connecti el règim sancionador amb l'atenció a víctimes** mitjançant circuits estables, criteris compartits i mecanismes de coordinació formalitzats. Només una articulació integrada d'aquestes dues dimensions —capacitat de sancionar i capacitat d'acompanyar i reparar— pot generar les condicions perquè el sistema transiti d'un model reactiu i fragmentat cap a un model capaç d'oferir respostes coherents, oportunes i transformadores davant les discriminacions.

4.5. Reflexió final: un desplegament insuficient

L'avaluació de la implementació de la Llei 19/2020, d'igualtat de tracte i no-discriminació, posa de manifest que, cinc anys després de la seva entrada en vigor, **el seu desplegament ha estat molt parcial**. En absència de la planificació estratègica que preveia la Llei, **bona part de les actuacions desplegades —pels diferents departaments de la Generalitat interpel·lats per l'articulat— han respost a iniciatives puntuals i fragmentades**, o s'han

limitat a donar continuïtat a allò que preveïen les normatives sectorials i la normativa antidiscriminació prèvia, sense que la Llei hagi comportat gaire més que un reforç del marc normatiu preexistent. Les principals accions tant de promoció de la igualtat i la diversitat com de transversalització de la perspectiva d'igualtat de tracte i no-discriminació, així com de sensibilització i visibilitat, han estat impulsades des de l'OITND, i en el millor dels casos els departaments i altres organismes públics se n'han fet ressò o les han acollit amb voluntat d'aprendre; però, en general, han estat actuacions més simbòliques que transformadores, en les quals els departaments han tingut un paper més aviat passiu o de receptors.

Així doncs, tot i que la posada en marxa de l'OITND —l'organisme en qui recau el mandat legal de desplegar la Llei— es pot llegir com un primer pas important en el procés d'institucionalització de la igualtat de tracte i de les polítiques antidiscriminació, l'avaluació posa de manifest que **sense recursos (humans, materials i polítics) la creació d'estructures esdevé més simbòlica que transformadora**. La infradotació constant de l'OITND li ha impedit acompanyar els departaments per assegurar un desplegament ampli i transversal de la norma, i maximitzar l'impacte de les accions de promoció i de transversalitat que s'han pogut impulsar. Addicionalment, la manca de recursos humans ha limitat, internament a l'Administració, la capacitat de planificar estratègicament i de crear estructures de coordinació —tant interdepartamentals com bilaterals, entre l'OITND i cadascun dels departaments responsables d'implementar una part de l'articulat— que permetessin interpel·lar-los directament i fer un seguiment acurat del desplegament de les seves actuacions. En definitiva, **ha reduït les accions de transversalitat a la realització de formacions** —absolutament necessàries però insuficients per canviar la manera de fer política pública—, la qual cosa ha deixat coixes les bases d'una verdadera transformació institucional. Externament, cap enfora de l'Administració, la manca de capacitat operativa de l'OITND **ha restringit la possibilitat d'activar socialment la Llei**: de donar-la a conèixer, especialment entre la població amb major risc de ser discriminada, i de difondre els seus principis i valors. Si bé algunes entitats defensores de drets humans i representants de col·lectius històricament discriminats se n'han fet ressò, la percepció general de les entitats és que la Llei (i com a conseqüència l'OITDN) es coneixen poc.

A aquesta manca de recursos se li afegeix que **la decisió pragmàtica de prioritzar la posada en marxa immediata de l'Organisme de protecció**, malgrat haver-li de canviar la denominació i estructura prevista en la Llei, i per tant, la naturalesa jurídica, **no només l'ha deixat en uns llimbs jurídics, sinó que també ha reforçat un posicionament polític i tècnic de "perfil baix"**, que no ha ajudat a contrarestar la manca de capacitat operativa. La inseguretat jurídica que ha generat el canvi de denominació —en un context de judicialització de la política, amb un parell d'expedients judicials mediàtics oberts— ha fet

témer un qüestionament integral de la Llei 19/2020 que en pogués erosionar la legitimitat més enllà de la qüestió de la forma jurídica de l'*organisme*¹⁸.

La conseqüència ha estat un desplegament també parcial d'un dels principals instruments de la Llei 19/2020 (per al qual la dotació de recursos ha estat, si bé considerada insuficient, una mica més estable i constant): el règim sancionador. La decisió de constituir l'OITND com a "oficina", amb rang de direcció general dins el Departament d'Igualtat i Feminismes, **ha paralitzat l'aprovació del Reglament sancionador**. Aquesta manca de desenvolupament reglamentari, al seu torn, ha impedit concretar algunes de les mesures proposades de manera una mica massa abstracta en l'articulat de la Llei, com ara les sancions accessòries, bona part de les mesures adequades per a la solució de controvèrsies (MASC), la inversió de la càrrega de la prova o la indemnització entre parts. D'aquesta manera, si bé el règim sancionador ha estat funcionant i en els darrers anys s'han tramitat més de 300 denúncies anuals, de les quals entre un 10 i un 15% han donat lloc a expedients sancionadors, **la impossibilitat de desplegar justament aquells elements més transformadors ha limitat la seva capacitat de garantir drets i el seu potencial reparador**.

Com a conseqüència de tot plegat, **el potencial redistributiu de la Llei 19/2020 que s'havia identificat en l'avaluació del disseny ha quedat totalment difuminat**. Tot i que era difícil esperar que en un període de cinc anys s'haguessin produït canvis estructurals com són la transformació institucional, el canvi de normes, creences i valors o la reducció de les desigualtats, els resultats de l'avaluació apunten que **el desplegament de la norma ha quedat reduït a assoliments concrets en termes de reconeixement** —principalment la posada en marxa de l'OITND i la possibilitat de sancionar discriminacions per via administrativa. Ara bé, tal i com s'apuntava al Capítol 3, la literatura especialitzada és clara a l'hora de determinar que el canvi estructural requereix d'una transformació tant cultural com material, i ara per ara aquest equilibri es troba llunyà.

Un dels elements claus en el mitjà termini per contribuir tant a la transformació institucional com a la reducció de les desigualtats és consolidar la transversalitat com un enfocament estès i estable. En l'apartat 4.2 s'ha posat de manifest que, de moment, aquesta ha funcionat més aviat com una suma d'iniciatives aïllades que depenen de voluntats individuals i no s'acaben d'integrar en els processos ordinaris de planificació, execució i avaluació de polítiques; la qual cosa **ha limitat la revisió íntegra i transversal de la totalitat de l'actuació i de les pròpies estructures de les Administracions, a la llum dels principis d'igualtat de tracte i no-discriminació**.

¹⁸ En el moment de tancar l'avaluació ja s'ha publicat una de les sentències mediàtiques i el tribunal ha ratificat la sanció imposada per l'OITND, reforçant així la legitimitat jurídica de la Llei 19/2020.

Arran d'això, no només s'han diluït completament les propostes més transformadores de la Llei 19/2020 (com les mesures d'acció positiva, la prohibició del perfilat racial dels cossos de seguretat o de racisme immobiliari) sinó que **fins i tot les disposicions més concretes i en certa manera realitzables de l'articulat** —com ara la revisió dels criteris d'accessibilitat de tots els recursos i serveis públics per garantir-ne un accés i un ús equitatiu— **han quedat neutralitzades per diverses resistències**: en uns casos, la percepció que això ja es feia; en d'altres, la manca de coneixement sobre com implementar-ho; o, fins i tot, una desresponsabilització directa, entenent que no hi ha res a revisar. Com a resultat, és molt difícil pensar que la Llei 19/2020 estigui contribuint de manera directa ni a la Redistribució ni a la Representació, ni tant sols desplegant el seu potencial en termes de Reconeixement.

De fet, **l'únic resultat a mitjà termini en el qual s'han produït avenços modestos és restitució integral de les víctimes**. Ara bé, les limitacions en el desplegament del règim sancionador, tant en la seva vessant punitiva com en la més reparadora, fan que, a dia d'avui, la reparació sigui sobretot emocional i simbòlica, centrada en l'escolta i el reconeixement institucional, però sense arribar a compensar els efectes materials, socials o simbòlics derivats de la discriminació. A més, la no repetició queda compromesa, ja que el sistema no genera aprenentatges institucionals ni introdueix transformacions estructurals que redueixin la probabilitat que els mateixos fets tornin a produir-se.

Si bé les limitacions operatives i els factors tècnics exposats estan darrera del desplegament insuficient que explica que la contribució de la Llei a l'assoliment de la igualtat efectiva i l'erradicació de les discriminacions sigui encara molt modesta, no es pot deixar d'esmentar que un altre factor explicatiu són les **resistències institucionals que han travessat la implementació de la Llei 19/2020**. Tal com ha posat de manifest el treball de camp al llarg dels diferents apartats d'aquesta avaluació, aquestes resistències no s'han manifestat només en relació amb la transversalització de la igualtat de tracte, sinó que han afectat de manera més àmplia el conjunt de les obligacions i potencialitats transformadores de la Llei. Es tracta de resistències que adopten formes diverses —des de la inèrcia organitzativa, la dilació en el desplegament normatiu, la manca de planificació estratègica o la fragmentació de responsabilitats, fins a la negació del fet que l'administració a vegades també discrimina, la desresponsabilització o la contenció política del conflicte— i que són plenament coherents amb el que descriu la literatura sobre la implementació de polítiques d'igualtat i antidiscriminació (Benschop i Verloo, 2006; Woodward, 2008). En aquest sentit, les limitacions observades no responen a una singularitat del desplegament de la Llei 19/2020, sinó que reproduïxen patrons àmpliament documentats en altres contextos, en què **les normes amb un alt potencial transformador tendeixen a ser neutralitzades o reabsorvides pels marcs institucionals existents**.

Aquest fet resulta especialment rellevant si es té en compte que la Llei 19/2020 partia d'un avantatge institucional significatiu, com era la creació d'un departament amb rang equivalent a la resta de conselleries per impulsar-ne el desplegament. Tanmateix, **l'existència d'aquesta arquitectura formal no ha estat suficient per desactivar les resistències institucionals ni per garantir un lideratge polític transversal i sostingut**, cosa que contribueix a explicar per què moltes de les disposicions més ambicioses de la Llei han quedat, fins ara, parcialment implementades o directament bloquejades.

En definitiva, la Llei 19/2020 encara no està sent capaç de garantir una protecció i una reparació plenes a les víctimes de discriminació, ni d'impulsar mesures per evitar la reproducció d'aquestes discriminacions, a causa d'un desplegament parcial del seu articulat i de limitacions estructurals, de caràcter institucional.

5. Conclusions

Més enllà de donar compliment a la mateixa disposició addicional desena de la Llei 19/2020, aquest document tenia la finalitat d'informar tant una possible modificació del marc normatiu antidiscriminació (ja fos reformant la pròpia Llei 19/2020 o impulsant una nova norma específica), com el seu procés de desplegament. Per aconseguir amb aquests objectius, l'informe recull, primer, una avaluació del disseny de la Llei 19/2020, que serveix de marc analític per la posterior avaluació de la implementació.

L'**avaluació del disseny** posa de manifest que, paradoxalment, la Llei és percebuda pels principals agents clau com una llei de màxims i una llei de mínims al mateix temps. El seu caràcter ambiciós de llei paraigües de totes les discriminacions és llegit alhora, en termes positius, com a necessari i com un avenç en termes de garantia de drets —en la mesura en què blindava uns drets i uns valors socials fonamentals que avui estan en entredit—, i en termes negatius com a naïve o innocent. Més enllà de les valoracions, el que és evident és que **la seva amplitud constitueix un avenç important en el reconeixement de les desigualtats i en la necessitat d'abordar-les des de l'Administració, però al mateix temps dificulta extremadament la possibilitat d'un articulat concret**. Així, l'avaluació realitzada posa de manifest que una part important dels seus articles es formulen més aviat com a declaracions d'intencions, que no pas com a mesures concretes. Si bé l'anàlisi ha permès identificar una tipologia d'instruments i d'accions de les quals la norma es dota per poder assolir els seus objectius, només un terç de l'articulat (aproximadament) recull mesures concretes adreçades a col·lectius específics. Addicionalment, els agents clau posen de manifest que **bona part d'aquestes obligacions ja estaven recollides en normes sectorials específiques o en altres normes anti-discriminació**, de manera que la Llei 19/2020 no aporta massa obligacions noves.

Les limitacions associades a aquest caràcter més aviat abstracte i reiteratiu de la normativa existent —un caràcter de gran proclama—, no treuen que **la Llei 19/2020 també recull una sèrie d'elements que els agents clau consideren rellevants i, en alguns casos inclús innovadors**. Destaquen el fet que obre la possibilitat de sancionar les discriminacions per via administrativa, que inicia el procés d'institucionalització de les polítiques antidiscriminació amb la creació d'un organisme específic, que introdueix processos restauratius (si bé el seu enfocament és eminentment retributiu), o que s'atreveix a regular qüestions polèmiques, com ara la prohibició dels perfilats racials per part dels cossos de seguretat o del racisme immobiliari, així com a reforçar drets que no s'estan respectant, com per exemple la obligatorietat d'empadronar persones en situació administrativa irregular.

La seva aportació en termes conceptuals i de valors socials també és clara: l'articulat deixa clar que **la Llei 19/2020 cerca anar més enllà de la igualtat formal i avançar cap a una igualtat real i efectiva, entenent les discriminacions com un problema estructural**, que per

tant, requereix solucions també estructurals. És en aquest sentit que es pot afirmar que **la Llei 19/2020 és, en sí mateixa, un gran instrument de reconeixement de les discriminacions**. Tot i així, una anàlisi en profunditat de l'articulat permet identificar que la Llei inclou també tot un conjunt de mesures orientades a la redistribució, la qual cosa — com a mínim en termes de disseny— estableix unes bones bases per la generació d'un canvi estructural, en tant que la norma reconeix que la transformació cultural ha de venir acompanyada d'una transformació material.

Això no obstant, l'anàlisi ha permès identificar que la norma també té algunes **debilitats de caràcter conceptual**. Seguint la lògica de les 3R de Nancy Fraser, la dimensió de Representació queda pràcticament sense desenvolupar, en la mesura en què l'articulat quasi no recull instruments ni accions directament orientats a promoure la participació de col·lectius històricament discriminats en els diferents espais de la vida social (a banda dels mitjans de comunicació). Així mateix, els diferents eixos de discriminació recollits al Preàmbul i a l'article 1 tampoc no reben la mateixa atenció i la manera com s'aborden en l'articulat pressuposa una relació entre ells de caràcter additiu, enlloc d'interseccional, la qual cosa suposa una oportunitat perduda per lligar la interseccionalitat a la transversalitat i evidenciar que, de la mateixa manera que l'estructura administrativa per silos dificulta la incorporació transversal de la mirada d'igualtat de tracte i no discriminació perquè implica fragmentar les problemàtiques socials, la lògica monofocal de la majoria de polítiques públiques fomenta les anomenades “olimpiades de les discriminacions”.

Tot i aquestes mancances, l'avaluació del disseny permet concloure que **la Llei assenta les bases per a una transformació de l'Administració, que al seu torn pugui revertir en una reducció de les desigualtats materials**. Al mateix temps, la creació d'un organisme de protecció i promoció de la igualtat de tracte i la no-discriminació, específicament dedicat a vetllar pel compliment dels principis i les accions recollits a la Llei, hauria de contribuir: (1) a la institucionalització de les polítiques antidiscriminació i de les sancions en aquest àmbit, (2) al reconeixement de les discriminacions com a problema social estructural i a la promoció dels valors socials associats a la idea d'igualtat efectiva, i (3) a alinear els interessos i les responsabilitats dels diferents agents socials interpel·lats per la norma; la qual cosa podria generar que, de manera indirecta (a partir dels anomenats efectes actitudinal, informatiu i de coordinació), la Llei 19/2020 contribuís a modificar les actituds i comportaments tant de l'Administració com de la ciutadania, i avançar cap a una societat més equitativa i més justa.

Aquestes conclusions amb relació al disseny de la Llei 19/2020 permeten, però, **anticipar algunes dificultats d'implementació**. Per exemple, tant la manca d'obligacions i responsabilitats noves (respecte la normativa sectorial prèvia existent) com l'abstracció de l'articulat obren la porta a la desresponsabilització o la inacció: si la Llei no especifica de manera clara qui ha de fer què, és més fàcil que ningú se senti directament interpel·lat, o

que els agents interpel·lats interpretin (degut a les consignes abstractes i massa similars a obligacions prèviament existents) que ja estan acomplint amb el que la norma els demana.

Aquest és, de fet, un dels problemes que permet confirmar l'avaluació de la implementació i que explica —entre d'altres factors— que el desplegament de la Llei sigui encara molt incipient. **El nivell d'apropiació de la Llei per part dels departaments de la Generalitat ha estat baix, en bona mesura com a conseqüència de resistències tant individuals com institucionals**, algunes més explícites (com la percepció que la Llei no els afegeix cap responsabilitat nova, o que no tenen el coneixement per desplegar les mesures que proposa), i d'altres més implícites, com la desresponsabilització, la dilació o la no-priorització. Com a conseqüència, **el desplegament del Títol II de la Llei 19/2020**, que requeia principalment en els diferents departaments, **ha quedat reduït a unes poques iniciatives puntuals i fragmentades**, la majoria de les quals impulsades des de l'Oficina d'Igualtat de Tracte i No-Discriminació (OITND). Les accions amb major potencial transformador (com ara les accions positives o els articles que regulaven qüestions relativament polèmiques o innovadores) han quedat totalment diluïts.

Un altre factor explicatiu rere aquesta manca de desplegament —que en aquest cas el disseny de la Llei no permetia anticipar— ha estat la manca de capacitat de l'OITND per impulsar el desplegament de la Llei. **Si bé la seva mateixa posada en marxa constitueix un assoliment important en termes d'incorporació de les polítiques antidiscriminació a l'estructura administrativa i —en principi— a l'agenda política, la manca de recursos humans, materials i polítics han condicionat la capacitat de l'OITND d'exercir les seves funcions**. Tot i els esforços de l'equip tècnic, la manca de capacitat operativa (deguda a una infradotació de recursos humans), el fet que la Llei no reconeix en cap moment que el seu desplegament requerirà recursos materials específics i la manca de legitimitat institucional han impedit un lideratge constant i proactiu, que es tradueix en una planificació estratègica de l'acció íntegra del Govern en l'àmbit de la no-discriminació i en un seguiment sistemàtic de les responsabilitats de cada departament i organisme públic. Tot plegat —tant la no-apropiació de la Llei per part dels departaments com la limitada capacitat de lideratge de l'OITND— **ha impedit una revisió integral, transversal i exhaustiva de les polítiques públiques** (de tots els sectors) **amb mirada d'igualtat de tracte i no-discriminació**; la qual cosa, al seu torn, **ha limitat el potencial que sí que tenia l'articulat de la Llei de reduir les desigualtats materials a partir de la revisió dels criteris d'accés i d'ús als serveis i recursos públics**. És a dir, el potencial de redistribució de l'articulat ha quedat desactivat.

De manera similar a l'efecte d'un articulat més aviat declaratori i abstracte, les ambigüitats conceptuals de l'articulat, en especial pel que fa al règim sancionador, també n'han dificultat el desplegament. Ara bé, **el principal obstacle a una implementació completa del règim sancionador** en els termes previstos per la Llei 19/2020 **ha estat el canvi de forma jurídica de l'organisme de protecció**, que al seu torn ha paralitzat l'aprovació del Reglament

sancionador que podria haver resolt bona part dels problemes d'indefinició de l'articulat. La decisió pragmàtica de prioritzar una posada en marxa ràpida de l'Organisme de Protecció i Promoció de la Igualtat de Tracte i la No-discriminació, amb el nom d'Oficina d'Igualtat de Tracte i la No-discriminació (OITND) i rang de direcció general dins el Departament d'Igualtat i Feminismes, l'ha deixat en una **situació jurídica indefinida** que —en un context de judicialització de la política i amb dues denúncies mediàtiques als tribunals— han comportat un posicionament tant polític com tècnic i jurídic de prudència extrema o de “perfil baix”. L'efecte de tot plegat ha estat un desplegament parcial del règim sancionador que, tot i que ha pogut funcionar amb una certa estabilitat recurrent a una regulació sancionadora genèrica (la qual cosa no deixa de ser un assoliment important), ha vist restringit el seu potencial transformador pel fet que els instruments més innovadors (les mesures adequades de resolució de controvèrsies, les sancions accessòries i compensatòries, la inversió de la càrrega de la prova o les indemnitzacions entre parts) no s'han pogut posar en marxa.

Com a conseqüència, es fa **difícil parlar d'una reparació integral de les víctimes** de discriminació; doncs, inclús en els casos en què el procediment sancionador o restauratiu ha tirat endavant, **la reparació aconseguida ha estat principalment emocional (centrada en l'escolta) i simbòlica (de reconeixement institucional)**, però no ha arribat a compensar plenament els efectes materials i socials derivats de la discriminació.

En definitiva, si bé cinc anys són molt poc temps per observar canvis estructurals —i més en un àmbit nou a nivell de política pública com és l'antidiscriminació, doncs cal recordar que en el moment en què es va crear l'OITND no existia cap òrgan homòleg a nivell europeu— el seu desplegament parcial dificulta poder afirmar que la Llei 19/2020 està contribuint a generar canvis observables. El fet que **els seus principals assoliments es limitin a avenços puntuals, si bé rellevants, en termes de reconeixement** —principalment la posada en marxa de l'OITND, la possibilitat de sancionar les discriminacions per via administrativa i l'aportació conceptual que suposa reconèixer el caràcter estructural de les discriminacions en una norma amb rang de llei i l'obligació de l'Administració d'abordar-les— permet afirmar que **el seu potencial transformador es manté encara en una fase més declarativa que efectiva**. Davant d'aquesta situació, i en un context politicosocial de qüestionament de drets i llibertats, és important tenir present que, tal com apunta Fredman (2016, p.3) la manera com entenem i defensem la igualtat no té a veure amb la racionalitat o amb lògica, sinó amb els valors i amb la política pública. D'acord amb el propi enfocament de la Llei 19/2020, només una transformació institucional profunda (basada en la transversalitat de la mirada d'igualtat de tracte i no-discriminació) pot assentar les bases d'una societat més equitativa que no deixi ningú enrere.

6. Epígraf: Modificació de la Llei

Tal com s'ha posat de manifest al llarg d'aquesta avaluació, **els problemes d'implementació de la Llei 19/2020 han accentuat algunes debilitats de disseny** que, davant d'un desplegament exhaustiu probablement haguessin estat menys rellevants. El seu ampli abast —pel fet de ser una Llei paraigües de totes les discriminacions— va de la mà d'un grau d'abstracció important i l'anàlisi posa de manifest que aquesta manca de concreció obre fàcilment la porta a la desresponsabilització i la inacció dels agents responsables del seu desplegament. És en aquest sentit que s'afirma que el disseny de la Llei permet anticipar algunes de les dificultats d'implementació constatades posteriorment. Allà on la Llei no ha estat prou clara o específica (i cal no oblidar que les Lleis són marcs de referència i, per tant, sovint són poc específiques) s'han identificat dificultats d'implementació.

Així, les ambigüitats conceptuals que recull, la indefinició d'alguns instruments, els preceptes difícilment operativitzables en l'àmbit administratiu o la confusió entre funcions administratives i judicials —és a dir, les debilitats de disseny que es deriven principalment d'aquesta manca d'especificitat i claredat que s'ha vist accentuada per la falta d'implementació— han anat generant inquietuds entre alguns agents clau i han derivat en **un debat obert sobre la possibilitat i la pertinença de modificar la Llei 19/2020**.

D'una banda, **la modificació de la Llei es planteja com una via per clarificar el marc d'actuació i d'aquesta manera reforçar la norma (i la seva implementació) davant possibles recursos judicials**. Perquè això succeeixi, la reforma hauria no només de resoldre aquestes debilitats comentades (especialment el fet que una part dels articles relatius al règim sancionador empen terminologia pròpia de la justícia penal, no administrativa) i clarificar què es pot esperar del seu desplegament, sinó també resoldre els problemes d'implementació derivats del fet que la naturalesa actual de l'Organisme de protecció no s'adiu al que planteja la Llei. Ara bé, és important no perdre de vista que —donat que la Llei segueix els estàndards europeus amb relació als organismes de protecció contra les discriminacions, encara que no siguin d'obligat compliment per a Catalunya al no ser considerada un Estat— és el Decret que regula l'Organisme el que s'hauria d'adaptar a la Llei i no la Llei al Decret.

Al seu torn, diversos agents posen de manifest una preocupació associada a la possibilitat de reforma de la Llei 19/2020, pels **riscos associats a reobrir el debat normatiu en l'actual context polític**. Algunes persones entrevistades alerten que modificar la Llei pot donar peu a discursos que en qüestionin la legitimitat, presentant-la com una norma polititzada, activista o mancada de garanties jurídiques, especialment en un escenari marcat per l'augment dels discursos d'odi i la polarització entorn dels drets dels grups minoritzats. Com assenyala una informant, *"el món ara és un lloc més lleig [...] on posar-se a parlar de drets desperta unes tempestes d'odi molt perilloses"* (E_Polítics). En aquest sentit, el risc no

és només tècnic, sinó també polític i simbòlic, ja que reobrir la Llei pot reactivar les controvèrsies polítiques i discursives associades a la seva aprovació i exposar-la a intents de deslegitimació.

Aquesta percepció es tradueix en una actitud general de contenció respecte a la reforma. El treball de camp reflecteix una inclinació prudent cap a **modificacions acotades i de caràcter tècnic, orientades a corregir disfuncions concretes i a facilitar el desplegament normatiu**, evitant reobrir debats de fons que podrien derivar en regressions. En paraules d'una informant, *"no podem obrir el meló d'una ponència d'aquesta llei. Han de ser coses superquirúrgiques i han d'anar per lectura única"* (GD_Polítics). Aquesta posició reflecteix la consciència que el consens polític que va permetre l'aprovació de la Llei en el seu moment no és avui reproduïble en els mateixos termes, i que una reforma extensa o poc delimitada, en l'actual context polític, podria exposar la norma a dinàmiques de confrontació o debilitament.

Així doncs, la qüestió de **la modificació de la Llei 19/2020 se situa en un punt de cruïlla entre una necessitat operativa de garantir un desplegament més efectiu i la voluntat de preservar un marc de drets en un context polític advers**. Aquesta tensió no es resol en termes dicotòmics, sinó que obliga a una lectura estratègica del moment, del marge d'acció disponible i de les conseqüències possibles de cada opció. Tal com sintetitza una informant, *"les millores sempre són desitjables i sempre són recomanables. El que passa és que es tracta d'assegurar que hi hagi millores"* (E_Polítics).

7. Recomanacions

Tal i com apunta l'Epígraf, de les conclusions de l'avaluació se'n deriva **que el disseny de la Llei 19/2020 és, si bé ampli i més aviat abstracte, en termes generals, força encertat**. La Llei constitueix un instrument fonamental de reconeixement de les discriminacions i assenta unes bones bases per a la garantia de drets i la consecució de la igualtat efectiva, si bé l'anàlisi ha permès identificar tot un conjunt d'aspectes millorables. Molt probablement era el millor disseny que es podia aconseguir aprovar per unanimitat. **La seva implementació, en canvi, s'ha trobat amb força més obstacles, alguns dels quals han maximitzat unes debilitats de disseny que, en cas d'una implementació més fluïda i efectiva, segurament haguessin passat desapercebudes.**

Davant d'aquest escenari, s'identifiquen **dues maneres de reforçar el desplegament de la Llei**. La primera consisteix en **posar èmfasi en la seva implementació, sense modificar-ne el disseny**. Les recomanacions que es recullen en l'apartat 7.2 a continuació apunten en la direcció d'incrementar els recursos humans, materials i polítics destinats al desplegament de la Llei 19/2020, i assegurar que compta amb suport polític suficient per superar les resistències individuals i institucionals identificades. La segona passa per **tirar endavant la reforma de Llei plantejada a l'Epígraf** (amb els riscos que comporta), per tal no només de corregir aquestes debilitats que ja s'ha comentat que es poden considerar menors, sinó també d'anticipar els problemes d'implementació que l'avaluació ha permès identificar. En aquest sentit, l'apartat 7.1 recull un conjunt de propostes a tenir en compte en cas que es decidís optar per la reforma o bé modificar d'alguna altra manera el marc normatiu antidiscriminació.

7.1. Per reforçar el marc normatiu anti-discriminació

A continuació es presenten les recomanacions orientades a reforçar el marc normatiu anti-discriminació i a informar una eventual reforma de la Llei 19/2020, les quals s'estructuren en quatre objectius clau: (1) clarificar l'enfocament de la Llei i millorar-ne la coherència interna; (2) reduir el grau d'abstracció de l'articulat de la Llei; (3) millorar l'articulació amb el marc normatiu i competencial vigent; i (4) facilitar-ne una implementació efectiva.

7.1.1. Per clarificar l'enfocament de la Llei i millorar-ne la coherència interna

- **Revisar i modificar el text per substituir la redacció en masculí genèric per un llenguatge inclusiu**, per tal que la formulació normativa sigui coherent amb el principi d'igualtat de tracte i no-discriminació.

- **Reforçar l'equilibri entre les tres dimensions necessàries per una igualtat efectiva (reconeixement, redistribució i representació), la qual cosa implicaria:**
- a) **Impulsar accions específiques de reconeixement**, superant plantejaments genèrics i vinculant-les a instruments concrets, operatius i avaluables (com ara plans, protocols o programes específics amb terminis d'implementació raonables i possibles, així com subjectes obligats identificables). Aquestes accions han d'anar orientades explícitament a la transformació de normes, valors organitzatius i pràctiques institucionals, més enllà del compliment formal.
 - b) **Desenvolupar mecanismes específics de representació efectiva**, garantint no només la presència formal de col·lectius històricament discriminats, sinó també la seva capacitat real d'influència en els espais de presa de decisions. Això requereix crear o reforçar espais de participació, consulta i corresponsabilitat amb criteris clars de funcionament i incidència.
 - c) **Incorporar mecanismes proactius per combatre rols, estereotips i relacions de poder desiguals**, especialment aquells associats a discriminacions múltiples, que sovint limiten l'exercici efectiu de la representació. L'objectiu ha de ser desplaçar visions androcèntriques i altres jerarquies simbòliques, assegurant que la participació es tradueixi en capacitat real de decisió i no només en una presència simbòlica.
 - d) **Incloure accions de redistribució dels recursos materials** que vagin més enllà de la revisió dels criteris d'accés a serveis públics.
- **Aclarir i reforçar l'enfocament interseccional de la Llei**, la qual cosa requereix:
- a) **Aclarir si la Llei adopta un enfocament additiu o interseccional** amb relació als eixos de desigualtat.
 - b) **Incloure una definició d'interseccionalitat** que orienti la interpretació de tot l'articulat.
 - c) En cas d'optar per un enfocament interseccional, caldria **reflexionar de quina manera la pròpia estructura sectorial i focalitzada de l'Administració impedeix un treball realment interseccional** i condicional que les polítiques públiques es dissenyin amb una lògica de jerarquització de les desigualtats: qui treballa les polítiques feministes prioritza el gènere, qui es centra en les polítiques de joventut l'edat, les polítiques de migració es centren en l'origen,

etc. Un abordatge realment interseccional de les polítiques públiques requeriria plantejar les actuacions amb base a problemes socials i no a col·lectius específics. Per tant, per començar a assentar les bases d'aquest canvi en la manera de treballar i de dissenyar les polítiques la Llei hauria, com a mínim, d'evitar reproduir la fragmentació administrativa que separa les desigualtats segons una jerarquia d'eixos.

→ **Evitar solapaments entre la via penal i la via administrativa revisant la terminologia dels articles que regulen infraccions, mesures cautelars i sancions.** En concret, es proposa:

a) **Redefinir i reordenar les infraccions de l'article 43**, substituint la terminologia pròpia del dret penal per descriptors administratius que evitin confusions i permetin identificar amb claredat quines conductes són sancionables administrativament. A més, aquesta revisió hauria d'incloure criteris objectius de graduació de les infraccions.

b) **Concretar el contingut dels articles que actualment presenten manca de definició operativa, com ara l'article 24** (mesures cautelars), els preceptes relatius a la indemnització del dany i **l'article 47** (sancions accessòries). Si bé la concreció de mesures possibles, els criteris d'aplicació, la durada, els mecanismes de valoració del dany i els límits de les sancions accessòries es podrien definir en el marc d'un Reglament, es recomana establir els paràmetres o característiques mínimes que hauran de tenir en cada cas aquests articles.

→ **Clarificar com es relacionen l'enfocament punitiu o retributiu i l'enfocament restauratiu.** Ara per ara la Llei incorpora algunes mesures pròpies d'un enfocament restauratiu —per exemple, la possibilitat de recórrer a mediacions o conciliacions recollida a l'article 34, o les anomenades MASC—, però no fa cap referència explícita a processos restauratius (que seria el paradigma de base d'aquestes mesures) ni proporciona cap orientació sobre com han d'articular-se i conviure aquests dos enfocaments.

7.1.2. Per reduir el grau d'abstracció de l'articulat

→ **Augmentar el nivell de concreció d'aquells articles del Títol II** (relatius als àmbits d'aplicació de la Llei) **que ja defineixen instruments o accions** però no arriben a concretar a qui s'adrecen, quina unitat s'ha de fer responsable del seu

desplegament, si requereixen mecanismes de coordinació interdepartamental i en quin tipus de mesures s'han de traduir.

- **Avançar cap a la definició de mesures d'acció positiva concretes.** És a dir, en lloc de limitar l'articulat a promoure la implementació de mesures d'acció positiva en genèric, la Llei podria incorporar exemples de mesures concretes (com ara quotes, beques, criteris de priorització o programes específics) que ajudin a concretar com es pot prioritzar la representació dels col·lectius històricament discriminats o el seu accés a recursos i serveis. Tot i així, és important que quedi clar que es tracta d'exemples perquè les mesures d'acció positiva sempre han de ser transitòries, fins que s'hagi assolit una situació d'equitat.
- **Valorar si seria pertinent augmentar la concreció del Títol 5, que regula el règim d'infraccions i sancions.** Si bé la Llei ja preveu que sigui el Reglament de desplegament del règim sancionador el que concreti bona part dels articles que mantenen un caràcter relativament genèric o abstracte, la realitat és que, en la seva absència, aquests no s'estan podent aplicar per manca de definició (com és el cas de les mesures adequades de resolució de controvèrsies, la inversió de la càrrega de la prova o les indemnitzacions compensatòries). Per tant, davant la possibilitat d'una reforma es podria valorar augmentar el grau de concreció de l'articulat, per fer-lo menys dependent del Reglament.

7.1.3. Per millorar l'articulació amb el marc normatiu i competencial vigent

- **Millorar la claredat d'aquells articles que defineixen la distribució de responsabilitats i competències en l'aplicació del règim sancionador, a partir de:**
 - a) **Establir paràmetres clars d'atribució competencial per a cada tipus d'infracció**, especialment en aquells àmbits on ja existeixen estructures sancionadores pròpies (treball, educació, salut, etc.).
 - b) **Preveure mecanismes de derivació i cooperació**, de manera que els departaments i l'Organisme sàpiguin quan han d'actuar directament i quan han de traslladar el cas a l'òrgan competent en matèria d'igualtat de tracte. Per exemple, es podria assegurar l'existència de protocols de coordinació interdepartamental, que assegurin respostes homogènies davant casos similars i evitin divergències en la tramitació.

7.1.4. Per facilitar una implementació efectiva de la Llei

- **Assegurar que l'articulat inclou obligacions jurídiques concretes** que, per la seva naturalesa, comportin necessàriament despesa pública, generant així l'obligació legal de consignar la corresponent dotació pressupostària i assegurant, per tant, que es disposi de recursos específics per desplegar la Llei.
- **Explorar la possibilitat de designar un cos d'inspecció especialitzat** en l'abordatge de casos de discriminació, per tal de compensar les dificultats probatòries d'aquest tipus d'infraccions.
- **Explorar la possibilitat de designar, per a un determinat nivell de l'organigrama de l'administració pública** (per exemple, per cada Departament o, com a mínim aquells directament interpel·lats per la Llei) **una persona referent d'igualtat**, encarregada de transversalitzar la perspectiva d'igualtat de tracte i no-discriminació, de la mateixa manera que existeixen les persones referents de gènere, de transparència o de protecció de dades.
- **Valorar la possibilitat de substituir les referències genèriques al sector privat per una regulació més clara i sistemàtica**, incorporant un paràgraf específic en els articles on ja es fa menció al seu paper, en què s'explicitin de manera directa les obligacions que els corresponen en matèria de promoció i, sobretot, a la garantia d'igualtat de tracte i no discriminació.

7.2. Per impulsar el desplegament de la Llei 19/2020

Seguidament s'exposen les recomanacions orientades a impulsar un desplegament efectiu de la Llei 19/2020. Aquestes es divideixen en tres grans objectius: (1) assegurar que l'articulat de la Llei es pugui desplegar; (2) garantir que es materialitzi la transversalitat de la igualtat de tracte; i (3) millorar la protecció de drets i atenció a les víctimes.

7.2.1. Per assegurar que l'articulat de la Llei es desplegui

- **Desbloquejar la situació d'incertesa jurídica generada pel canvi de forma jurídica de l'OITND perquè pugui exercir plenament les seves funcions i competències.** A l'hora de considerar les alternatives és important tenir en compte que, d'acord amb l'articulat, l'*organisme* hauria de poder:
 - a) Sancionar administracions públiques.

- b) Tenir prou autonomia, capacitat de lideratge i capacitat operativa per fer seguiment de les polítiques que han d'implementar cadascun dels departaments (interpel·lant-los directament en cas d'incompliment) i per impulsar, de manera directa, instruments, recursos i accions adreçats a promoure la igualtat de tracte i no-discriminació.
- c) Disposar d'una plantilla estable i especialitzada en matèria d'igualtat de tracte i no-discriminació, amb càrrecs específics per a l'atenció a víctimes (reconeixent així la singularitat de la feina que fan).
- d) Garantir que les víctimes rebin les indemnitzacions que els corresponguin i assegurar que els recursos procedents de les sancions es destinin a polítiques de promoció de igualtat i de la no discriminació.
- e) Coordinar-se amb altres organismes autònoms i altres òrgans amb competències similars a nivell estatal i/o municipal que treballin per garantir la igualtat de tracte i l'eliminació de les discriminacions.

→ **Aprovar el Reglament de desplegament del règim sancionador**, assegurant que aquest:

- a) **Concreta com s'articulen el paradigma punitiu i el restauratiu**, assegurant-ne una aplicació coherent i complementària.
- b) **Concreta com s'han d'aplicar aquelles mesures més innovadores** que la Llei preveu però que no queden suficientment desenvolupades en l'articulat, com ara les MASC, les sancions accessòries o la inversió de la càrrega de la prova.
- c) **Estableix els mecanismes i el procediment per fer efectiva la indemnització dels danys i perjudicis** derivats de situacions de discriminació en l'àmbit administratiu, d'acord amb els articles 24, 25, 51 i 52.
- d) **Estableix amb claredat les facultats i competències de les autoritats que poden intervenir en el procediment sancionador**, resolent així els actuals problemes competencials.
- e) **Defineix els drets** de les persones que de manera directa o indirecta poden participar en el procediment sancionador.

→ **Construir un sistema de seguiment del desplegament de la Llei 19/2020**, que es podria lligar al Pla d'Igualtat de Tracte i No Discriminació, que no només permeti recollir què s'ha fet, sinó també com es vinculen aquests instruments i accions amb els objectius de la Llei. També es recomana definir qui seran les persones

responsables de proporcionar, per a cadascun dels departaments, la informació sobre el desplegament de la Llei i/o del Pla a l'OITND.

7.2.2. Per garantir la transversalitat de les polítiques d'igualtat de tracte

→ **Aconseguir major implicació dels departaments de la Generalitat en el desplegament de la Llei, abordant les resistències individuals i institucionals identificades.** Més concretament, es podria:

- a) **Prioritzar l'elaboració i aprovació de la planificació estratègia per a la igualtat de tracte i la no-discriminació** (recollida a l'article 28 de la Llei), assegurant que es dugui a terme amb la implicació dels diferents departaments interpel·lats per la norma i fent un esforç explícit per construir un abordatge transversal de la igualtat de tracte i la no-discriminació i definir mesures concretes.
- b) **Impulsar la revisió sistemàtica de totes les polítiques públiques** per garantir que incorporen la perspectiva d'igualtat de tracte i no-discriminació, a partir de diferents mecanismes:
 - (1) **Obligatorietat de la formació en igualtat de tracte** (com a mínim per a determinats càrrecs de l'Administració) amb l'objectiu de combatre resistències individuals, assegurant que aquesta va més enllà de conceptes genèrics i proporciona orientacions pràctiques per revisar polítiques amb mirada d'igualtat de tracte i no-discriminació i impulsar mesures específiques.
 - (2) **Espais de coordinació interdepartamental i bilaterals** entre l'OITND i els departaments, els quals siguin estables i tinguin un doble nivell: tant polític, com tècnic. Aquests espais haurien de facilitar l'impuls tant de mesures conjuntes com d'accions específiques dels departaments amb mirada d'igualtat de tracte i no-discriminació, especialment en aquells àmbits on les resistències són més fortes o on la implementació de la Llei requereix una major coordinació i/o seguiment.
 - (3) **Treballar per disposar de dades desagregades per diferents variables sociodemogràfiques en tots els registres administratius.**
- c) **Reforçar la legitimitat institucional de l'OITND**, assegurant que el desplegament de la Llei 19/2020 no és percebut com una responsabilitat del

Departament d'Igualtat i Feminisme sinó com una obligació de totes les administracions i reforçant la seva capacitat de lideratge, tant polític com tècnic. D'aquesta manera l'OITND hauria de poder interpel·lar els departaments i facilitar que les orientacions estratègiques es tradueixin en decisions i canvis operatius efectius.

- d) **Reforçar la capacitat operativa de l'OITND** (concretament de l'Àrea de Promoció) per fer seguiment del desplegament de la Llei.

Totes aquestes mesures de transformació institucional haurien de revertir, en el mitjà termini, en avenços en clau de redistribució dels recursos —causats per la revisió de les polítiques públiques amb mirada d'igualtat de tracte i no-discriminació— i per tant de reparació de les desavantatges existents.

7.2.3. Per millorar la protecció de drets i l'atenció a les víctimes de discriminació

- **Construir un marc de relació amb les entitats defensores i representants dels col·lectius històricament discriminats**, per tal de reduir la infradenúncia i coordinar l'acompanyament a les víctimes de discriminació.
- **Augmentar la capacitat operativa de les àrees de l'OITND** que s'ocupen dels processos sancionadors, restauratius i de l'atenció a víctimes, per tal de reduir —en la mesura del possible— els terminis dels procediments.
- **Utilitzar les lliçons apreses per les unitats especialitzades en l'atenció a víctimes de violència masclista**, adaptant-les al context de les discriminacions, amb l'objectiu de millorar la qualitat de l'acompanyament i la resposta a les persones afectades.

8. Referències

Alfama, Eva (2017). *¿Transformando el estado?: Avances y obstáculos en la implementación del mainstreaming de género*. Disponible a:

<https://www.semanticscholar.org/paper/%C2%BFTransformando-el-estado-%3A-avances-y-obst%C3%A1culos-en-Alfama/d87e051c3553e8160d2c4f63eb677dc7cf214a2a>

Allport, Gordon W. (1954). *The nature of prejudice* (p. xviii, 537). Addison-Wesley.

Alonso, Alba (2015). Las políticas de género en España: Retrocesos y resistencias en tiempos de austeridad. *ex aequo - Revista da Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres*, (32). <https://doi.org/10.22355/exaequo.2015.32.03>

Bacchi, Carol (2012). Introducing the «What's the Problem Represented to be?» approach. En A. Bletsas & C. Beasley (Ed.), *Engaging with Carol Bacchi: Strategic Interventions and Exchanges* (p. 21-24). University of Adelaide Press.

<https://doi.org/10.1017/UPO9780987171856.003>

Benschop, Yvonne, i Verloo, Mieke (2006). Sisyphus' Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations? *Journal of Gender Studies*, 15(1), 19-33.

<https://doi.org/10.1080/09589230500486884>

Böcker, Anita (2020). *Can Non-discrimination Law Change Hearts and Minds?* (SSRN Scholarly Paper 3737529). Social Science Research Network.

<https://papers.ssrn.com/abstract=3737529>

Butler, Judith (1997). Merely Cultural. *Social Text*, (52/53), 265.

<https://doi.org/10.2307/466744>

Caglar, Gülay (2013). Gender Mainstreaming. *Politics & Gender*, 9(3), 336-344.

<https://doi.org/10.1017/S1743923X13000214>

Christoffersen, Ashlee (2023). Applying Intersectionality in Policy and Practice: Unseating the Dominance of Gender in Responding to Social Inequalities. *sozialpolitik.ch*.

<https://doi.org/10.18753/2297-8224-4030>

Coll Planas, Gerard, Solà Morales, Roser, i García Romeral, Glòria (2021). *Aplicació de la interseccionalitat en les polítiques i serveis d'igualtat i no discriminació: Reflexions crítiques i recomanacions*.

Daly, Mary (2005). Gender Mainstreaming in Theory and Practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 433-450.

<https://doi.org/10.1093/sp/jxi023>

De Quintana, Júlia, Cordoncillo, Carla, Zalunardo, Virginia i Moreno, Sara (2022). *Avaluació de la Llei 17/2015. Una anàlisi a partir dels discursos i un índex sintètic*. Ivàlua.

Fibbi, Rosita, Midtbøen, Arnfinn H., i Simon, Patrick (2021a). Combatting Discrimination. En R. Fibbi, A. H. Midtbøen, & P. Simon (Ed.), *Migration and Discrimination: IMISCOE Short Reader* (p. 79-91). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-67281-2_7

Fibbi, Rosita, Midtbøen, Arnfinn H., i Simon, Patrick (2021b). Concepts of Discrimination. En R. Fibbi, A. H. Midtbøen, & P. Simon (Ed.), *Migration and Discrimination: IMISCOE Short Reader* (p. 13-20). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-67281-2_2

Fibbi, Rosita, Midtbøen, Arnfinn H., i Simon, Patrick (2021c). Theories of Discrimination. En R. Fibbi, A. H. Midtbøen, & P. Simon (Ed.), *Migration and Discrimination: IMISCOE Short*

Reader (p. 21-41). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-67281-2_3

Fraser, Nancy (1995). Recognition or Redistribution? A Critical Reading of Iris Young's *Justice and the Politics of Difference* *. *Journal of Political Philosophy*, 3(2), 166-180. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.1995.tb00033.x>

Fraser, Nancy (1997). Heterosexism, Misrecognition, and Capitalism: A Response to Judith Butler. *Social Text*, (52/53), 279. <https://doi.org/10.2307/466745>

Fredman, Sandra (2011). *Discrimination Law* (Third Edition, Third Edition). Oxford University Press.

Fredman, Sandra (2016). Substantive equality revisited. *International Journal of Constitutional Law*, 14(3). <https://doi.org/10.1093/icon/mow043>

Griffiths, John (2003). The Social Working of Legal Rules. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 35(48), 1-84. <https://doi.org/10.1080/07329113.2003.10756567>

Lombardo, Emanuela, Meier, Petra, i Verloo, Mieke (2016). Policymaking from a Gender+ Equality Perspective. *Journal of Women, Politics & Policy*, 38(1), 1-19. <https://doi.org/10.1080/1554477X.2016.1198206>

Noguera, Jose Antonio, Tena-Sánchez, Jordi, i León, Francisco J. (2014). Is There an Informative Effect of Law? An Experimental Test. *Journal of Law and Society*, 41(4), 576-603.

Parker, Richard, Aggleton, Peter, Attawell, Kathy, Pulerwitz, Julie, i Brown, Lisanne (2002). HIV/AIDS-related stigma and discrimination: A conceptual framework and an agenda for action. *HIV and AIDS*. <https://doi.org/10.31899/hiv2002.1010>

Peterson, Helen i Jordansson, Birgitta (2022). Gender mainstreaming in Swedish academia: Translating policy into practice. *Journal of Gender Studies*, 31(1), 87-100. <https://doi.org/10.1080/09589236.2021.2004539>

Squires, Judith (2007). *The New Politics of Gender Equality*.

Verge, Tània, Ferrer-Fons, Mariona, i González, Maria José (2018). Resistance to mainstreaming gender into the higher education curriculum. *European Journal of Women's Studies*, 25(1), 86-101. <https://doi.org/10.1177/1350506816688237>

Walby, Sylvia (2005). Introduction: Comparative gender mainstreaming in a global era. *International Feminist Journal of Politics*, 7(4), 453-470. <https://doi.org/10.1080/14616740500284383>

Woodward, Alison E. (2008). *Too late for gender mainstreaming? Taking stock in Brussels*.

9. Annexos

Taula A1. Exemples de classificació de l'articular de la Llei segons instruments i tipus d'accions

Contingut	Instrument	Producte
Assegurar la cooperació interadministrativa per a vetllar per la formació especialitzada i la deguda capacitació dels professionals en matèria d'igualtat de tracte i no-discriminació. (Art.6.2.c)	Promoció de la igualtat	Accions de transversalitat
Els centres sanitaris i els equipaments mèdics han de tenir en compte els criteris d'accessibilitat necessaris perquè tothom en pugui fer ús en igualtat de condicions. (Art.11.8)	Garantia	Accions de promoció de la igualtat i la diversitat
Establir quotes paritàries i augmentar la representativitat de tots els col·lectius a què fa referència l'article 1. (Art.16.2.c)	Promoció de la igualtat	Accions positives
Fer campanyes sobre la importància de fer un ús respectuós i adequat del llenguatge en els mitjans de comunicació, per a evitar les connotacions negatives de les malalties i l'estigmatització per motius de salut per part de la societat i de l'opinió pública. (Art.11.5.c)	Promoció de la igualtat	Accions de sensibilització
El departament competent ha de desenvolupar polítiques actives de suport i visibilització dels col·lectius i organitzacions legalment constituïts que facin activitats en defensa de les víctimes de discriminació, intolerància i delictes d'odi. (Art.41.4)	Promoció de la igualtat	Accions de visibilitat
En el procediment administratiu d'instrucció d'un cas de discriminació, si la persona que al·lega haver-la patit n'aporta indicis racionals i fonamentats, s'ha d'aplicar la inversió de la càrrega de la prova sobre la base de la qual correspon a la part que ha infligit la discriminació de provar que el seu comportament no ha estat discriminatori. (Art.22.4)	Protecció i reparació	Protecció i reparació de les víctimes



Avaluar per millorar

A Ivàlua promovem la cultura de l'avaluació de polítiques públiques a Catalunya.
Avaluem polítiques públiques, difonem evidències, oferim formació i elaborem recursos.



**Generalitat
de Catalunya**



**Diputació
Barcelona**



**Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona**