



MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES  
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

MINISTERIO DE JUSTICIA

MINISTERIO DE IGUALDAD

# **ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA IGUALDAD REAL Y EFECTIVA DE LAS PERSONAS TRANS Y PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS LGTBI.**

---

## **Memoria del Análisis de Impacto Normativo**

## 1. FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	-Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática -Ministerio de Igualdad -Ministerio de Justicia	<b>Fecha</b>	23/06/2021
<b>Título de la norma</b>	Anteproyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	El anteproyecto tiene por objeto garantizar y promover el derecho a la igualdad real y efectiva de las personas lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales (en adelante, LGTBI), así como de sus familias.		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	<p>Mediante esta norma se pretende dar cumplimiento, no solo al principio de igualdad formal, proclamado en el artículo 14 de la Constitución Española, que prohíbe toda forma de discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, sino también al de igualdad real y efectiva, con el fin de garantizar el mandato dirigido a los poderes públicos en el artículo 9.2 de la Constitución Española, según el cual “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.</p> <p>Asimismo, se pretende dar cumplimiento al artículo 10.1 de la Constitución, que considera la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad como fundamento del orden político y de la paz social.</p> <p>Se trata de establecer un sistema mínimo de protección frente a la discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales uniforme en todo el territorio estatal, sin perjuicio de la potestad de las Comunidades Autónomas para aprobar una normativa más garantista en el ámbito de sus competencias.</p>		

<b>Principales alternativas consideradas</b>	Modificación parcial de diferentes textos legales de forma independiente.
<b>Adecuación a los principios de buena regulación</b>	El presente anteproyecto de ley se adecua a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>	
<b>Fundamento jurídico y rango normativo</b>	<p>El anteproyecto de ley viene a profundizar en el cumplimiento de los señalados artículos 9.2 y 14 de la Constitución Española.</p> <p>El anteproyecto pretende modificar diversas normas con rango de ley, resultando por tanto necesaria la aprobación de una norma de rango legal, todo ello de conformidad con el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE).</p> <p>Además, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 53.1 de la Constitución Española, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título I deben regularse por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial.</p>
<b>Estructura de la norma</b>	El anteproyecto de ley se estructura en una exposición de motivos, un título preliminar, cuatro títulos, y un total de 78 artículos. Además, se incluyen cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y trece disposiciones finales.
<b>Entrada en vigor y vigencia</b>	La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (BOE).
<b>Derogación de normas</b>	<p>El anteproyecto contempla la derogación de cuantas normas, de igual o inferior rango, se opongan a lo dispuesto en el mismo.</p> <p>Concretamente, se deroga la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas.</p> <p>A su vez, queda derogada expresamente la Orden IGD/577/2020, de 24 de junio, por la que se crea el Consejo de Participación de las Personas lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI) y se regula su funcionamiento.</p>
<b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b>	

Este anteproyecto se dicta al amparo de las competencias exclusivas atribuidas al Estado por las reglas competenciales recogidas en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 5.<sup>a</sup>, 6.<sup>a</sup>, 7.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 16.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup> y 27.<sup>a</sup> de la Constitución Española de 1978.

### DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

<b>Trámite de consulta previa.</b>	Se ha sustanciado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a través de la página web del Ministerio de Igualdad, del 26 de junio al 15 de julio de 2020.
<b>Trámite de audiencia e información pública</b>	Se prevé la realización del trámite de audiencia e información pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
<b>Informes recabados.</b>	Se recabarán los informes preceptivos señalados en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

### ANÁLISIS DE IMPACTOS

<b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</b>	Efectos sobre la economía en general.	No se prevén efectos directos inmediatos. No obstante, la lucha contra la discriminación en todas sus formas repercute positivamente de forma indirecta sobre la economía.
	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.

	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la AGE.</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> implica un gasto:</p> <p><input type="checkbox"/> implica un ingreso.</p> <p>Cuantificación estimada: _____</p>
<b>IMPACTO DE GÉNERO</b>	<p>La norma tiene un impacto de género</p>	<p>Negativo <input type="checkbox"/></p> <p>Nulo <input type="checkbox"/></p> <p>Positivo <input checked="" type="checkbox"/></p>
<b>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS.</b>	<p>Impacto en la infancia y la adolescencia: positivo</p> <p>Impacto en la familia: positivo</p> <p>Impacto social: positivo</p> <p>Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad: positivo</p>	
<b>EVALUACIÓN EX POST</b>	<p>Por la naturaleza y contenido de esta norma no se la considera susceptible de evaluación directa por sus resultados.</p> <p>No obstante, sí se prevé una evaluación indirecta del grado de implementación de la norma, mediante la evaluación de la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas LGTBI.</p>	

La presente Memoria del Análisis de Impacto Normativo se redacta conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y se efectúa siguiendo, en lo que se ajusta a la norma vigente, la Guía Metodológica aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, habida cuenta de que aún no se ha adaptado dicha guía de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera del citado real decreto.

## **2. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.**

### **2.1. Motivación.**

El objetivo de la presente ley es desarrollar y garantizar los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGTBI) erradicando las situaciones de discriminación, para asegurar que en el Estado español se pueda vivir la diversidad afectiva, sexual y familiar con plena libertad.

La presente ley define las políticas públicas que garantizarán los derechos de las personas LGTBI y remueve los obstáculos que les impiden ejercer plenamente su ciudadanía. Recoge una demanda histórica del rico tejido asociativo LGTBI que durante décadas ha liderado e impulsado la reivindicación de los derechos de estos colectivos.

Esta ley supone la culminación definitiva del camino recorrido hacia la igualdad y la justicia social. Un nuevo avance que permita impulsar y consolidar un cambio de concepción social sobre las personas LGTBI. Ello pasa por crear referentes positivos, por entender la diversidad como un valor, por asegurar la cohesión social en los valores de igualdad y respeto y por extender la cultura de la no discriminación frente a la del odio y el prejuicio.

La igualdad y no discriminación es un principio jurídico universal proclamado en diferentes textos internacionales sobre derechos humanos, reconocido además como un derecho fundamental en nuestro ordenamiento jurídico. El artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos declara que toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

En el ámbito de las Naciones Unidas, se han aprobado diferentes documentos y recomendaciones que han contribuido a elevar los estándares internacionales de respeto y protección del derecho a la integridad y a la no discriminación de las personas LGTBI. Pueden mencionarse las resoluciones emanadas de los órganos de Naciones Unidas: en lo que respecta al Consejo de Derechos Humanos, destacan la Resolución adoptada el 17 de junio de 2011 (A/HRC/RES/17/19) “Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género”; la Resolución adoptada el 26 de septiembre

de 2014 (A/HRC/RES/27/32) “Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género” o la Resolución adoptada el 30 de junio de 2016 (A/HRC/RES/32/2) “Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género”. También el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre la cuestión de la discriminación y la violencia que sufre este colectivo en su informe A/HRC/29/23, de 4 de mayo de 2015, y establece una serie de recomendaciones para la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI que han inspirado a muchos Estados en sus respectivas políticas y legislaciones.

En lo relativo a las personas transexuales (en adelante, personas trans), la Clasificación Internacional de Enfermedades de la Organización Mundial de la Salud, en su undécima revisión (CIE-11) de 2018, elimina la transexualidad del capítulo sobre trastornos mentales y del comportamiento, trasladándola al de "condiciones relativas a la salud sexual", lo que supone el aval a la despatologización de las personas trans.

En el ámbito de la Unión Europea, el Tratado de la Unión establece en sus artículos 2 y 3 la no discriminación como uno de los valores comunes de la Unión. El artículo 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea habilita al Consejo para adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y el artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe la discriminación por orientación sexual.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su jurisprudencia, ha señalado que “la prohibición de discriminación contemplada en el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) comprende cuestiones relacionadas con la identidad de género” y que se garantice el cambio registral del sexo sin el requisito previo de sufrir procedimientos médicos tales como una operación de reasignación sexual o una terapia hormonal.

El artículo 14 de la Constitución Española proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Y tal reconocimiento se vincula al artículo 10 de la misma Constitución Española, que establece la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad como fundamentos del orden político y de la paz social. Además, la Constitución Española establece en el apartado 2 del artículo 9 la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas, y también de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

En el principio de libre desarrollo de la personalidad (artículo 10.1 de la Constitución Española) se basa el derecho al cambio registral de la mención al sexo. A este respecto, el Tribunal Constitucional en su STC 99/2019, de 18 de julio, establece que “con ello está permitiendo a la persona adoptar decisiones con eficacia jurídica sobre su identidad. La propia identidad, dentro de la cual se inscriben aspectos como el nombre y el sexo, es una cualidad principal de la persona humana. Establecer la

propia identidad no es un acto más de la persona, sino una decisión vital, en el sentido que coloca al sujeto en posición de poder desenvolver su propia personalidad”.

Asimismo, el fallo de dicha sentencia declara inconstitucional el artículo 1.1 de la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, en la medida que incluye en el ámbito subjetivo de la prohibición a las personas menores de edad con "suficiente madurez" y que se encuentren en una "situación estable de transexualidad".

Por su parte, también en nuestro país, el Tribunal Supremo, en su sentencia número 685/2019, de 17 de diciembre de 2019, se ha pronunciado en el mismo sentido.

La inclusión de la igualdad y la prohibición de discriminación en la Carta Magna propició una serie de avances legales que han tenido lugar también gracias al esfuerzo y el sacrificio del movimiento LGTBI, al que esta Ley debe reconocer su relevante labor histórica para hacer avanzar tanto la legislación como las costumbres, hábitos y principios éticos de la sociedad española hacia una sociedad más libre, igualitaria y fraternal. En este recorrido legal, hay que mencionar la Ley Orgánica 4/1995, de 11 de mayo, como modificación al Código Penal de 1944, que introduce expresamente la circunstancia agravante de orientación sexual así como los delitos de odio y discriminación; y la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que, al transponer la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de julio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, hizo mención expresa a la discriminación realizada por razón de orientación sexual singularmente en el ámbito laboral.

Un hito fundamental fue la aprobación de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, que permitió el matrimonio entre personas del mismo sexo, equiparándolo al matrimonio entre personas de diferente sexo.

Posteriormente, la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, reconoció a las personas transexuales mayores de edad y de nacionalidad española la posibilidad de modificar la asignación registral de su sexo, sin necesidad de someterse a un procedimiento quirúrgico de reasignación de sexo y sin procedimiento judicial previo, aunque manteniendo la necesidad de disponer de un diagnóstico de disforia de género. A través de esta misma ley, se modificó la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida, reconociendo por vez primera la doble maternidad en el seno de matrimonios de mujeres.

Del mismo modo, cabe señalar que en los ámbitos de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Instituciones Penitenciarias se han establecido y reconocido avances normativos encaminados a actuar con pleno respeto y no discriminación al colectivo LGTBI, especialmente en el caso de las personas trans en situación de privación de libertad, en virtud de la Instrucción 7/2006



de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sobre integración penitenciaria de personas transexuales.

Asimismo, los tratamientos hormonales y quirúrgicos para las personas trans se han incorporado a la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y en la cartera de servicios complementaria de algunas Comunidades Autónomas.

El principio de igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI y el respeto a la diversidad afectivo-sexual y familiar son aspectos básicos del currículo de las distintas etapas educativas, en la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Por su parte, varias Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos competenciales, han aprobado leyes para la igualdad y no discriminación de las personas LGTBI.

También se modifica ahora el artículo 44 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, para solucionar el problema actual con el reconocimiento de la filiación no matrimonial en las uniones de hecho de parejas de mujeres lesbianas.

Actualmente, se está tramitando en las Cortes Generales la Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y no discriminación, que establecerá el mínimo común normativo del derecho antidiscriminatorio en el territorio español. La presente ley se encuentra vinculada a la misma, desarrollando los contenidos específicos para las personas LGTBI.

La aprobación de este marco normativo supone dar un salto cualitativo en la consecución de la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI y en la lucha contra las discriminaciones que sufren y siguen siendo notables.

Según datos de 2020 de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), en España el 42 % de las personas LGTBI se han sentido discriminadas en el último año. A menudo, la discriminación se convierte en agresión: el 8 % de las personas LGTBI en España han sido atacadas en los últimos 5 años. Y a menudo esa discriminación se traslada a las aulas, dado que más de la mitad de los menores LGTBI sufre acoso escolar -según datos aportados por la Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Transexuales y Bisexuales (FELGTB)-.

Los datos también son preocupantes en lo que respecta a la situación en nuestro país de las personas transexuales: el 63 % de las personas trans encuestadas en España manifiestan haberse sentido discriminadas en los últimos 12 meses. En algunos ámbitos, como el laboral, la discriminación es especialmente elevada: el 34 % asegura haber sido discriminada en este ámbito. También preocupa la discriminación en ámbitos como el acceso a la salud y los servicios sociales (el 39 % explica que han sido discriminadas por el personal sanitario o de los servicios sociales) o el educativo (el 37 % afirma que ha sufrido discriminación en el ámbito escolar).

Las personas trans también presentan mayores dificultades para acceder al empleo (un 42% de las personas trans encuestadas afirman haber sufrido discriminación estando en búsqueda activa de empleo) y mayores tasas de desempleo: a falta de datos oficiales, la Universidad de Málaga publicó en 2012 un estudio que apuntaba

que la tasa de paro de las personas trans era de más del 37% -frente al 26% nacional en ese año-, aunque el mismo informe advertía de que la situación podría ser más grave. Uno de cada tres encuestados vivía con menos de 600 euros al mes y casi la mitad (un 48%) había ejercido la prostitución. Y en ocasiones, la discriminación se manifiesta de la manera más cruel: el 15 % de las personas trans encuestadas han sufrido ataques físicos o sexuales en los últimos años.

## **2.2. Objetivos**

Este anteproyecto de ley aspira a reconocer la diversidad sexual, de género y familiar, como factor enriquecedor de nuestras sociedades.

Para ello, la norma establece unos principios de actuación de los poderes públicos, regula derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas, tanto públicas como privadas, y prevé medidas específicas destinadas a la prevención, corrección y eliminación, en los sectores público y privado, de toda forma de discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, así como al fomento de la participación de las personas LGTBI en todos los ámbitos de la vida social y a la superación de los estereotipos que afectan negativamente a la percepción social de estas personas.

Se pretende superar la histórica invisibilidad, estigmatización y falta de reconocimiento de los derechos de las personas LGTBI, atendiendo y respetando todas las identidades posibles. Por ello, conviene tener presentes las situaciones de especial vulnerabilidad que conocen las personas LGTBI migrantes, las personas LGTBI con discapacidad, las que residen en entornos rurales o las que sufren discriminación múltiple o interseccional, como las mujeres trans. Este anteproyecto de ley pretende atender las necesidades específicas de todas estas personas.

Asimismo, el anteproyecto de ley abarca todas las etapas vitales de las personas LGTBI, incidiendo en aquellas personas especialmente vulnerables que requieren de mecanismos adicionales de protección, como son las personas menores y jóvenes LGTBI, personas extranjeras LGTBI o las personas LGTBI de edad avanzada. También se presta especial atención a las personas intersexuales, históricamente invisibilizadas y cuyos derechos se han visto sistemáticamente vulnerados.

El anteproyecto de ley parte de un enfoque integral, e incluye medidas destinadas a prevenir y eliminar la discriminación en todos los ámbitos de la vida social: administrativo, laboral, de la salud, de la educación, de la cultura, el ocio y el deporte, de la publicidad, los medios de comunicación social e internet, de la familia, la infancia y la juventud, y de la acción exterior y la protección internacional. Incluye medidas tanto preventivas (sensibilización, formación,...) como de protección (asistencia a víctimas) y de reparación.

Asimismo, se persigue el establecimiento de un sistema mínimo de protección frente a la discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales uniforme en todo el territorio del Estado, que supere la

fragmentación del modelo actual. Ello sin perjuicio de la potestad de las Comunidades Autónomas para aprobar una normativa más garantista en el ámbito de sus competencias.

En definitiva, la presente norma objeto garantizar y promover el derecho a la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI, así como de sus familias, y a la no discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales. En concreto, los principales objetivos del anteproyecto son los siguientes:

- a) Reconocer el derecho a la igualdad real y efectiva de las personas trans y garantizar los derechos de las personas LGTBI.
- b) Establecer unos criterios y líneas generales de actuación de los poderes públicos para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI, así como una organización administrativa al servicio de este fin. Esto incluye el establecimiento de los mecanismos organizativos y de cooperación entre las Administraciones Públicas para dar una respuesta eficaz a esta discriminación.
- c) Regular los principios y líneas generales de un conjunto de políticas públicas fundamentales para promover la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI, así como de las personas trans, en diversos ámbitos de la vida social.
- d) Establecer los mecanismos necesarios para la protección efectiva y reparación frente a la discriminación y la violencia por LGTBIfobia.
- e) Proteger los derechos de personas LGTBI especialmente vulnerables (personas LGTBI menores de edad, personas LGTBI con discapacidad, personas extranjeras LGTBI, personas mayores LGTBI, personas LGTBI en el ámbito rural y personas intersexuales).
- f) Establecer un régimen de infracciones y sanciones en el ámbito de la igualdad de trato y no discriminación por orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales.

### **2.3. Análisis de las alternativas.**

Una alternativa habría sido modificar diferentes textos legales de forma independiente, en lo que afecten a la discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales. Sin embargo, se ha considerado más conveniente recoger en una norma específica, con un enfoque integral, el conjunto de medidas para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.

De esta forma, se evita la posible dispersión normativa que provocaría la regulación de esta materia en un amplio número de normas. Además, se visibiliza en mayor medida y se da relevancia al sujeto político históricamente discriminado, el colectivo LGTBI. En definitiva, se respetan en mayor medida los principios de buena regulación

contemplados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ello sin perjuicio de la necesidad de modificar las leyes sectoriales que sean precisas para adecuar nuestro ordenamiento jurídico a lo dispuesto en este anteproyecto de ley. Estas modificaciones se abordan en las disposiciones finales de la norma.

#### **2.4. Adecuación a los principios de buena regulación.**

El presente anteproyecto se adecua a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, transparencia, seguridad jurídica y proporcionalidad recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En lo que se refiere a los principios de necesidad y eficacia, como ya se ha puesto de manifiesto, el proyecto se justifica en la conveniencia para el interés general de garantizar el derecho a la igualdad real y efectiva de las personas trans, y la garantía de los derechos de las personas LGTBI. Los fines perseguidos se han identificado convenientemente, y la aprobación de una norma con rango de ley es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

Respecto al principio de proporcionalidad, el proyecto contiene la regulación indispensable para atender las necesidades descritas, evitando cualquier medida restrictiva de derechos e imponiendo el menor número de obligaciones a las personas destinatarias.

Por otro lado, como se ha subrayado en el apartado I.1 de esta memoria, la iniciativa normativa se ejerce de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional, de la Unión Europea e internacional, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones por parte de las personas físicas y jurídicas destinatarias. Se garantiza de este modo el principio de seguridad jurídica.

En aplicación del principio de transparencia, se han puesto a disposición de la ciudadanía los documentos propios del proceso de elaboración de la norma, como esta memoria, y se ha posibilitado que las potenciales personas destinatarias tengan una participación activa en la elaboración del anteproyecto, mediante los trámites de consulta pública previa y audiencia e información pública. Además, el anteproyecto de ley, en su exposición de motivos, define claramente su motivación y objetivos.

Para cumplir con el principio de eficiencia, se ha evitado que el anteproyecto de ley introduzca nuevas cargas administrativas, y se ha velado en todo momento por la racionalización en la gestión de los recursos públicos. Las medidas que suponen un incremento presupuestario para las Administraciones Públicas se han introducido tras el correspondiente análisis de costes y beneficios, y solo desde el convencimiento de que sus beneficios sociales compensan con creces su coste económico.

## **2.5. Plan anual normativo.**

Este anteproyecto de ley aparece recogido en el Plan Anual Normativo del año 2020. No obstante, el contexto provocado por la pandemia del COVID-19 ha obligado a retrasar su tramitación al año 2021.

## **3. CONTENIDO**

El presente Anteproyecto se estructura en una exposición de motivos, un título preliminar, cuatro títulos, y un total de 78 artículos. Además, se incluyen cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y trece disposiciones finales.

El título preliminar establece unas disposiciones generales, que precisan el objeto y el ámbito de aplicación de la ley. Así, se fijan los principios de actuación de los poderes públicos, se regulan derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas, tanto públicas como privadas, y se prevén medidas específicas destinadas a la prevención, corrección y eliminación, en los sectores público y privado, de toda forma de discriminación.

El título I se refiere a la actuación de los poderes públicos, y se subdivide en dos capítulos:

El capítulo I establece los criterios y líneas generales de actuación de los poderes públicos. De este modo, los poderes públicos, en sus ámbitos de actuación y competencia, desarrollarán todas las medidas necesarias para reconocer, garantizar, proteger y promover la igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales de las personas LGTBI y sus familias en los servicios que prestan a la ciudadanía, contemplándose a su vez, el reconocimiento y apoyo institucional, así como acciones de divulgación y sensibilización para fomentar el respeto a la diversidad, contemplándose para ello la introducción de indicadores y procedimientos que permitan conocer las causas y evolución de la discriminación en la elaboración en los estudios, memorias o estadísticas, y el principio de colaboración entre Administraciones Públicas.

Finalmente, este capítulo I establece como órgano de participación ciudadana en materia de derechos y libertades de las personas LGTBI al Consejo de Participación de las personas LGTBI.

El capítulo II prevé la elaboración de una Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas LGTBI, con carácter cuatrienal, como instrumento principal de colaboración territorial para el impulso, desarrollo y coordinación de las políticas y los objetivos establecidos en la ley. Su preparación, seguimiento y evaluación corresponderá al Ministerio competente en materia de igualdad, debiendo ser aprobada por el Consejo de Ministros.

Asimismo, este capítulo establece una panoplia de políticas públicas para promover la igualdad efectiva de las personas LGTBI. Así, entre los distintos ámbitos de actuación, se recogen:

- En el ámbito administrativo -en materia de contratación administrativa, empleo público y formación del personal al servicio de las Administraciones Públicas-. Especialmente relevante es el mandato a las Administraciones Públicas para que adopten las medidas necesarias para procurar que la documentación y formularios administrativos sean adecuados a la diversidad sexo-afectiva y familiar.
- En el ámbito laboral, las Administraciones Públicas deberán tener en cuenta, en sus políticas de empleo, el derecho de las personas a no ser discriminadas por razón de las causas previstas en esta Ley. Además, se prevé el impulso de la elaboración de códigos éticos y protocolos en las Administraciones Públicas, y se introduce la posibilidad de establecer, mediante la negociación colectiva, la inclusión en los convenios colectivos de cláusulas de promoción, prevención, eliminación y corrección de toda forma de discriminación de las personas LGTBI, así como de procedimientos para dar cauce a las denuncias.
- En el ámbito de la salud, se determina que todas las estrategias, planes, programas y actuaciones que desarrollan las Administraciones Públicas tengan en cuenta las necesidades específicas de las personas LGTBI.

Además, se prohíbe cualquier método, programa o terapia de aversión, conversión o contracondicionamiento destinados a modificar la orientación o identidad sexual, o la expresión de género de las personas, aun contando con el consentimiento de las mismas o de sus representantes legales.

En materia de educación sexual y reproductiva, se establece que las campañas de educación sexual y reproductiva, y de prevención y detección precoz de infecciones de transmisión sexual tendrán en cuenta las necesidades específicas de las personas LGTBI, evitando cualquier tipo de estigmatización o discriminación.

En relación con la atención sanitaria integral a personas intersexuales, se prevé que esta se realice de acuerdo con los principios de autonomía, codecisión y consentimiento informado, no discriminación, asistencia integral, calidad, especialización, proximidad y no segregación, desde un enfoque despatologizador.

- En el ámbito de la educación, se prevé la inclusión entre los aspectos básicos del currículo de las distintas etapas educativas, el principio de igualdad de trato y no discriminación por orientación e identidad sexual y el conocimiento y el respeto a la diversidad sexo-afectiva y familiar, así como la inclusión en los temarios que han de regir en los procedimientos de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes contenidos relativos al tratamiento de la diversidad sexo-afectiva y familiar.

Entre otras medidas, destacan los mandatos a las Administraciones educativas para fomentar la introducción de referentes positivos LGTBI en los materiales escolares, de manera natural, respetuosa y transversal, en todos los niveles de estudios y de acuerdo con las materias y edades.

- En el ámbito del deporte y la actividad física, las Administraciones públicas, en su respectivo ámbito competencial, fomentarán la promulgación de normativas reguladoras de competiciones deportivas que respeten la diversidad sexo-afectiva de las personas LGTBI, entre otras acciones.
- En el ámbito de la publicidad, medios de comunicación social e internet, se establece un mandato para los poderes públicos para fomentar, en los medios de comunicación de titularidad pública y en los que perciban subvenciones o fondos públicos, la sensibilización y el respeto a la diversidad sexo-afectiva familiar y para eliminar los contenidos que puedan incitar al odio, la discriminación o la violencia por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales.

Asimismo, se prevé que las Administraciones Públicas adopten las medidas necesarias para prevenir, sensibilizar y erradicar el ciberacoso por las razones contempladas en la presente ley, especialmente en los casos de ciberacoso en redes sociales a personas menores y jóvenes LGTBI.

- En el ámbito de la familia, infancia y juventud, se contemplan con el objetivo de proteger la diversidad familiar y de fomentar el respeto y la protección de menores LGTBI y de menores en familias LGTBI.

En el ámbito de la acción exterior y la protección internacional, se incluye un mandato al Gobierno de España para mantener, en el marco de la Estrategia de Acción Exterior, la defensa de la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI en los organismos e instituciones internacionales competentes por razón de la materia. Igualmente, se promoverán acciones y proyectos que defiendan tales principios y derechos.

Una novedad importante es el mandato al Gobierno para que vele por que los tratados internacionales sobre ejercicio de actividades profesionales remuneradas por parte de familiares de personal del servicio exterior no den lugar a una discriminación hacia los cónyuges o parejas de hecho del mismo sexo que acompañen al personal del servicio exterior destinado al extranjero. En este sentido, se especifica que la consideración de cónyuge o pareja de hecho en estos tratados deberá realizarse conforme al ordenamiento jurídico español.

Respecto a la protección internacional, se incluyen una serie de medidas para garantizar el derecho de asilo a las personas perseguidas por orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, que incluyen la existencia de zonas seguras para las personas solicitantes LGTBI.

El título II recoge un catálogo de medidas para la igualdad real y efectiva de las personas trans, subdividiéndose a su vez en dos capítulos:

El capítulo I contiene el procedimiento de rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas.

De este modo, se establece que toda persona de nacionalidad española mayor de dieciséis años podrá solicitar por sí misma ante el Registro Civil la rectificación de la mención registral del sexo, permitiéndose también que las personas menores de dieciséis años y mayores de catorce puedan presentar la solicitud por sí mismas, pero asistidas en el procedimiento por sus representantes legales.

La rectificación de la mención registral del sexo se tramitará y acordará con sujeción a las disposiciones que el anteproyecto establece, y de conformidad con lo establecido en la normativa reguladora del Registro Civil para los procedimientos registrales.

La competencia para la tramitación del procedimiento de rectificación registral de la mención del sexo corresponderá a la persona encargada de la Oficina del Registro Civil en la que se hubiera presentado la solicitud.

La resolución que acuerde la rectificación de la mención registral del sexo, tendrá efectos constitutivos a partir de su inscripción en el Registro Civil.

De este modo, en los documentos oficiales de identificación habrá de constar la determinación del sexo que se corresponda con la registral.

No obstante, se prevé la posibilidad de reversibilidad de la rectificación de la mención registral, una vez hayan transcurrido seis meses desde la inscripción en el Registro Civil de la rectificación, por parte de las personas que hubieran promovido dicha rectificación, pudiendo así recuperar la mención registral del sexo que figuraba previamente a dicha rectificación en el Registro Civil.

A su vez, se garantiza que las personas menores de edad hayan iniciado o no el procedimiento de rectificación de la mención relativa al sexo en el caso de que estén legitimadas para ello, tienen derecho a obtener la inscripción registral del cambio de nombre por razones de disconformidad con el sexo mencionado en su inscripción de nacimiento y también a que las Administraciones públicas, las entidades privadas y cualquier persona natural o jurídica con la que se relacionen expidan todos los documentos de la persona menor de edad distintos del documento nacional de identidad con constancia de su nombre tal como aparezca inscrito por la rectificación operada en el Registro Civil..

Por su parte, el capítulo II de este título II, recoge un abanico de políticas públicas para promover la igualdad real y efectiva de las personas trans.

De este modo, se prevé como instrumento principal para el impulso, desarrollo y coordinación de las políticas y los objetivos generales en materia de inclusión social de las personas trans, la elaboración de una Estrategia estatal con estos fines.

La Estrategia tendrá carácter cuatrienal, y su elaboración, seguimiento y evaluación corresponderá al Ministerio competente en materia de igualdad, garantizándose la



participación de los departamentos ministeriales cuyas actuaciones incidan especialmente en las personas trans y de las organizaciones sociales que incluyan entre sus objetivos la defensa de los derechos de las personas trans. Corresponderá la aprobación de esta Estrategia al Consejo de Ministros.

En cuanto a las medidas que se prevén para promover la igualdad real y efectiva de este colectivo, se destacan los siguientes ámbitos:

- **Ámbito laboral:** se establece que el Ministerio de Trabajo y Economía Social, en el marco de la Estrategia estatal para la inclusión social de las personas trans, diseñará medidas de acción positiva, como incentivos para la contratación de las personas trans, entre otras, así como planes específicos para el fomento del empleo de este colectivo.
- **En el ámbito de la salud:** se declara que la atención sanitaria a las personas trans se realizará conforme a los principios de no patologización, autonomía, codecisión y consentimiento informado, no discriminación, asistencia integral, calidad, especialización, proximidad y no segregación.

En cuanto a la formación del personal sanitario, de investigación y de seguimiento, las administraciones públicas deberán garantizar una formación suficiente, continuada y actualizada de este personal, que abarque las necesidades específicas de las personas trans, y que preste especial atención a los problemas de salud asociados a las prácticas quirúrgicas a las que se someten, tratamientos hormonales y su salud sexual y reproductiva.

- **En el ámbito educativo,** se regula también el derecho del alumnado menor de edad a obtener un trato conforme a su nombre registral en todas las actividades que se desarrollen en dicho ámbito; y la elaboración de protocolos de atención al alumnado trans y contra el acoso transfóbico.

Por su parte, el título III del anteproyecto regula mecanismos para la protección efectiva y la reparación frente a la discriminación y la violencia por LGTBIfobia.

El capítulo I establece las medidas generales de protección y reparación. Se contemplan una serie de mecanismos en los ámbitos administrativo y judicial que incorporan garantías para la protección del derecho a la igualdad de trato y no discriminación por los motivos previstos en la presente ley.

Por ejemplo, se prevé que los sindicatos, las organizaciones empresariales, las asociaciones profesionales de personas trabajadoras autónomas, las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos de las personas LGTBI podrán tener la consideración de interesadas en los procedimientos administrativos en los que la Administración tenga que pronunciarse en relación con una situación de discriminación por razón de las causas previstas en esta Ley, siempre que cuenten con la autorización de la persona o personas afectadas.

Del mismo modo, se establece un mandato imperativo para que, cuando una autoridad pública, con ocasión del ejercicio de sus competencias, tenga conocimiento de un

supuesto de discriminación por razón de las causas previstas en esta Ley, deba, si es competente, incoar el correspondiente procedimiento administrativo.

Asimismo, se establece la nulidad de las cláusulas contractuales que vulneren el derecho a la no discriminación o cualquier derecho fundamental.

Se incorpora, de acuerdo con lo establecido en la normativa de la Unión Europea, el principio de inversión de la carga de la prueba en los procedimientos administrativos, según el cual cuando la parte actora o la persona interesada alegue discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales y aporte indicios fundados sobre su existencia, corresponderá a la parte demandada o a quien se impute la conducta discriminatoria la aportación de una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad.

Por último, se introduce un mandato a las Administraciones Públicas para que establezcan los mecanismos necesarios para garantizar que las personas LGTBI tengan derecho a recibir toda la información y el asesoramiento jurídico especializado sobre discriminación por los motivos contemplados en esta ley, sin perjuicio de la aplicación, en los casos en que proceda, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

El capítulo II regula las medidas específicas de asistencia y protección frente a la violencia basada en LGTBIfobia. Las Administraciones Públicas deberán garantizar una atención integral y especializada a las víctimas de violencia basada en LGTBIfobia, que incluya, entre otros aspectos, asistencia psicológica y orientación jurídica y atención a sus necesidades económicas, laborales y sociales.

El capítulo III regula las medidas específicas de protección de los derechos de determinadas personas LGTBI especialmente vulnerables, como son las personas LGTBI menores de edad, las personas LGTBI con discapacidad y/o en situación de dependencia, las personas extranjeras LGTBI, las personas mayores LGTBI, las personas LGTBI en el ámbito rural y las personas intersexuales. En relación con estas últimas, y como novedad importante, se establece la posibilidad de que la mención del sexo figure en blanco por el plazo máximo de un año en su inscripción de nacimiento.

Transcurrido el plazo máximo de un año, la mención de sexo será obligatoria y su inscripción habrá de ser solicitada por los progenitores. De no hacerlo, no podrán expedirse documentos acreditativos de la identidad de la persona sin que se haya hecho constar la mención registral relativa al sexo.

Por último, el título IV se ocupa del régimen de infracciones y sanciones que garantizan las condiciones básicas en materia de igualdad de trato y no discriminación.

En la parte final de la norma, se destacan las siguientes disposiciones:

La disposición adicional primera establece la posibilidad de revisión y actualización periódica, por parte del Gobierno, de la cuantía de las sanciones en materia de

igualdad, de conformidad con el régimen aplicable a la revisión predeterminada de valores monetarios.

La disposición adicional segunda señala determinadas normas que no resultan de aplicación para la rectificación de la mención relativa al sexo.

La disposición adicional tercera encomienda al Gobierno, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma, la modificación del artículo 116 del Reglamento Penitenciario -relativo a los programas de actuación especializada- con el fin de trasladar la Instrucción 7/2006 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sobre integración penitenciaria de personas transexuales.

La disposición adicional cuarta también, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma, encomienda al Gobierno que apruebe mediante Orden Ministerial la modificación del anexo III del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, y los anexos I y II del Real Decreto 1277/2003 de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, con el fin de proporcionar seguridad jurídica y la equidad en el acceso a las técnicas de reproducción asistida a las mujeres lesbianas, sin pareja, y las personas trans con capacidad de gestar, de manera que tengan acceso a las mismas en condiciones de igualdad efectiva respecto al resto de mujeres.

La disposición adicional quinta determina que en las prácticas, eventos y competiciones deportivas, se estará a lo dispuesto en la normativa específica aplicable, nacional e internacional, incluidas las normas de lucha contra el dopaje.

La disposición transitoria primera establece el régimen aplicable a los procedimientos administrativos y judiciales ya iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, que será el establecido en la normativa anterior.

La disposición transitoria segunda establece que para las solicitudes de rectificación registral de la mención relativa al sexo que se encuentren en tramitación cuando entre en vigor el presente anteproyecto, serán de aplicación si la persona interesada solicita del Encargado del Registro Civil la reconducción del procedimiento a esta nueva normativa, que se llevará a cabo según las instrucciones que a tal fin imparta la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

Mediante la disposición derogatoria única se derogan las disposiciones de igual o inferior rango que se oponen a lo dispuesto en esta ley. Asimismo, se derogan tanto la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, como la Orden IGD/577/2020, de 24 de junio, por la que se crea el Consejo de Participación de las Personas lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI) y se regula su funcionamiento.

Las disposiciones finales recogen las diversas modificaciones de preceptos de leyes vigentes necesarias para su acomodación a las exigencias y previsiones derivadas de la presente ley.

De este modo, la disposición final primera modifica el Real Decreto de 24 de julio de 1889 del Código Civil. Esta modificación responde a la necesidad de adecuar los términos del Código Civil a la diversidad de modelos familiares que reconoce nuestro ordenamiento jurídico, dando cabida a las parejas del mismo sexo y sus familias. De esta forma, por ejemplo, en la regulación de la filiación, se sustituyen las referencias “al padre y la madre” por “los progenitores”, en las referencias hechas al “marido” se introduce una referencia al “cónyuge no gestante”, en las referencias hechas a la madre se introduce una referencia al “progenitor gestante”.

La disposición final segunda modifica la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, para adaptar sus términos a la existencia de parejas del mismo sexo.

La disposición final tercera modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa con el objeto de ampliar la legitimación en los procesos de la jurisdicción contencioso-administrativa para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales a los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos de las personas afiliadas o asociadas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales o de sus familias, de acuerdo con lo establecido en la Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI y siempre que cuenten con la autorización expresa de la persona afectada.

La disposición final cuarta modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, a fin de contemplar la legitimación para la defensa de los derechos e intereses de las personas víctimas de discriminación por razones de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, además de las personas afectadas y siempre que cuenten con su autorización expresa, a los agentes ya señalados para el ámbito contencioso-administrativo.

La disposición final quinta modifica la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, para que, cuando resulte necesario para proteger los derechos de la víctima o grupos o personas discriminadas, los jueces y tribunales puedan acordar, atendiendo al principio de proporcionalidad, cualquiera de las medidas de restricción o interrupción de la prestación de servicios o de retirada de datos de páginas de Internet que contempla esa ley.

La disposición final sexta modifica la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, en materia de inscripción de nacimiento y filiación. En primer lugar, se introduce la posibilidad de que, en el caso de que el parte facultativo indicara la condición intersexual del nacido, los progenitores, de común acuerdo, puedan solicitar que la mención registral del sexo figure en blanco por el plazo máximo de un año.

Se pretende de esta forma solucionar la problemática de las personas recién nacidas intersexuales a las que había que asignar un sexo en un plazo excesivamente corto de tiempo, lo que a menudo daba lugar a una asignación errónea.

A su vez, se adaptan las referencias a la rectificación registral relativa al sexo a la nueva normativa. Y se solventa el problema existente en la actualidad para el reconocimiento de la filiación en los casos de parejas de mujeres lesbianas que no hayan contraído matrimonio.

Por último, la disposición final séptima modifica la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, introduciendo un capítulo nuevo relativo a la aprobación judicial de la modificación de la mención registral del sexo de personas mayores de doce años y menores de catorce, y otro capítulo relativo a la aprobación judicial de la modificación de la mención registral relativa al sexo con posterioridad a la tramitación de un procedimiento registral de rectificación de dicha mención inicial, que se contemplan en las previsiones del anteproyecto.

La disposición final octava establece que las referencias normativas hechas en otros cuerpos normativos a la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, se entenderán hechas a la presente ley.

La disposición final novena hace referencia a los títulos competenciales que habilitan para la aprobación de la norma.

La disposición final décima habilita al Gobierno para dictar cuantas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley, lo que habrá de realizar en el plazo de un año desde su entrada en vigor.

La disposición final décima primera establece un plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la ley para que se adecúen a la misma las normas estatales o autonómicas que sean incompatibles con lo previsto en ella.

La disposición final décima segunda se refiere a la naturaleza de la ley.

Por último, la disposición final décima tercera se refiere a la entrada en vigor de la ley, que se producirá el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

## **4. ANÁLISIS JURÍDICO**

### **4.1 Rango normativo**

Este anteproyecto de ley profundiza en el desarrollo del contenido del artículo 14 de la Constitución Española, que proclama el derecho a la igualdad ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Como ya se ha indicado, el Tribunal Constitucional ha señalado que en la cláusula “cualquier otra condición o circunstancia personal o social” ha de entenderse incluida la

discriminación por causa de orientación sexual e identidad de género (STC 176/2008, de 22 de diciembre, FJ.4)

De esta forma, se da cumplimiento al mandato contenido en el artículo 9.2 de la Constitución Española, que insta a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva, y para remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Al mismo tiempo, la norma contribuye al cumplimiento del artículo 10 de la Constitución Española, según el cual “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 53.1 de la Constitución Española, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título I deben regularse por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial. Puesto que lo que se pretende es desarrollar el derecho a la igualdad y a la no discriminación, tanto en su vertiente real como formal, previsto respectivamente en los artículos 9.2 y 14 de la Constitución Española, este desarrollo se encuentra sometido a reserva de ley.

#### **4.2 Congruencia con el Derecho de la Unión Europea**

En el plano internacional, la igualdad y no discriminación es un principio jurídico universal reconocido en numerosos textos internacionales sobre derechos humanos. El artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Por eso, de acuerdo con el artículo 2, “toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Como se ha visto, en lo que respecta específicamente a la no discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, las principales organizaciones internacionales, incluyendo la Organización de Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea, se han posicionado sobre esta cuestión, adoptando resoluciones y recomendaciones que inciden en la necesidad de que sus Estados miembros aprueben mecanismos para hacer frente a las discriminaciones por estos motivos.

En el ámbito de la Unión Europea, la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 21, establece la prohibición de toda discriminación, y en particular, por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

En el año 2000, se aprobaron dos importantes Directivas, que sentaron las bases del derecho antidiscriminatorio en la Unión Europea: por un lado, la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, que aborda tal principio en el ámbito del empleo, del acceso al bienestar social y a la seguridad social, y del acceso a los bienes y servicios, y por otro lado la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que pretende luchar contra las discriminaciones basadas en la religión o convicciones, la discapacidad, la edad y la orientación sexual en el ámbito del empleo.

Estas Directivas fueron transpuestas al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Con esta norma, se establece un marco legal general para combatir la discriminación por el origen racial o étnico de las personas en todos los ámbitos, se aborda la definición legal de la discriminación, directa e indirecta, y se moderniza la regulación de la igualdad de trato y la no discriminación en el trabajo.

No obstante, se hace necesario la aprobación en España de una norma específica que aborde la discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales. Una discriminación que opera de forma específica y que por lo tanto requiere de instrumentos específicos para su prevención y erradicación.

#### **4.3 Congruencia con el ordenamiento jurídico español**

La norma es congruente con el ordenamiento jurídico interno, en tanto en cuanto constituye un desarrollo necesario del principio de igualdad formal y real previstos en la Constitución Española y en consonancia con el principio de no discriminación, en su vertiente de interdicción de esta en materia de orientación sexual e identidad de género, así declarado por el Tribunal Constitucional (STC 176/2008, de 22 de diciembre, FJ.4)

De este modo, esta regulación unitaria, y con el fin de evitar la dispersión normativa, que resulta contraria a las directrices de técnica normativa, permite aunar y concentrar en un único cuerpo legal las distintas garantías, políticas públicas y medidas de garantía de la igualdad real y efectiva de las personas trans y de los derechos de las personas LGTBI.

#### **4.4 Derogación de normas**

Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en esta ley.

Además, se derogan expresamente la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, y la Orden

IGD/577/2020, de 24 de junio, por la que se crea el Consejo de Participación de las Personas lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI) y se regula su funcionamiento.

#### **4.5 Entrada en vigor y vigencia**

El artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno regula la fecha de entrada en vigor de las normas que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de esta. En estos casos, se preverá el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Sin embargo, este anteproyecto de ley no impone obligaciones de este tipo. Por ello, se prevé la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOE.

### **5. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**

Este anteproyecto de ley se adecua al orden constitucional de distribución de competencias. En concreto, se dicta en virtud de lo establecido en el artículo 149.1 de la Constitución Española, reglas 1.<sup>a</sup>, 5.<sup>a</sup>, 6.<sup>a</sup>, 7.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 16.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup> y 27.<sup>a</sup>, en cuanto atribuyen al Estado, respectivamente, competencias exclusivas para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; Administración de Justicia; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas; legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas; legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan; bases y coordinación general de la sanidad; bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas, el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas; normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

### **6. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN**

En la elaboración del presente anteproyecto de ley, se ha articulado un proceso de tramitación participativo, abierto a las organizaciones de la sociedad civil y al conjunto de la ciudadanía. Durante todo el proceso, se han mantenido reuniones con algunos de los Departamentos ministeriales implicados por razón de la materia y con las principales organizaciones de la sociedad civil.



## Trámite de consulta pública.

De conformidad con lo previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se ha llevado a cabo el trámite de consulta pública, entre los días 26 de junio y 15 de julio de 2020.

Dicho trámite se sustanció a través del correo electrónico habilitado al efecto por el Ministerio de Igualdad ([participación.publica@igualdad.gob.es](mailto:participación.publica@igualdad.gob.es)), y se publicitó en el portal web del Ministerio de Igualdad, en la sección «Participación pública en proyectos normativos», conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales (Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre).

En total, se recibieron 1.044 aportaciones. De ellas, 602 aportaciones (58 % del total) ponen de manifiesto el rechazo de la persona remitente al principio de autodeterminación de género. Por otro lado, 327 mensajes (31 % del total) que reivindicaban la aprobación de una Ley específica que regule los derechos de las personas trans.

Las restantes aportaciones de la ciudadanía se centran en los siguientes temas:

- Educación: se reivindica la necesidad de reformar los planes educativos para reforzar la educación afectivo-sexual, también en los centros privados. Asimismo, se subraya la necesidad de luchar contra el acoso LGTBIfóbico en las aulas. Algunos mensajes reivindican la importancia de la coeducación en feminismo y diversidad, para una socialización alejada de estereotipos de género.
- Ámbito laboral: algunas aportaciones reclaman la igualdad plena en materia de permisos y licencias, especialmente en el caso de progenitores no gestantes, para favorecer la conciliación familiar y laboral.
- Visibilización del colectivo LGTBI: otras aportaciones defienden que la lucha contra la discriminación pasa necesariamente por el fomento de la visibilización de las realidades LGTBI, por lo que los poderes públicos deberían poner en marcha campañas de visibilización y concienciación.
- Ámbito familiar: algunas aportaciones reclaman una mayor facilidad para adoptar por parte de parejas homosexuales.
- Personas trans: numerosas aportaciones recalcan la enorme discriminación que sufren las personas trans, lo que hace necesaria la puesta en marcha de medidas en diferentes ámbitos, como el laboral. Se pone de relieve la importancia de las políticas redistributivas para lograr la igualdad real y efectiva de las personas trans. Se reivindica la necesidad de una atención sanitaria transinclusiva, la promoción de la investigación sobre salud integral para personas trans, la mejora en la capacitación de los profesionales socio-sanitarios y la necesidad de evitar el

desabastecimiento de medicación. Numerosos mensajes exigen que se facilite el cambio de sexo legal. En algunos casos, los mensajes se muestran a favor de la autodeterminación de género, pero reclaman un acompañamiento psicológico en el proceso, especialmente en el caso de menores. En otro caso, si bien se defiende la necesidad de simplificar el procedimiento de cambio de sexo legal, se considera necesario que se demuestre “una situación estable de transexualidad”.

- Intersexualidad: varias organizaciones de personas intersexuales denuncian que en España se sigue practicando mutilación genital a intersexuales, lo que constituye una violación de los derechos humanos. Por ello, piden que la futura ley prohíba estas prácticas, incluyendo las cirugías de normalización genital neonatal, y que se proporcione reparación a las víctimas, incluyendo una indemnización adecuada y una rehabilitación completa. Reclaman la existencia de unidades de referencia especializadas donde se derive a las personas intersexuales, que incluyan una atención biopsicosocial integral e itinerarios individualizados.
- Asexualidad: la organización Asexual Community España reivindica la problemática específica de las personas asexuales. Reclaman que la ley reconozca la asexualidad como una orientación sexual. Argumentan que este reconocimiento a nivel legislativo es fundamental para acabar con la enorme discriminación que sufren estas personas, que se manifiesta por ejemplo en su elevada exposición a terapias de conversión.
- Género no binario: numerosas aportaciones reclaman la actualización de los formularios administrativos para incluir un tercer género no binario. Asimismo, se solicita la eliminación de la mención del sexo en el DNI.
- Administraciones Públicas: se reclama que la ley incluya un mandato a las administraciones públicas para aprobar planes de diversidad, inclusión y no discriminación, que incluyan medidas contra el acoso, planes de formación y medidas de conciliación. Asimismo, se pone de manifiesto la necesidad de introducir en las cartas de servicios y en los protocolos de atención a la ciudadanía el principio de igualdad de trato y no discriminación.
- Otras aportaciones solicitan que la futura ley prohíba las terapias de conversión; incluya medidas en favor de la juventud LGTBI como colectivo especialmente vulnerable; incluya una perspectiva de género y ponga énfasis en la interseccionalidad; y defienden la importancia de evitar la discriminación de las personas bisexuales, como parte del colectivo especialmente invisibilizada.

Además, se han recibido aportaciones de diferentes organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y partidos políticos: ExteriorEsDiverso, Hogar Sí – Provivienda, Comisiones Obreras, CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad), Chunta Aragonesista y Save the Children. Asimismo, se han recibido aportaciones de la Dirección General de Derechos y Diversidad del Govern de les Illes Balears. Un resumen de estas aportaciones se recoge en el anexo I de esta memoria.

## **Audiencia e información pública.**

Se sustanciará el trámite de audiencia e información públicas, al tratarse de una norma que afecta a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, según lo dispuesto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno.

El resumen de las principales aportaciones se recogerá en el anexo II de esta memoria.

Además, durante todo el proceso de tramitación normativa, se mantendrán reuniones con las organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de las personas LGTBI y trans.

## **Informes evacuados.**

Durante la tramitación del anteproyecto de ley, se solicitarán los siguientes informes:

- A las comunidades autónomas y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, a través de la Conferencia Sectorial de Igualdad
- A las entidades locales, a través de la Federación Estatal de Municipios y Provincias (FEMP)
- A los Ministerios afectados por razón de la materia, en virtud del párrafo primero del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de acuerdo con la siguiente tabla:

<b>DEPARTAMENTOS COMPETENTES</b>	<b>PRECEPTOS AFECTADOS</b>
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sección 9ª del capítulo II de título I relativa a Medidas en el ámbito de la acción exterior y la protección internacional</li></ul>
Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"><li>• Artículo 6 (estadísticas y estudios)</li><li>• Artículo 68 Personas extranjeras LGTBI</li><li>• Sección 9ª del capítulo II de título I relativa a Medidas de protección internacional.</li><li>• Disposición adicional 3ª: modificación del Reglamento Penitenciario</li></ul>
Ministerio de Educación y Formación Profesional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sección 5ª del capítulo II del título I (medidas en el ámbito de la educación)</li></ul>
Ministerio de Trabajo y Economía Social	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sección 3ª del capítulo II del título I (Medidas en el ámbito laboral) y sección 2ª del capítulo II del título II (medidas en</li></ul>

	el ámbito laboral para promover la igualdad real y efectiva de las personas trans).
Ministerio de Política Territorial y Función Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 7 (colaboración entre Administraciones Públicas)</li> <li>• Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas LGTBI y Estrategia estatal para la inclusión de personas trans</li> <li>• Sección 2ª del capítulo II del Título I (Medidas en el ámbito administrativo)</li> <li>• Título III (Protección efectiva y reparación frente a la discriminación y la violencia por LGTBIfobia)</li> <li>• Título IV (Infracciones y sanciones)</li> <li>• Disposición final tercera: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa</li> </ul>
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 70 (Personas LGTBI en el ámbito rural)</li> </ul>
Ministerio de Cultura y Deporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sección 6ª del capítulo II del título I (Medidas en el ámbito de la cultura, el ocio y el deporte)</li> <li>• Disposición adicional quinta.</li> </ul>
Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sección 7ª del capítulo II del título I (Medidas en el ámbito de la publicidad, los medios de comunicación social e internet)</li> <li>• Disposición final quinta: Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.</li> </ul>
Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital - INE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 6 (estadísticas y estudios)</li> </ul>
Ministerio de Sanidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sección cuarta del capítulo II del título I (Medidas en el ámbito de la salud) y sección 3ª del capítulo II del título II (medidas en el ámbito de la salud para promover la igualdad real y efectiva de las personas trans).</li> <li>• Disposición adicional cuarta</li> </ul>
Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sección 8ª del capítulo II del título I (Medidas en el ámbito de la familia, la infancia y la juventud)</li> <li>• Artículo 66 (Personas LGTBI menores de edad)</li> <li>• Artículo 67 (Personas LGTBI con discapacidad)</li> <li>• Artículo 69 (Personas mayores LGTBI)</li> </ul>
Ministerio de Consumo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sección 7ª del capítulo II del título I (Medidas en el ámbito de la publicidad, los medios de comunicación social e internet)</li> </ul>
Ministerio de Inclusión, Migraciones y Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 68 (Personas extranjeras LGTBI)</li> </ul>

Ministerio de Universidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sección 5ª del capítulo II del título I (medidas en el ámbito de la educación)</li> </ul>
-----------------------------	--

- Aprobación previa de la Ministra de Política Territorial y Función Pública, en aplicación del párrafo quinto del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, e informe en materia de distribución de competencias del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en aplicación del párrafo sexto del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Además, para garantizar el acierto y la legalidad de la norma, se han solicitado los siguientes informes:
  - Agencia Española de Protección de Datos
  - Consejo General del Poder Judicial
  - Consejo Fiscal
  - Defensor del Pueblo
  - Consejo de Participación de las Personas LGTBI
- A la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre)
- A las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios coproponentes: Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática; Ministerio de Igualdad y Ministerio de Justicia (párrafo cuarto del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Dictamen del Consejo Económico y Social, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social.
- Dictamen del Consejo de Estado, de acuerdo con la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que dictaminará en Pleno.

## 7. ANÁLISIS DE IMPACTOS

### 7.1. Impacto económico.

De acuerdo con el apartado 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, el impacto económico debe evaluar las consecuencias de la aplicación de la norma sobre los agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad.

El presente anteproyecto de ley pretende, como ya se ha indicado, recoger en una norma específica, desde un enfoque integral, un conjunto de medios y medidas para luchar contra la discriminación por LGTBIfobia y alcanzar una igualdad real y efectiva

para las personas LGTBI. Para lograrlo, se establecen un conjunto de principios rectores, se regula el derecho a la no discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, se incluyen unos criterios y líneas generales de actuación de los poderes públicos, se contempla una organización y cooperación administrativa acorde con el nuevo marco de protección, y se regulan un conjunto de políticas públicas en todos los ámbitos de la vida social para promover la igualdad de las personas LGTBI, se regulan un conjunto de medidas para la tutela administrativa, institucional y judicial, y se incluye un régimen sancionador en materia de igualdad y no discriminación de las personas LGTBI.

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que este anteproyecto de ley no representa un impacto económico directo, ni sobre la competencia, ni sobre la unidad de mercado ni sobre la competitividad. En ningún momento se regulan aspectos que supongan la ordenación o control de actividades económicas, ni tampoco afecta al acceso de los operadores económicos a las actividades económicas ni a su ejercicio.

En este sentido, hay que destacar que el artículo 10 del anteproyecto de ley dispone que, “Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias y de acuerdo con la legislación en materia de contratación pública, podrán incorporar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares como criterios de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución consideraciones sociales dirigidas a la promoción de la igualdad de trato y no discriminación por razón de las causas establecidas en esta Ley”.

En efecto, el artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, dispone que los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos. Se propone, por lo tanto, incluir en una norma con rango de ley un mandato a las Administraciones Públicas para que, en el ámbito de sus competencias, puedan incorporar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares como criterios de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución consideraciones sociales dirigidas a la promoción de la igualdad de trato y no discriminación por razón de las causas establecidas en esta Ley.

En la misma línea, el anteproyecto de ley incluye un conjunto de medidas en el ámbito laboral. Por ejemplo, se prevé que mediante la negociación colectiva puedan establecerse medidas de acción positiva para favorecer el acceso de las personas LGTBI al empleo, especialmente de las mujeres trans, como colectivo especialmente discriminado. Estas medidas pretenden incentivar la contratación de personas LGTBI y remediar la situación de exclusión socio-económica y vulnerabilidad que sufren en muchos casos. Ello derivará, previsiblemente, en una mayor incorporación de las personas LGTBI al mercado de trabajo, con el consiguiente aumento de la fuerza productiva del tejido empresarial nacional y, por ende, un aumento del empleo y del Producto Interior Bruto (PIB), si bien difícilmente cuantificable a priori. No se prevé que

ninguna de estas medidas incida directamente en la competencia ni en la competitividad de los operadores económicos.

En todo caso, es importante subrayar que sí que se espera que la aprobación de esta norma tenga un impacto económico indirecto positivo. En efecto, numerosos estudios han puesto de manifiesto que la inclusión, tolerancia y diversidad de las sociedades contribuye positivamente en el crecimiento económico.

En concreto, en lo que respecta a la discriminación por LGTBIfobia, el informe de la OCDE *Over the Rainbow? The Road to LGBTI Inclusion*, publicado en junio de 2020, expone que garantizar que las personas LGTBI puedan vivir como son sin ser discriminadas o agredidas es un imperativo por razones éticas y sociales, pero también económicas. En efecto, según este informe, la discriminación contra las personas LGTBI obstaculiza el desarrollo económico a través de una amplia gama de canales. Por ejemplo, provoca una menor inversión en capital humano debido al acoso LGTBIfóbico en la escuela, así como un menor rendimiento de la inversión educativa en el mercado laboral. Además, la discriminación por LGTBIfobia también repercute negativamente en la producción económica al excluir a las personas LGTBI con talento del mercado laboral y perjudicar su salud mental y física, y por ende su productividad.

El estudio *The relationship between LGBT inclusion and economic development*, elaborado por Badgett, Waaldijk and Rodgers en 2019, analiza la relación entre el Índice Global de Reconocimiento Legal de la Orientación Homosexual (GILRHO) y el desarrollo económico en 132 países, desde 1966 hasta 2011. El GILRHO se basa en ocho categorías de derechos legales que incluyen la mayoría de los avances legales importantes que los países han adoptado para fortalecer los derechos de las personas LGB: (1) legalidad de los actos homosexuales consentidos entre adultos; (2) límites de edad iguales para actos homosexuales y heterosexuales consentidos; (3) prohibición legal explícita de la discriminación por orientación sexual en el empleo; (4) prohibición legal explícita de la discriminación por orientación sexual en el acceso a bienes y servicios; (5) reconocimiento legal de la convivencia no registrada de parejas del mismo sexo; (6) posibilidad de inscripción en el registro de parejas de hecho para parejas del mismo sexo; (7) posibilidad de adopción por un segundo padre o en conjunto por parejas del mismo sexo; y (8) opción legal de matrimonio para parejas del mismo sexo. El estudio encuentra que un punto adicional en la escala GILRHO está asociado con un aumento en el PIB real per cápita de aproximadamente 2.000 dólares.

## **7.2. Impacto presupuestario**

A lo largo de la tramitación del presente anteproyecto de ley, se recabará y plasmará con mayor detalle una memoria del impacto presupuestario que suponen las medidas y actuaciones contempladas en el mismo.

### **7.3. Análisis de las cargas administrativas**

Para el análisis de las cargas administrativas asociadas a este anteproyecto se ha tenido en cuenta el anexo V de la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis del impacto normativo.

Se considera carga administrativa toda aquella actividad de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y la ciudadanía para cumplir con las obligaciones impuestas por la norma. Esta definición incluye, por lo tanto, las actuaciones de solicitud y renovación de autorizaciones, licencias y permisos, la conservación de documentos, la inscripción, baja o modificación en un registro, la llevanza de libros o la acreditación de avales, entre otros aspectos.

En este sentido, el anteproyecto no impone carga administrativa alguna.

### **7.4. Impacto por razón de género**

El presente anteproyecto de ley tendrá un impacto por razón de género positivo. En efecto, su contenido implica que, en la aplicación de la ley, los poderes públicos prestarán particular atención a los casos en los que, de manera simultánea o cumulativa, puedan concurrir, además de la orientación e identidad sexual, la expresión de género o las características sexuales, otros factores de discriminación, tales como el sexo.

Las mujeres lesbianas, trans, bisexuales e intersexuales (en adelante, mujeres LTBI) sufren discriminación interseccional o múltiple: a la discriminación machista por ser mujeres, se une la discriminación por LGTBIfobia provocada por su orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales. Por eso, la lucha contra la LGTBIfobia beneficiará a las mujeres LBTI.

Según la II Encuesta LGTBI elaborada por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales en 2019, el 45 % de las mujeres lesbianas consultadas se han sentido discriminadas en los últimos 12 meses, frente al 37 % de los hombres gais.

Una de las medidas más relevantes que incluye el anteproyecto es la posibilidad de que las parejas de mujeres lesbianas puedan determinar la filiación de sus hijos e hijas en los mismos términos que las parejas heterosexuales. Hasta ahora, la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida, en su artículo 7.3, preveía que “cuando la mujer estuviere casada, y no separada legalmente o de hecho, con otra mujer, esta última podrá manifestar conforme a lo dispuesto en la Ley del Registro Civil que consiente en que se determine a su favor la filiación respecto al hijo nacido del cónyuge”.

La disposición final sexta modifica la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil entre otros aspectos, para que, en el caso de la filiación no matrimonial de parejas de mujeres lesbianas, baste con la declaración conforme de la madre no gestante, en los mismos términos que actualmente se exigen al padre.



De esta forma, se terminará con la discriminación histórica que obligaba a las parejas de mujeres a contraer matrimonio para poder filiar a sus hijos o hijas conjuntamente, frente a las parejas heterosexuales a las que no se exigía el requisito de contraer matrimonio.

Asimismo, el anteproyecto presta especial atención a la desigual situación de las mujeres LBT en el ámbito laboral. Según el informe “Situación de las mujeres lesbianas, bisexuales y trans en el sector privado”, publicado en 2020 por la Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Trans y Bisexuales (FELGTB), sólo el 37 % de las mujeres que han respondido la encuesta son visibles en el entorno de trabajo. Además, la mitad de las mujeres encuestadas han sufrido acoso laboral.

La situación laboral es especialmente grave para las mujeres trans: según la mencionada encuesta de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, en España el 17 % de las mujeres trans encuestadas se encuentra en situación de desempleo, frente al 10 % de los hombres trans. El 66 % de las mujeres trans se han sentido discriminadas en los últimos 12 meses en el empleo o buscando un empleo, mientras que en el caso de los hombres trans, el porcentaje se reduce hasta el 50 %.

Según el estudio “Identificación de los factores de inserción laboral de las personas trans. Exploración del caso de la ciudad de Barcelona”, de Gerard Coll-Planas y Miquel Missé, las investigaciones revisadas coinciden en que las mujeres trans tienen más probabilidades de experimentar acoso, pérdida de confianza por parte de sus empleadores, descenso en la jerarquía laboral, reducción de la retribución y despido.

Como consecuencia de esta elevada exclusión laboral, numerosas mujeres trans se ven frecuentemente obligadas a ejercer la prostitución. Según el estudio “Transexualidad en España: análisis de la realidad social y factores psicosociales asociados”, elaborado por profesores de la Universidad de Málaga, el 41,2 % de las personas encuestadas han ejercido en algún momento la prostitución, tratándose en la práctica totalidad de los casos de mujeres trans. Este dato pone de manifiesto la extrema vulnerabilidad socio-laboral de las mujeres trans.

Además, esto les provoca un triple estigma: por ser personas trans, por ser mujeres, y por ejercer la prostitución, lo que a su vez incide negativamente en la percepción social del colectivo transexual femenino, basada en estereotipos y dificultando aún más su inserción socio-laboral, en un círculo vicioso de difícil escapatoria.

Por todo ello, en el capítulo destinado a las medidas en el ámbito laboral, además del mandato genérico dirigido a las Administraciones Públicas para que promuevan la igualdad de las personas LGTBI en el ámbito laboral, se prevé que, mediante la negociación colectiva, puedan establecerse medidas destinadas a garantizar la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación en las condiciones de trabajo de las personas LGTBI, así como medidas de acción positiva para favorecer el acceso de las personas LGTBI, y especialmente de mujeres trans, al empleo.

## 7.5. Impacto en la infancia y la adolescencia

La infancia y la adolescencia suponen períodos en los que las personas construyen su identidad, y precisamente por eso las personas menores de edad y adolescentes LGTBI se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.

Según un estudio sobre salud mental de la juventud LGTBI elaborado por The Trevor Project en Estados Unidos, el 39 % de las personas jóvenes LGTBI encuestadas ha considerado seriamente el suicidio en el último año.

El sondeo “Jóvenes y Diversidad Sexual”, elaborado por el INJUVE en colaboración con el CIS en 2011, afirma que aún persisten conductas homófobas entre las personas jóvenes en España, en un rango que va desde la violencia psicológica “leve” hasta las agresiones físicas directas. Así, más de 3 de cada 4 jóvenes, casi un 80% de las personas encuestadas, dicen haber presenciado comentarios negativos, burlas, imitaciones o insultos a personas LGTB; un 40% ha sido testigo de conductas de aislamiento social, exclusión o alejamiento de las amistades por motivo de la orientación sexual; y un 20% ha presenciado amenazas y formas “leves” de violencia – llegando al 6% quienes dicen haber sido testigos de verdaderas palizas a personas LGTB. Entre quienes, en el marco de esta encuesta, han declarado una orientación homosexual, un 44% de los varones y un 22% de las mujeres dicen haberse sentido discriminados/as en algún momento.

Se hace necesario, por lo tanto, introducir mecanismos específicos de protección dirigidos a las personas menores de edad y adolescentes LGTBI. La norma propuesta incluye entre sus principios rectores el de interés superior de las personas menores de edad, que implica que los poderes públicos deben adoptar las medidas necesarias para garantizar el libre desarrollo de la personalidad y el acceso a una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que permitan a menores y adolescentes vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar. Además, se especifica que las Administraciones públicas, en el marco de sus respectivas competencias, deben tener siempre en cuenta el interés superior de las personas menores de edad a la hora de adoptar medidas de protección de la infancia y adolescencia LGTBI o integrada en familias LGTBI.

Además, en el capítulo destinado a la protección de los derechos de las personas LGTBI especialmente vulnerables, se incluye un artículo específico sobre personas LGTBI menores de edad, que incluye un mandato a los poderes públicos para que adopten las medidas necesarias para garantizar a las personas LGTBI menores de edad el libre desarrollo de la personalidad y la integridad física, conforme a su orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir dignamente y alcanzar el máximo bienestar, valorando y considerando como primordial el interés superior de la persona menor de edad en todas las acciones y decisiones que le conciernan.

Por otro lado, la norma incluye una sección destinada a las medidas en el ámbito de la familia, la infancia y la juventud. Se trata, por un lado, de garantizar el respeto y la

protección, así como la no discriminación, de las personas menores de edad que vivan en el seno de una familia LGTBI. Ello implica la garantía de la ausencia de discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales en la valoración de la idoneidad en los procesos de adopción y acogimiento. Por otro lado, se pretende garantizar la integridad familiar y social de las personas menores de edad y jóvenes LGTBI y se prevé que las Administraciones Públicas promuevan programas y acciones de información, asesoramiento y apoyo a jóvenes LGTBI y a personas que trabajen en el ámbito de la juventud. En lo que respecta a la Administración General del Estado, el Instituto de la Juventud deberá impulsar programas y actuaciones en este sentido.

Uno de los ámbitos en los que la lucha contra la discriminación de las personas menores de edad y jóvenes LGTBI se hace esencial es el educativo. En efecto, el acoso LGTBIfóbico tiene consecuencias dramáticas en las personas LGTBI. Según el estudio “Acoso escolar homofóbico y riesgo de suicidio en adolescentes y jóvenes LGB”, elaborado por la Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Trans y Bisexuales (FELGTB) y COGAM en 2012, el acoso escolar homofóbico lleva al 43 % de quienes lo sufren a plantearse el suicidio. Este tipo de acoso, que en el 90% de los casos proviene de compañeros varones y en el 11% del profesorado, con frecuencia no es abordado por el centro (el 42% dice no haber recibido ayuda) ni por sus familias, a las que el 82% no informa de su situación. Las víctimas sienten humillación (63%), impotencia (60%), rabia (59%), tristeza (59%), incompreensión (57%), soledad (53%), vulnerabilidad y aislamiento (50%). Todos estos sentimientos pueden derivar en la desesperanza (66%), uno de los indicativos mayores de riesgo de suicidio. Esto se traduce, según la investigación, en que el 17% de las y los jóvenes que sufren acoso escolar homofóbico llega a atentar contra su vida. Un dato que multiplica entre 3 y 5 veces los niveles de riesgo de suicidio del conjunto de la población adolescente.

Durante la adolescencia se es más vulnerable ante este tipo de violencia, porque es una etapa en la que la persona está, por lo general, en proceso de autoaceptación, y quien acosa juega con el factor miedo y el sentimiento de culpabilidad de la víctima.

Por eso, el anteproyecto incluye dos secciones que contienen un conjunto de medidas en el ámbito educativo, destinadas a las personas trans y al resto de las personas LGTBI. Se promueve la inclusión en el currículo educativo básico de la diversidad sexual, de género y familiar como objetivo en todas las etapas educativas. Se trata, por una parte, de que el alumnado LGTBI tenga referentes y pueda desarrollar libremente su personalidad, como requisito indispensable para su bienestar. Y por otro lado, de que el conjunto del alumnado respete la diversidad sexual de género y familiar.

Para lograrlo, se incluyen una serie de medidas dirigidas a formar al profesorado en este ámbito. Las Administraciones educativas competentes en la formación inicial y continua del profesorado de los ámbitos y niveles educativos no universitarios incorporarán contenidos dirigidos a la formación en materia de igualdad y no discriminación de las personas LGTBI con el fin de capacitarlo para fomentar el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI, la detección precoz entre el alumnado de algún

indicador de maltrato en el ámbito familiar por motivo de las causas establecidas en esta Ley, y el conocimiento de las especiales circunstancias del acoso y la violencia escolar por los motivos establecidos en esta Ley, sus consecuencias, prevención, detección y formas de actuación.

Asimismo, el anteproyecto de ley pone el foco en la lucha contra el acoso por LGTBIfobia en las aulas, estableciendo un mandato a las Administraciones Públicas para promover la inclusión en los protocolos de actuación de los centros escolares del tratamiento específico del acoso escolar por orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales o pertenencia a familia LGTBI.

Otra medida relevante incluida en el anteproyecto es el mandato a las administraciones educativas para fomentar la introducción de referentes positivos LGTBI en los materiales escolares, de manera natural, respetuosa y transversal, en todos los niveles de estudios y de acuerdo con las materias y edades.

Al acoso LGTBIfóbico tradicional se añade el acoso a través de internet o ciberacoso, que encuentra un lugar preferente de expansión en las redes sociales, especialmente virulento porque la persona atacante se ampara en el anonimato, y que se ha visto incrementado durante el confinamiento provocado por la COVID-19. Por eso, el anteproyecto incluye un mandato a las Administraciones Públicas para que adopten las medidas necesarias para prevenir, sensibilizar y erradicar el ciberacoso por las causas establecidas en esta ley, sin perjuicio de sus posibles consecuencias penales, prestando especial atención a los casos de ciberacoso en redes sociales a las personas menores de edad y jóvenes LGTBI.

Por último, pero no menos importante, hay que destacar que el anteproyecto de ley prohíbe la práctica de métodos, programas y terapias de aversión, conversión o contra condicionamiento, en cualquier forma, destinados a modificar la orientación e identidad sexual o la expresión de género de las personas, aun con el consentimiento de las mismas o de sus representantes legales. Esta prohibición será especialmente beneficiosa para las personas menores de edad y jóvenes LGTBI, especialmente vulnerables a este tipo de prácticas.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que el presente anteproyecto tendrá un impacto positivo en la infancia y la adolescencia.

## **7.6. Impacto en la familia**

De acuerdo con la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección de las familias numerosas, procede valorar el impacto que la presente norma tendrá sobre las familias.

La norma propuesta tendrá un efecto positivo en la familia. En efecto, el anteproyecto de ley permitirá a familias diversas, que no responden necesariamente al modelo predominante y hasta hace poco único de familia, encontrar pleno reconocimiento y amparo jurídico.

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce la existencia de una diversidad de modelos familiares. Pero lo cierto es que las familias LGTBI todavía afrontan dificultades cotidianas por el mero hecho de no ajustarse al modelo tradicional de familia. Por ejemplo, las familias LGTBI siguen siendo invisibles en el sistema educativo o en los libros de texto, y los formularios administrativos siguen sin adaptarse a la realidad diversa de las familias LGTBI.

Según el artículo “Análisis de los problemas y necesidades educativas de las nuevas estructuras familiares”, de Arranz, Martín, Oliva y Parra, las familias homoparentales resaltan la estigmatización social que pueden sufrir sus hijos. Uno de los principales inconvenientes que describen las familias homoparentales participantes en el estudio es el rechazo y los prejuicios sociales que existen sobre la homosexualidad en general y sobre este tipo de familias en particular. En concreto, señalan la escasez de referentes sociales, lo que les obliga a tener que demostrar permanentemente que son una familia.

Para poner fin a las situaciones de discriminación e invisibilización que sufren las familias LGTBI, la ley contempla un conjunto de medidas. Por ejemplo, se establece un mandato a las Administraciones Públicas para que adopten las medidas necesarias para que la documentación administrativa y los formularios sean adecuados a la diversidad sexual, de género y familiar.

Además, en este ámbito, es especialmente relevante el capítulo VIII del título II (Medidas en el ámbito de la familia, la infancia y la juventud). Se protege frente cualquier tipo de discriminación en la unión de personas del mismo sexo. Asimismo, se establece un mandato a las Administraciones Públicas para promover actuaciones eficaces encaminadas a lograr la integración familiar y social de las personas menores de edad y jóvenes LGTBI y velarán por que reciban la protección y atención necesarias para promover su desarrollo integral.

En el ámbito de la acción exterior, el anteproyecto se preocupa por los derechos, la seguridad y la integridad de las familias del personal LGTBI del Servicio Exterior cuando sea destinado al extranjero en cumplimiento de sus funciones. Se incluye un mandato al Gobierno para que fomente que los tratados internacionales sobre ejercicio de actividades profesionales remuneradas por parte de familiares de personal del servicio exterior no den lugar a una discriminación hacia los cónyuges o parejas de hecho del mismo sexo que acompañen al personal del servicio exterior destinado al extranjero en su destino. Se pretende, de esta forma, poner fin a una práctica extendida y que suponía una discriminación hacia las familias LGTBI.

Pese al importante papel que juega la institución familiar en la protección de sus miembros, lo cierto es que en ocasiones la familia puede convertirse en un entorno poco acogedor frente a opciones sexuales no normativas. Según el ya mencionado estudio del INJUVE, un 51% de jóvenes cree que, si un padre español “típico” tuviera un hijo gay o una hija lesbiana, la relación entre ambos cambiaría, y un 14% piensa que esto conduciría a la ruptura total de la relación. Aunque puestos en el caso de la propia familia las cifras de comprensión y apoyo proyectados crecen significativamente, hay que poner de relieve que un 9% de los jóvenes continúan

pensando que, en el caso de ser homosexuales, la relación con su padre se rompería totalmente.

Según el informe de 2018 del Observatorio contra el Odio, el 7 % de las víctimas de violencia por LGTBIfobia son agredidas por personas de su propia familia. Por eso, el artículo 65 del anteproyecto regula específicamente las medidas de protección frente a la violencia en el ámbito familiar. Las personas LGTBI que sufran violencia en el ámbito familiar podrán acogerse a la orden de protección contemplada en el apartado 1 del artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882. Además, se introduce un mandato a las Administraciones competentes en materia educativa para que escolaricen inmediatamente a las personas descendientes que se vean afectadas por un cambio de residencia derivado de actos de esta violencia doméstica. Por último, se contempla que, existiendo una sentencia condenatoria por un delito de violencia doméstica, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar en favor de la víctima, esta pueda solicitar la reordenación de su tiempo de trabajo, la movilidad geográfica y el cambio de centro de trabajo a sus empleadores, que deberán atender la solicitud en la medida de sus posibilidades organizativas.

## **7.7 Otros impactos**

### **Impacto social**

La aprobación de este anteproyecto de ley tendrá importantes beneficios en términos sociales. Cualquier iniciativa legislativa que refuerce la garantía de los derechos humanos de la ciudadanía repercute positivamente en el conjunto de la sociedad, haciendo de nuestras sociedades lugares más justos e igualitarios.

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo de esta memoria, el anteproyecto de ley está llamado a promover la igualdad de las personas LGTBI en diferentes ámbitos de la vida social.

La lucha contra la discriminación por LGTBIfobia contribuirá a mejorar la calidad de vida y la inclusión social de todas las personas LGTBI. Según el Observatorio para el Análisis y Visibilidad de la Exclusión Social de la Universidad Rey Juan Carlos, la principal causa de sinhogarismo de las personas LGTBI es la expulsión de sus hogares. Este dato demuestra que la relación directa entre discriminación y exclusión social.

Según el informe de la OCDE 'Miradas a la sociedad', en España la población LGTB visible tiene un 7% menos de posibilidades de acceder al mercado laboral que la heterosexual, cobra un 4% menos, tiene más dificultades para llegar a puestos directivos y el 37% afirma haber sentido discriminación en su entorno de trabajo. Por eso, uno de los ámbitos más relevantes que regula el anteproyecto es el ámbito laboral.

En efecto, la sección 3ª del capítulo II del título I regula un conjunto de medidas en el ámbito laboral, prohibiendo toda forma de discriminación por las razones contempladas en este anteproyecto de ley. Además, se introduce la posibilidad de establecer, mediante la negociación colectiva, medidas de acción positiva para favorecer el acceso de las personas LGTBI al empleo y se destina otra sección, la 2ª del capítulo II del título II, a las medidas en el ámbito laboral para promover la igualdad real y efectiva de las personas trans en concreto.

Además, la norma presta atención a algunos colectivos especialmente vulnerables:

- Personas LGTBI extranjeras: muchas personas extranjeras en España se encuentran situación de vulnerabilidad. Cuando las personas se encuentran en situación administrativa irregular, los mecanismos de protección se debilitan. Además, la vulnerabilidad se ve incrementada cuando interactúan otros factores de discriminación, como en este caso la orientación e identidad sexual, la expresión de género o las características sexuales. Por eso, el anteproyecto, en el capítulo destinado a la protección de los derechos de personas LGTBI especialmente vulnerables, incluye un artículo específico sobre personas LGTBI extranjeras, en el que se establece un mandato a las Administraciones Públicas para que garanticen a las personas extranjeras LGTBI que se encuentren en España, con independencia de su situación administrativa, la titularidad y el ejercicio del derecho a la igualdad de trato y no discriminación por razón de las causas establecidas en esta Ley en las mismas condiciones que a los nacionales, en los términos recogidos en la presente ley.
- Personas mayores LGTBI: según un estudio elaborado por la FELGTB en 2020, la soledad y el aislamiento son problemas recurrentes que se unen a la cuestión de la discriminación y la aceptación social entre las personas mayores LGTBI. En efecto, las personas mayores LGTBI sufren una discriminación múltiple, que se refleja en cuestiones fundamentales, tales como un menor acceso a los recursos económicos, la falta de atención sanitaria y un menor acceso a los recursos sociosanitarios y de cuidado. El 50 % de las personas encuestadas mostraron públicamente su orientación e identidad sexual durante la mayor parte de su vida, pero la mayor parte de ellas decidieron ocultarla al cumplir los 55 años. Los síntomas de depresión afectan al 30% de las personas encuestadas, lo que triplica los datos de la población general, y un 39% ha tenido pensamientos suicidas.

Todo ello justifica la introducción en las políticas públicas dedicadas a la tercera edad de un enfoque específico hacia las personas mayores LGTBI. El artículo 69 del anteproyecto se centra en las personas mayores LGTBI, y contiene un mandato a las Administraciones Públicas para que velen por que los centros residenciales, los centros de día o cualquier otro tipo de centros al que se encuentren vinculadas las personas mayores garanticen el derecho a la no discriminación de las personas LGTBI, tanto en su individualidad como en sus relaciones sentimentales, adoptando las medidas necesarias para que los espacios puedan utilizarse sin que se produzca ningún tipo de discriminación por razón de las causas establecidas en esta Ley.

- Personas LGTBI en el ámbito rural: en los entornos rurales, la ausencia de anonimato expone a las personas LGTBI, que en ocasiones se ven señaladas y por lo tanto estigmatizadas, lo que obliga a muchas de ellas a trasladarse forzosamente a grandes ciudades. Por eso, es importante que los poderes públicos promuevan el respeto a la a la diversidad sexual y de género y contribuyan a la visibilización de esta diversidad en los entornos rurales.

El artículo 70 del anteproyecto incluye un conjunto de medidas para reforzar la protección de las personas LGTBI en el ámbito rural. Además de lo anterior, se introduce un mandato a las Administraciones Públicas para que garanticen la igualdad efectiva en el acceso a los recursos y servicios dirigidos a las personas LGTBI en el ámbito rural, en las mismas condiciones que las personas residentes en entornos urbanos.

### **Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y/o en situación de dependencia.**

Se espera que esta norma tenga un impacto positivo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, puesto que adopta, como ya se ha señalado, un enfoque de discriminación interseccional o múltiple, reconociendo que la discriminación por orientación e identidad sexual o expresión de género puede interactuar con otras formas de discriminación, como la discriminación por razón de discapacidad.

Tal y como señala CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad), la sexualidad de las personas con discapacidad no ha sido tomada en cuenta por las instancias de decisión y atención, debido a la infantilización perpetua que se impone a las personas con discapacidad, y a los prejuicios que consideran que sus deseos están exacerbados. Por eso, reclaman que la nueva ley trans pivote sobre la base de la autodeterminación, la igualdad ante la ley, y un enfoque de acompañamiento y apoyo en lugar de un enfoque basado en la tutela. En la toma de decisiones sobre su identidad sexual y de género, cuando las personas con discapacidad necesiten apoyos, estos han de ser accesibles, asequibles e inclusivos, respetando sus deseos y preferencias y maximizando su voluntad propia, sin injerencias ni mediatizaciones externas.

Por ello, el anteproyecto reconoce a las personas LGTBI con discapacidad y/o en situación de dependencia como un grupo social específico y como personas que merecen una especial consideración en el marco de la promoción de la igualdad y no discriminación, al ser un sector al que históricamente se le ha negado la sexualidad y que sigue en situación de tutela y dependencia de instancias ajenas.

El artículo 67 se refiere específicamente a las personas LGTBI con discapacidad y/o en situación de dependencia, e incluye un mandato a las Administraciones Públicas para que adopten las medidas necesarias para garantizar la no discriminación y el respeto a la orientación e identidad sexual, expresión de género y características



sexuales de las personas LGTBI con discapacidad en las instalaciones o centros a los que acudan o permanezcan; para proteger a las personas con discapacidad que sean objeto de maltrato físico o psicológico a causa de su orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, por parte de las personas con las que convivan o profesionales que se encarguen de sus cuidados; para formar y sensibilizar a las personas que atiendan a personas LGTBI con discapacidad; para elaborar materiales de sensibilización y formación sobre temática LGTBI adaptados a personas con discapacidad, y para fomentar la participación de las personas con discapacidad en las acciones dirigidas a las personas LGTBI enmarcadas en la ley.

## **8. EVALUACIÓN EX POST**

Por la naturaleza y contenido de esta norma, no se considera necesario introducir mecanismos específicos de evaluación.

Sin embargo, hay que destacar que la ley sí prevé una evaluación de la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación de las personas LGTBI, de carácter cuatrienal, así como una evaluación de la Estrategia Estatal para la inclusión social de las personas trans, también de carácter cuatrienal.

Cabe esperar que dichas estrategias incluyan buena parte de las medidas necesarias para implementar el propio anteproyecto. Por eso, ambas evaluaciones pueden considerarse una evaluación indirecta de la ley.

## **ANEXO I: RESUMEN APORTACIONES TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA**

El 26 de junio de 2020, el portal web del Ministerio de Igualdad, en su sección “participación pública en proyectos normativos”, abrió el proceso de consulta pública previa de la Ley para la igualdad de las personas LGTBI y para la no discriminación por razón de orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales. El plazo para la recepción de aportaciones se extendió entre los días 26 de junio y 15 de julio de 2020. En ese período, el buzón participación.publica@igualdad.gob.es recibió 1.044 aportaciones relacionadas con esta ley.

602 aportaciones (58 % del total) ponen de manifiesto el rechazo de la persona remitente al principio de autodeterminación de género. En concreto, se argumenta que el reconocimiento jurídico de dicho principio afectará a las mujeres en diferentes ámbitos, como la aplicación de la ley de violencia de género, la separación por sexos en espacios seguros, las cuotas de representación, las estadísticas o la investigación médica. También se afirma que la autodeterminación de género puede ser perjudicial para la infancia. Es importante señalar que la mayoría de estas aportaciones responden a un mismo modelo de texto, en ocasiones con leves adaptaciones.

Por otro lado, se han recibido 327 mensajes (31 % del total) que reivindican la aprobación de una Ley específica que regule los derechos de las personas trans. Se defiende, por lo tanto, que la Ley LGTBI se centre únicamente en los aspectos transversales que afectan a todo el colectivo, dejando la regulación de lo específicamente trans en una ley independiente. También en este caso la mayoría de los mensajes se basan en un mismo modelo de texto.

Las restantes aportaciones de la ciudadanía se centran en los siguientes temas:

- Educación: se reivindica la necesidad de reformar los planes educativos para reforzar la educación afectivo-sexual, también en los centros privados. Asimismo, se subraya la necesidad de luchar contra el acoso LGTBIfóbico en las aulas. Algunos mensajes reivindican la importancia de la coeducación en feminismo y diversidad, para una socialización alejada de estereotipos de género.
- Ámbito laboral: algunas aportaciones reclaman la igualdad plena en materia de permisos y licencias, especialmente en el caso de progenitores no gestantes, para favorecer la conciliación familiar y laboral.
- Visibilización del colectivo LGTBI: otras aportaciones defienden que la lucha contra la discriminación pasa necesariamente por el fomento de la visibilización de las realidades LGTBI, por lo que los poderes públicos deberían poner en marcha campañas de visibilización y concienciación.
- Ámbito familiar: algunas aportaciones reclaman una mayor facilidad para adoptar por parte de parejas homosexuales.

- Personas trans: numerosas aportaciones recalcan la enorme discriminación que sufren las personas trans, lo que hace necesaria la puesta en marcha de medidas en diferentes ámbitos, como el laboral. Se pone de relieve la importancia de las políticas redistributivas para lograr la igualdad real y efectiva de las personas trans. Se reivindica la necesidad de una atención sanitaria transinclusiva, la promoción de la investigación sobre salud integral para personas trans, la mejora en la capacitación de los profesionales socio-sanitarios y la necesidad de evitar el desabastecimiento de medicación. Numerosos mensajes exigen que se facilite el cambio de sexo legal. En algunos casos, los mensajes se muestran a favor de la autodeterminación de género, pero reclaman un acompañamiento psicológico en el proceso, especialmente en el caso de menores. En otro caso, si bien se defiende la necesidad de simplificar el procedimiento de cambio de sexo legal, se considera necesario que se demuestre “una situación estable de transexualidad”.
- Intersexualidad: varias organizaciones de personas intersexuales denuncian que en España se sigue practicando mutilación genital a intersexuales, lo que constituye una violación de los derechos humanos. Por ello, piden que la futura ley prohíba estas prácticas, incluyendo las cirugías de normalización genital neonatal, y que se proporcione reparación a las víctimas, incluyendo una indemnización adecuada y una rehabilitación completa. Reclaman la existencia de unidades de referencia especializadas donde se derive a las personas intersexuales, que incluyan una atención biopsicosocial integral e itinerarios individualizados.
- Asexualidad: la organización Asexual Community España reivindica la problemática específica de las personas asexuales. Reclaman que la ley reconozca la asexualidad como una orientación sexual. Argumentan que este reconocimiento a nivel legislativo es fundamental para acabar con la enorme discriminación que sufren estas personas, que se manifiesta por ejemplo en su elevada exposición a terapias de conversión.
- Género no binario: numerosas aportaciones reclaman la actualización de los formularios administrativos para incluir un tercer género no binario. Asimismo, se solicita la eliminación de la mención del sexo en el DNI.
- Administraciones Públicas: se reclama que la ley incluya un mandato a las administraciones públicas para aprobar planes de diversidad, inclusión y no discriminación, que incluyan medidas contra el acoso, planes de formación y medidas de conciliación. Asimismo, se pone de manifiesto la necesidad de introducir en las cartas de servicios y en los protocolos de atención a la ciudadanía el principio de igualdad de trato y no discriminación.
- Otras aportaciones solicitan que la futura ley prohíba las terapias de conversión; incluya medidas en favor de la juventud LGTBI como colectivo especialmente vulnerable; incluya una perspectiva de género y ponga énfasis en la interseccionalidad; y defienden la importancia de evitar la discriminación de las personas bisexuales, como parte del colectivo especialmente invisibilizada.

A continuación, se resume el sentido de las aportaciones de algunos organismos u organizaciones que trabajan en ámbitos de especial relevancia:

- EXTERIORES DIVERSO: la ley debería incluir las provisiones necesarias para sentar las bases permanentes para una mayor ambición en el compromiso internacional de España con la igualdad, la no discriminación y el respeto a la diversidad y a los derechos humanos de las personas LGTBI. Más concretamente, se podría establecer un mandato a los distintos entes públicos con oficinas en el exterior para la inclusión del principio de igualdad de trato y no discriminación en su actividad, así como la promoción de la diversidad como parte de la imagen-país que contribuyen a trasladar en el exterior.

Por otro lado, la nueva ley supone una oportunidad perfecta para dar un impulso definitivo al matrimonio consular entre personas del mismo sexo, incorporando una disposición que permita claramente celebrar matrimonios entre personas del mismo sexo en nuestros consulados situados en países en los que aún no está legalizada la figura del matrimonio igualitario en su legislación doméstica, pero que no se oponen expresamente a estos matrimonios en el ámbito consular. Asimismo, sería una buena ocasión para solucionar la cuestión de la determinación de la filiación de parejas de mujeres residentes en el extranjero.

Por último, se debería establecer un mandato claro al Gobierno de España para que garantice que los términos en que se concluyan los tratados internacionales sobre ejercicio de actividades profesionales remuneradas por parte de familiares de personal del servicio exterior no den lugar a una discriminación hacia los cónyuges o parejas de hecho del mismo sexo que acompañen al personal del servicio exterior destinado al extranjero en su destino, estableciendo claramente que la consideración de cónyuge o pareja de hecho del funcionario en dichos tratados deberá realizarse siempre conforme al ordenamiento jurídico español.

- HOGAR SÍ – PROVIVIENDA: Es fundamental prevenir el sinhogarismo de la población LGTBI, prestando especial atención a las causas de falta de hogar. Esto es especialmente relevante en el caso de las personas jóvenes que sufren sinhogarismo por haber sido expulsadas de su vivienda familiar, hayan o no cumplido la mayoría de edad. En un contexto familista como el español, en el que el sistema de protección social llega sólo a un pequeño porcentaje de las personas que lo necesitan, el quedarse sin hogar por ser expulsado del núcleo familiar supone una gravísima situación que es necesario abordar con urgencia.

Por otro lado, es crucial abordar también las problemáticas de las personas LGTBI mayores, que pueden sufrir problemas de dependencia o necesidades de ayuda. En un contexto en el que poblacionalmente las personas LGTBI mayores tienen menos descendencia que sus pares no LGTBI, esta situación puede conllevar a un mayor aislamiento: sin apoyo de la red familiar resulta difícil resolver y superar las barreras presentes en el acceso a la vivienda.

En definitiva, el sistema de atención a personas en situación de sinhogarismo no está suficientemente adaptado a las necesidades del colectivo LGTBI. Por ello, la futura norma debería incluir disposiciones que protejan frente a la discriminación en el acceso al derecho a la vivienda, así como medidas de política pública de vivienda y sinhogarismo dirigidas específicamente al colectivo LGTBI.

- CCOO: se incluyen una serie de propuestas en los ámbitos sanitario, educativo y de investigación. En lo que respecta específicamente al ámbito laboral, se proponen, entre otras, las siguientes medidas:
  - Programas especiales de empleo dirigido a las personas trans
  - Valorar la existencia de medidas contra la discriminación por orientación sexual, identidad y expresión de género en las empresas que opten a contratos públicos.
  - Incluir la LGTBIfobia como riesgo psicosocial, y negociar protocolos de actuación en caso de acoso LGTBIfóbico.
  - Creación de una oficina de inserción sociolaboral para personas LGTBI, especialmente para personas trans.
  - Garantizar una adecuada formación en materia LGTBI para la representación legal de las personas trabajadoras.
  - Promover la negociación de planes específicos de inclusión y diversidad LGTBI en las empresas que fomentan la creación de entornos de confianza y garanticen fórmulas no discriminatorias de acceso, contratación, promoción, etc.
  - Fomentar en el diálogo social y en la negociación colectiva la inclusión en los convenios de medidas que favorezcan la igualdad de todas las personas y luchen contra la discriminación y el acoso hacia las personas LGTBI.
  - En lo que respecta al empleo público, se propone la inclusión en los temarios para todas las oposiciones de un tema específico sobre diversidad sexual y de género. En los cuerpos o escalas para los que se exija la realización de un curso selectivo, se introducirá un módulo sobre diversidad sexual y de género. Asimismo, se propone la negociación de medidas de acción positiva para que, respetando los criterios de acceso al empleo público, se facilite el acceso de las personas trans más vulnerables.
- CERMI: se apunta, desde el punto de vista terminológico, que en el futuro proyecto únicamente se debe emplear para referirse a las personas con discapacidad la nomenclatura “personas con discapacidad”, ninguna otra.

Por otro lado, se subraya que sería necesario reconocer a las personas con discapacidad LGTBI como un grupo social y como personas que merecen una especial consideración en el marco de promoción de la igualdad y no discriminación que aspira a establecer la futura norma, al ser un sector al que históricamente se le ha negado la sexualidad, y sigue en situación de tutela y dependencia de instancias ajenas. La discapacidad es un hecho que se presta, junto con otras causas de exclusión concurrentes, a la discriminación interseccional, por lo que ha protegerse más intensamente en la norma en gestación.

Se han de articular mecanismos que aseguren que las personas con discapacidad LGTBI puedan expresar sus deseos libremente y autodeterminarse sobre todas las cuestiones sobre su orientación, identidad y expresión sexuales, poniendo a su disposición medidas de accesibilidad y ajustes razonables pertinentes para garantizar ese derecho.

También es necesario garantizar a las personas con discapacidad LGTBI la posibilidad de formar familias y que no se juzgue ni se niegue su aptitud para contraer matrimonio u otras fórmulas de convivencia, para concebir, adoptar, amar y criar a sus hijas e hijos.

En el ámbito sanitario, se hace necesario blindar el derecho a una sanidad inclusiva en la que se asegure el consentimiento libre e informado para poder acceder a los servicios de salud pública vinculados con las decisiones individuales de identidad y expresión sexuales. Asimismo, es fundamental la adopción de medidas de accesibilidad universal en los programas y campañas de asesoramiento y salud sexual y reproductiva a personas LGTBI.

Por último, se reclama la necesidad de incorporar mecanismos de prevención, atención y denuncia accesibles para que puedan ser usados por las víctimas con discapacidad LGTBI; de garantizar la privacidad de las personas con discapacidad en lo referido a su sexualidad, en todas sus dimensiones y vertientes; y de incluir a las personas con discapacidad en las campañas públicas contra la discriminación.

- CHUNTA ARAGONESISTA: entre otras medidas, se reclama que la futura norma incluya las siguientes disposiciones, en diferentes ámbitos:
  - Cobertura legal para exhibir los símbolos del colectivo en los edificios públicos.
  - Cambio registral sin necesidad de documentación de carácter judicial o médico, con especial respeto a los derechos de la infancia, adolescencia y juventud trans.
  - Cobertura sanitaria para los procesos de transición de las personas trans en el catálogo de servicios sanitarios públicos.
  - Prohibición en todo el territorio estatal de las terapias de aversión.
  - Reconocimiento de los derechos reproductivos de todas las personas LGTBI y más específicamente de las personas trans e intersuales, incluyendo la congelación del tejido gonadal. Cobertura sanitaria pública para la garantía de estos derechos.
  - Medidas de prevención de las ITS, poniendo especial énfasis en las medidas preventivas de cualquier tipo que eviten la transmisión de estas enfermedades. Universalización de la profilaxis pre-exposición.
  - Legislación específica en material laboral en los niveles de inspección y sanción,

- Inclusión de la LGTBIfobia entre las situaciones reconocidas de desprotección en el ámbito familiar en lo respectivo a las declaraciones de vulnerabilidad para la infancia en riesgo.
  - Programación continuada dirigida al colectivo LGTBI y a su promoción en la radiotelevisión pública estatal.
  - Adaptación de todos los formularios de la administración a todas las realidades familiares y de género.
- SAVE THE CHILDREN: se apunta que la norma debería incorporar un enfoque de derechos de la infancia, de acuerdo con lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño. Con el fin de garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes disfrutaran de forma plena y efectiva de todos los derechos recogidos en la Convención, debe aplicarse el principio de interés superior del menor. En el caso específico de las personas menores de edad transgénero, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha solicitado a los Estados miembros que velen por el interés superior del niño como consideración primordial.

Entre todos los derechos que establece la Convención, algunos están especialmente vinculados con la orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, como son el derecho a la identidad, el derecho a la intimidad, el derecho a la no discriminación, el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, el derecho a la salud, y en este caso a la salud sexual y reproductiva, el derecho a la protección contra cualquier forma de perjuicio, abuso o maltrato, y el derecho a expresar la opinión y que sea escuchada.

La futura ley de igualdad LGTBI debe contemplar la realidad de las personas LGTBI menores de edad, para protegerlas y favorecer su desarrollo pleno, libre de violencia. Las medidas en la materia deben enfocarse prioritariamente en la prevención a través de la sensibilización, educación y formación de toda la ciudadanía, así como en la actuación ante cualquier situación de riesgo o de violencia.

Por último, cabe mencionar que también se han recibido aportaciones de la Dirección General de Derechos y Diversidad del Govern de les Illes Balears. Este centro directivo, en primer lugar, señala la importancia de que la futura norma cuente con un amplio consenso y respaldo de las entidades LGTBI del Estado español. A continuación, subraya que el eje vertebrador de toda la ley debe ser el paradigma de la desigualdad desde una perspectiva interseccional.

Según este órgano autonómico, la ley debería contemplar el derecho a la autodeterminación de género sin necesidad de ningún diagnóstico, ningún informe ni ningún tratamiento médico. La autodeterminación de género también debe incluir a menores de edad, especificando, si es preciso, el nivel de autonomía que deben tener para hacer efectivo ese derecho según sea su edad y su madurez, sin la necesidad de contar con la aprobación de sus padres, madres o tutoría legal. Además, hay que tener

en cuenta que existen personas que no se posicionan dentro del género binario (exclusivo y excluyente) que suponen las categorías de “hombre / mujer”. Por tanto, se deben tener en cuenta estas vivencias para que puedan ser reconocidas en su derecho a autodeterminarse fuera del género binario que hasta ahora es el hegemónico y el único reconocido legalmente a instancias de registro civil. Sería interesante que la futura ley tenga en cuenta experiencias de países en los que se ha regulado este tercer marcador de “género” para que sea reconocido en el registro civil y en consecuencia en los documentos de identidad.

También se pone de relieve la necesidad de incluir medidas de memoria y restitución de las personas represaliadas durante la guerra civil, la dictadura franquista y los primeros años de la transición por razón de su orientación e identidad sexual o expresión de género. En este sentido, podría valorarse declarar la nulidad de los juicios, ampliar en cuantías y plazos las indemnizaciones a favor de los llamados "expresos sociales" del franquismo recogidas en la Disposición Adicional 18ª de la Ley 2/2008, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 (BOE nº 309, de 24 de diciembre), assimilar como alta en la cotización a la Seguridad Social el tiempo que las personas homosexuales fueron privadas de libertad, o crear el Espacio de la Memoria LGTBI.

Por otro lado, sería conveniente prohibir expresamente y a nivel estatal las “(pseudo)terapias de conversión”, por ir en contra de la dignidad de las personas y en contra los derechos humanos.

En lo que respecta al régimen de infracciones y sanciones, habría que hacer un esfuerzo en tipificar las infracciones de manera que queden recogidas la mayor cantidad de situaciones en las que se vulneran los derechos de las personas LGTBI con sus correspondientes sanciones según sea la gravedad de los hechos.