



14 de desembre de 2021

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei integral de reconeixement del dret a la identitat i expressió de gènere.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera d'Igualtat i Feminismes, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei integral de reconeixement del dret a la identitat i expressió de gènere que s'adjunta com a annex.

Annex Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei integral de reconeixement del dret a la identitat i expressió de gènere.

1. Els problemes que es pretenen solucionar.

L'anàlisi de la realitat de la població trans^{*1} és complex degut al desconeixement del nombre i la proporció de persones que conformen aquest col·lectiu, ja que no es disposa de dades estadístiques referents a l'orientació sexual o la identitat de gènere de les persones. Tanmateix, alguns informes i estudis més específics, aporten informació sobre algunes de les problemàtiques que pateixen les persones trans* i que fan que aquest col·lectiu arrossegui un llarg historial d'exclusions, discriminacions i violències.

Cal tenir present que la transsexualitat ha estat tradicionalment associada als trastorns mentals, com la disfòria de gènere, un fet que malauradament s'ha prolongat fins al 2018, quan l'Organització Mundial de la Salut (OMS) va eliminar-la de la seva classificació internacional de malalties. Tot i així, moltes legislacions vigents, com per exemple la llei estatal 3/2007 reguladora de la rectificació registral de la menció relativa al sexe de les persones, encara incorporen aquesta visió patològitzant de les identitats trans*.

Les dades de la macroenquesta realitzada a persones del col·lectiu LGBTI per l'Agència pels Drets Fonamentals de la Unió Europea (FRA) el 2020, i que recull el testimoni de més de 6.500 persones trans* de diferents estats de la UE, mostra com aquest col·lectiu veu vulnerat els seus drets fonamentals de manera freqüent i senyala la importància de desenvolupar marcs legals i polítiques específiques orientades a la protecció i promoció dels drets de les persones trans*.

A la Primera Radiografia de la LGBTIfòbia a Catalunya, elaborada per la Generalitat de Catalunya el 2020 i que recull les denúncies comunicades a la Direcció General d'Igualtat en el període 2015-2019, la transfòbia és el segon tipus de discriminació més comunicada, amb el 21% de les denúncies registrades.

El "Diagnòstic sobre la situació laboral de les persones trans a Barcelona", elaborat per l'Ajuntament de Barcelona el 2017, recull les dades d'un bon nombre de recerques realitzades a nivell europeu sobre la situació de les persones trans* en el mercat de treball, com per exemple que 42% de les persones enquestades no viuen completament segons el gènere sentit a causa dels efectes que té sobre el seu àmbit laboral i que només el 16% declaren ser trans* als seus llocs de feina. També destaca que el 37% de les persones declaren que s'han sentit discriminades

¹ En tota la memòria utilitzarem el terme trans* (amb l'asterisc), ja que és un terme paraigua que engloba totes les identitats i expressions de de gènere, incloent així a les persones transsexuals, transgènere, cross-dressers, etc...

pel fet de ser trans* en el procés de recerca de feina i confirma que la població trans* té uns índexs de desocupació clarament superiors a la mitjana.

2. Els objectius que es volen assolir.

L'objectiu principal d'aquesta iniciativa legislativa és fer efectius els drets de les persones trans* en diverses esferes de la societat. Per assolir-lo, cal dotar la Generalitat de Catalunya d'un marc normatiu específic que reconegui el dret d'autodeterminació de gènere de les persones que manifesten una identitat de gènere diferent de l'assignada en el moment de néixer.

L'avantprojecte de llei també té com a finalitat garantir la igualtat plena de les persones trans* a partir del desenvolupament de polítiques públiques que garanteixin els seus drets en els diferents àmbits de la societat, tant públics com privats, així com l'erradicació de qualsevol forma de discriminació per raó d'identitat o expressió de gènere.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

a) Mantenir la situació actual

Actualment existeixen diversos plans que permeten avançar en els objectius fixats en aquesta iniciativa legislativa, com l'actual Pla Interdepartamental LGBTI 2019-2022 o la Llei 11/2014 de drets de les persones LGBTI, el desplegament de la qual ha permès concretar moltes d'aquestes actuacions i estratègies.

La Llei 11/2014 per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per erradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia, estableix al seu article 23.4 que "les persones transgènere i les persones intersexuals s'han de poder acollir al que estableix aquesta llei sense que calgui cap diagnòstic de disfòria de gènere ni cap tractament mèdic".

El seu posterior desplegament normatiu, ha permès la creació de diverses instruccions i protocols per abordar les discriminacions vers les persones trans* i avançar en la garantia dels seus drets en àmbits com els centres educatius i universitaris, els espais públics d'oci, els centres esportius, els equipaments penitenciaris o l'àmbit sanitari, entre d'altres.

Aquesta llei també ha possibilitat el desplegament de la Xarxa de Serveis d'Atenció Integral LGBTI (SAI), que ofereix un dispositiu d'acompanyament personalitzat a les persones trans* pel que fa a gestions com l'obtenció de la targeta sanitària amb el nom sentit (de les que ja s'han tramitat més de 1.400) o en la recerca de feina. També cal destacar actuacions més recents com la posada en marxa del model de salut trans*, que a des del 2017 es troba integrat al sistema sanitari públic del nostre país i que s'està desplegant territorialment a tot el país, amb l'existència de 6 unitats del servei Trànsit.

Finalment, la Llei 19/2020 per la Igualtat de Tracte i la No Discriminació, també advoca per l'elaboració d'un avantprojecte de llei específic per a les persones trans*, que s'ha d'impulsar d'acord amb el marc competencial de la Generalitat de Catalunya.

b) L'opció normativa preferida

Degut a l'estigma i les discriminacions que encara avui pateixen les persones trans*, així com la transfòbia que perviu en molts àmbits de la societat, es requereix d'una normativa específica d'obligat compliment que treballi amb caràcter transversal per tal d'abordar moltes de les problemàtiques que afecten a aquest col·lectiu a partir d'actuacions com:

- Elevar a nivell normatiu tots aquells protocols, instruccions i serveis específics desenvolupats durant els darrers anys a Catalunya per tal de dotar-los d'un caràcter vinculant, amb l'objectiu d'avançar cap a la plena despatologització i emancipació de les persones trans* en totes les esferes de la societat.
- Definir normativament els serveis i recursos necessaris per donar cobertura a les necessitats de les persones trans* en àmbits com la sanitat pública, la justícia, l'educació infantil, primària, secundària, professional i universitària, els centres educatius de menors i majors d'edat, els serveis socials, l'ocupació, la cultura o els esports, entre d'altres.
- Garantir els drets dels infants i adolescents trans*, establint les condicions necessàries pel seu lliure desenvolupament d'acord amb la seva identitat o expressió de gènere, tot reconeixent el dret a ser escoltades i expressar la seva opinió.
- Vetllar per un tractament respectuós i no estereotipat de les identitats i expressions de gènere en l'àmbit dels mitjans de comunicació i la publicitat.
- La prohibició de pràctiques com les teràpies d'aversion o de conversió, que tenen com a objectiu modificar la identitat o expressió de gènere de les persones trans*.
- Sancionar les cirurgies genitals de les persones intersex que no siguin autoritzades per les persones interessades o estiguin plenament justificades per motius de salut.
- Consolidar el model de salut trans* i els seus serveis associats en el sistema de salut pública de Catalunya, així com facilitar l'accés a l'atenció mèdica i als tractaments quirúrgics, hormonals i de reproducció assistida de manera no patologitzant, respectant el dret a decidir sobre la pròpia vida i el propi cos i vetllant per l'equitat territorial.
- Establir mecanismes de protecció de les persones que pateixen violència en l'àmbit familiar o en el lloc de residència, per raó de la seva identitat o expressió de gènere.

- Incloure els mecanismes de reparació històrica necessaris, en especial de les dones trans* que van patir la repressió i la marginació social i laboral que les ha deixat sense recursos. Finalment, també cal fer esment a que el Pla de Govern 2021-2024, aprovat per Acord del Govern de 21 de setembre de 2021. L'eix 5.2.1 de l'esmentat Pla, que agrupa les actuacions orientades a "vetllar pel reconeixement i el respecte de la diferència i garantir la igualtat de tracte i la no-discriminació en tots els àmbits" inclou com a mesura: "l'Elaboració d'un avantprojecte de llei trans* catalana".

També la Llei 19/2020, del 30 de desembre, per la igualtat de tracte i la no discriminació que, a la seva Disposició Addicional Novena, estableix que "el Govern ha d'aprovar en el termini de dotze mesos un avantprojecte de llei sobre el canvi de nom i el reconeixement del sexe de les persones transgènere, basant-se en recomanacions internacionals com la resolució 2048 (2015) de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa".

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades:

L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

No seria necessària cap modificació de les disposicions normatives existents en aquesta matèria. Tot el contrari, l'adopció d'aquesta iniciativa comporta el compliment d'un mandat que l'Estatut dirigeix als poders públics. Actualment no es troba en tramitació parlamentària cap proposta normativa que pugui tenir alguna relació o afectació amb l'Avantprojecte de llei contra el racisme en totes les seves formes i expressions.

La implementació de l'avantprojecte requerirà de l'acompliment d'unes noves funcions de coordinació, promoció, foment, supervisió i control que donin garantia efectiva a les mesures regulades.

L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

La llei descriurà la distribució de competències en el marc del seu desplegament als ens locals amb l'objectiu de millorar l'atenció i l'accés a la ciutadania. Per aquest motiu, més endavant, i en el seu cas, es realitzaria l'oportuna valoració sempre d'acord amb el marc legislatiu aplicable a l'administració local.

L'avantprojecte tampoc implica cap canvi pel que fa al règim especial del municipi de Barcelona (que es regula fonamentalment per la Llei 22/1998, de 10 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona) sinó que reforça els preceptes en matèria de no discriminació que s'hi recullen.

Valoració de l'afectació de la llei per la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior

L'objecte d'aquesta directiva és aconseguir un mercat interior efectiu que garanteixi la lliure circulació de serveis entre els estats de la Unió, mitjançant l'eliminació d'obstacles legals i administratius que dificulten una prestació efectiva de serveis entre estats membres. Aquesta

directiva s'aplica als requisits que afecten l'accés a una activitat de serveis o llur exercici, serveis que es realitzen per una contraprestació econòmica. El present Avantprojecte de Llei no afecta el mercat interior, sinó a combatre qualsevol classe de situació de racisme i tota forma de discriminació i consolidació de polítiques públiques en la protecció prevenció.

Els serveis que des de l'Administració es realitzaran d'acord amb l'avantprojecte de Llei, no comportaran cap mena de contraprestació econòmica, per les persones o grups inclosos en l'avantprojecte, per la qual cosa les consideracions de la Directiva no afecten les matèries regulades en l'avantprojecte.

Així doncs, aquesta norma no resulta afectada per la Directiva 2006/1 23/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i empreses.

No hi ha una relació directa entre l'aprovació de l'Avantprojecte de Llei integral de reconeixement del dret a la identitat i expressió de gènere, d'una banda, i la disminució de càrregues administratives o la simplificació administrativa, d'altra banda. Ara bé, entenem que la Llei afectarà les persones, en tant que la Llei definirà el reconeixement de drets.

En el desenvolupament de l'avantprojecte de Llei, pel cas que hagin procediments o tràmits administratius, es tindrà en compte l'ús dels mitjans electrònics d'acord amb la Llei 19/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya.

Així mateix, també s'examinarà si hi ha aspectes de la Llei que afecten a la simplificació administrativa d'acord amb el que estipula el Decret 106/2008, de 6 de maig, de mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació de procediments per facilitar l'activitat econòmica, dins del que pugui ser d'aplicació en matèria de família.

En aquest sentit, els articles 33 i 34 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, estableix com a principis que han de regir l'actuació de les administracions públiques de Catalunya, el principi d'intervenció mínima i de simplificació administrativa referits tant a les empreses com als ciutadans i les ciutadanes. Per tant, en l'elaboració de l'avantprojecte de Llei caldrà tenir present aquests dos principis en els procediments que afectin els ciutadans i les ciutadanes. Així mateix caldrà identificar i justificar les càrregues que se'ls imposin a la memòria d'avaluació que acompanyi l'expedient normatiu, de conformitat amb l'article 36.3.b) de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern.

Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

La Generalitat de Catalunya seria una administració pionera a crear una Llei específica integral de reconeixement del dret a la identitat i expressió de gènere. La implementació de l'avantprojecte requerirà de l'acompliment d'unes noves funcions de coordinació, promoció, foment, supervisió i control que donin garantia efectiva a les mesures regulades.

D'aquesta manera, s'aconsella redimensionar l'equip tècnic a òrgans ja existents que han de vetllar i contribuir en la implementació de les mesures que introduirà la llei, en l'execució de les competències respectives i en la coordinació de l'actuació administrativa, així com dotar dels mitjans econòmics necessaris per tal de poder implementar aquestes mesures.

Paral·lelament, degut al caràcter transversal i integral del llei i a la seva implementació territorial, cal preveure un reforç de l'àrea encarregada del desplegament de la llei per assegurar la coordinació administrativa i territorial de la implementació de la llei, amb els mitjans personals i el pressupost necessari.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència.

Es considera procedent sotmetre la iniciativa a consulta pública prèvia i, atesa la rellevància social i política de la iniciativa, es proposa un termini de consulta de 30 dies.