



INFORME JURÍDIC FINAL

Expedient:	DL/25/2015
Assumpte:	Avantprojecte de llei per a la igualtat de tracte i la no discriminació
Sol·licitant:	Secretaria de Família
Data d'emissió:	4 de setembre de 2015

I. Antecedents i marc normatiu

La Secretaria de Família ha tramés a l'Assessoria Jurídica del Departament de Benestar Social i Família el text de l'Avantprojecte de llei per a la igualtat de tracte i no discriminació, un cop complimentats gairebé tots els tràmits per a la seva aprovació com a projecte de llei.

Aquest informe s'emet en compliment de l'article 36.3 d) de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i de l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, pel qual s'aproven les Directrius sobre contingut de l'expedient i procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general.

II. Consideracions

La tramitació de l'Avantprojecte de llei per a la igualtat de tracte i la no discriminació s'ha fet d'acord amb el procediment establert a la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, pel qual s'aproven les Directrius sobre contingut de l'expedient i procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general.

El punt 19 de l'apartat II de l'annex a l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009 especifica quin ha de ser el contingut de l'informe jurídic final, el qual es concreta en els apartats següents:

1. Comprovar que l'expedient disposa de la documentació prevista a l'article 36 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

L'article 36 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, estableix que la tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa. D'acord amb això,



mitjançant l'Acord del Govern de 22 d'abril de 2014 es va aprovar la memòria preliminar sobre l'oportunitat de tramitar l'Avantprojecte de llei per a la igualtat de tracte i la no discriminació.

L'apartat 3 de l'article 36 citat, preveu que els avantprojectes de llei han de contenir una exposició de motius, i han d'acompanyar-se d'una memòria general, una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, i una memòria en la que constin les consultes formulades, les al·legacions presentades, les raons que han dut a la seva estimació o desestimació, i la incidència de les consultes i les al·legacions en la redacció final de l'avantprojecte de llei.

La memòria general presentada per la Unitat directiva conté tots els elements previstos per aquest precepte: l'adequació de la norma als fins que es persegueixen; el marc normatiu en què s'insereix; la relació de les disposicions afectades per l'avantprojecte de llei i la taula de vigències i derogacions resultants; la competència de la Generalitat sobre la matèria, i la relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència o la procedència de sotmetre l'expedient a informació pública. D'acord amb la memòria general, la tramitació de l'avantprojecte respon al mandat de la disposició addicional quarta de la Llei 11/2014, del 10 d'octubre, per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per a eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia, pel qual el Govern ha de trametre al Parlament un projecte de llei per a la no-discriminació que reguli des d'una perspectiva integral i transversal, mesures destinades a prevenir, eliminar i corregir les diverses formes de discriminació en el sector públic i privat, d'acord amb les competències que la Generalitat té reconegudes. En aquest sentit, l'avantprojecte té com a objectiu fer efectiu el dret a la igualtat de tracte i a la no discriminació per raó de naixement, nacionalitat o manca de nacionalitat, origen racial o ètnic, sexe, religió, convicció o opinió, edat, discapacitat, orientació o identitat sexual, malaltia física o mental, o qualsevol altra condició o circumstància personal o social. Alhora, pretén promoure l'eradicació de tota discriminació per raó de les causes citades.

Per la seva banda, la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades inclou l'informe d'impacte pressupostari, econòmic i social, informe d'impacte normatiu, i l'informe d'impacte de gènere, sens perjudici de l'informe corresponent emès per l'Institut Català de les Dones en data 3 d'agost de 2015. Pel que fa a l'informe d'impacte pressupostari, aquest ha estat complementat per l'informe emès per la subdirectora general de Planificació i Gestió Pressupostaria de data 29 de juliol de 2015.

D'altra banda, tal i com preveu l'article 36.3 d) de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, totes les observacions i les al·legacions presentades en els tràmits d'informació pública i informes han



estat expressament valorades pel Departament de Benestar Social i Família i, a tal efecte, s'ha incorporat a l'expedient una memòria en què consta la valoració que s'ha dut a terme, així com la incidència de les al·legacions en la redacció final de l'Avantprojecte de llei.

2. Verificar que s'han complert els tràmits d'informació pública i audiència als interessats que siguin procedents, i que s'han sol·licitat els informes preceptius.

La iniciativa es va sotmetre **al tràmit d'informació pública**, mitjançant edicte publicat al DOGC núm. 6928, de 5 d'agost de 2015. Durant el període d'informació pública, únicament va presentar un escrit d'al·legacions l'entitat DINCAT, Federació de la discapacitat intel·lectual de Catalunya.

En relació al **tràmit d'audiència als interessats**, cal tenir en compte que en la sessió de 20 de juliol de 2015 es va informar als membres del Consell Nacional de Lesbianes, Gais, Bisexuals, Transgèneres i Intersexuals sobre el contingut de l'avantprojecte, i no es va rebre cap al·legació. S'ha incorporat a l'expedient un document de la Secretaria de Família de data 30 de juliol de 2015 on es fa constar que es va informar als membres del Consell Nacional LGBTI sobre l'Avantprojecte de llei al punt 3 de l'ordre del dia, i que no s'ha rebut cap al·legació respecte d'aquest.

També s'ha donat audiència a la Fiscalia Provincial de Barcelona, atès que s'ha considerat que la Unitat de delictes d'odi pot tenir interessos afectats per la iniciativa. En la data d'emissió d'aquest informe no s'ha rebut cap al·legació.

En el procediment de tramitació de la norma també s'ha dut a terme el tràmit d'audiència interdepartamental, durant el qual ha presentat al·legacions el Departament d'Ensenyament.

Així mateix, s'han emès els informes que es relacionen a continuació:

- Informe de l'Àrea d'Organització del Departament de Benestar Social i Família de 28 de juliol de 2015
- Informe econòmic, emès per la subdirectora general de Planificació i Gestió Pressupostària, de 29 de juliol de 2015.
- Informe jurídic preliminar, de 30 de juliol de 2015.
- Informe favorable de la Direcció General de Pressupostos, de 31 de juliol de 2015.



- Informe d'impacte de gènere emès per l'Institut Català de les Dones, de 3 d'agost de 2015

També s'ha sol·licitat un informe sobre a la Secretaria d'Administració i Funció Pública del Departament de Governació i Relacions Institucionals, atès que l'avantprojecte conté la regulació relativa a un òrgan per a la igualtat de tracte i la no-discriminació encarregat de protegir i promoure la igualtat de tracte i la no-discriminació. En la data d'emissió d'aquest informe no s'ha rebut l'esmentat informe, tot i que sí es va rebre una nota prèvia de l'Àrea d'Organització de l'Administració del Sector Públic que contenia diverses observacions quant a l'òrgan, les quals s'han tractat de recollir en el text de l'avantprojecte.

No s'ha sol·licitat informe al Consell de Treball, Econòmic i Social, atès que tot i fer referència a matèries socioeconòmiques, la iniciativa no innova l'ordenament jurídic quant als drets i les obligacions que es puguin despendre, atès que l'avantprojecte es limita a concretar el dret a la igualtat de tracte, que ja existeix en virtut de la normativa constitucional i estatutària vigent. En aquest sentit, els preceptes relatius a les matèries on pot incidir el CTESC no estableixen nous manaments imperatius que no es derivin ja de la normativa vigent

Finalment, totes les observacions i al·legacions plantejades en els tràmits expressats han estat recollides i valorades per la Secretaria de Família del Departament de Benestar Social i Família, i a tal efecte, s'ha elaborat una memòria en què consta la valoració de les al·legacions presentades, les raons que han dut a estimar-les o desestimar-les i la incidència de les consultes i les al·legacions en la redacció final de l'Avantprojecte de Llei, d'acord amb l'establert a l'article 36.3 d) de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

3. Avaluar l'adequació de la proposta al marc normatiu vigent, i a les directrius de tècnica normativa.

Marc normatiu de l'Avantprojecte de Llei per a la igualtat de tracte i la no discriminació.

Estatut d'Autonomia de Catalunya. L'article 4 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix el mandat als poders públics de promoure el ple exercici de les llibertats i els drets que reconeix l'Estatut, la Constitució, la Unió Europea, la Declaració universal de drets humans, el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans, així com tots els altres tractats i convenis internacionals subscrits per Espanya que garanteixen els drets i les llibertats fonamentals.



D'altra banda, l'article 15.2 de l'Estatut d'Autonomia reconeix el dret de totes les persones a viure lliures de tota mena de discriminació, i els articles 18 i 19 el dret de les persones grans i les dones a no ésser discriminades.

Així mateix, l'article 40.8 de l'Estatut d'Autonomia indica, entre els principis rectors de l'àmbit de protecció a les persones i a les famílies, la promoció de la igualtat de totes les persones amb independència de l'origen, la nacionalitat, el sexe, la raça, la religió, la condició social o l'orientació sexual, així com l'adopció de mesures per l'eradicació del racisme, de l'antisemitisme, de la xenofòbia, de l'homofòbia i de qualsevol altra expressió que atempti contra la igualtat i la dignitat de les persones.

L'avantprojecte de llei objecte d'aquest informe té com a finalitat fer efectius aquests mandats als poders públics continguts a l'Estatut d'autonomia, mitjançant el l'establiment de principis, la fixació de definicions i amb mecanismes de garantia per tal de fer efectiu el dret a la igualtat de tracte i a la no discriminació.

Directives del Parlament Europeu. El Parlament Europeu, per Resolució de 14 de gener de 2009, insisteix als Estats en la necessitat de combatre tota forma de discriminació garantint la igualtat d'oportunitats com un dret fonamental, i qualifica les Directives 2000/43/CE i 2000/78/CE com a «norma mínima» i fonament per a una «política exhaustiva contra les discriminacions». En aquest sentit, demana prendre en compte les recomanacions de l'Agència Europea de Drets Fonamentals de 2008 i la Decisió Marc 2008/913/JAI del Consell de 28 de novembre.

Constitució Espanyola. L'article 14 proclama l'anomenada igualtat "formal", establint que tots els espanyols són iguals davant la llei, sense que pugui prevaler cap discriminació per raó de naixença, raça, sexe, religió, opinió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social.

Tanmateix, l'avantprojecte de llei troba el seu fonament directe en l'article 9.2 CE, relatiu a la igualtat "material", establint que correspon als poders públics de promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

Llei 11/2014, del 10 d'octubre, per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgèneres i intersexuals i per a eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia.



L'avantprojecte de Llei es tramita en compliment de la disposició addicional quarta de la Llei 11/2014, del 10 d'octubre, la qual disposa que el Govern, en el termini de vuit mesos a comptar de la data de publicació de la Llei, ha de trametre al Parlament un projecte de llei per a la no discriminació

Aquesta disposició també estableix que la llei per a la no-discriminació ha de regular, des d'una perspectiva integral i transversal, mesures destinades a prevenir, eliminar i corregir les diverses formes de discriminació en el sector públic i privat, d'acord amb les competències que la Generalitat té reconegudes, i ha d'establir un règim sancionador que contingui la tipificació, la classificació i els criteris de graduació de les infraccions relacionades amb les diverses formes de discriminació.

Respecte al règim sancionador, la mateixa disposició estableix que l'harmonització del seu règim amb el de la llei per a la no-discriminació s'ha de fer de manera que resti garantit, en tot cas, el nivell de protecció de les persones LGBTI.

Finalment, la Llei preveu que en el cas que la llei per a la no-discriminació creï un òrgan per a garantir, millorar i promoure el dret de les persones a no ésser objecte de discriminació, aquest òrgan pot assumir les polítiques d'atenció, informació, assessorament i avaluació i la potestat sancionadora que estableix la Llei 11/2014. Així mateix ordena que l'assumpció d'aquestes competències per part del dit òrgan ha de garantir, com a mínim, el nivell de protecció i d'actuació enfront de la discriminació per raó d'orientació sexual, identitat de gènere o expressió de gènere que assegura la Llei 11/2014.

Adequació al marc normatiu vigent

La proposta informada s'adequa al marc normatiu vigent. L'avantprojecte objecte d'aquest informe pretén tenir un caràcter integral, per abastar tot tipus de discriminació i projectar-se en els diferents àmbits de la vida i la convivència, sens perjudici de regulacions sectorials més específiques, on aquest avantprojecte s'aplicarà amb caràcter supletori.

En relació amb el caràcter transversal de l'avantprojecte de Llei, i a banda dels manaments constitucionals i estatutaris a tots els poders públics per promoure el dret a la igualtat i la no discriminació, la iniciativa troba el seu fonament competencial en diverses competències sectorials que el Títol IV de l'Estatut d'Autonomia atribueix a la Generalitat de Catalunya, com són la funció pública (art. 136), educació (art.131) sanitat (art. 162), serveis socials i menors (art. 166), joventut (art. 142), habitatge (art. 137), cultura (art. 127) i polítiques de gènere (art. 153), entre d'altres.



Així mateix, per tal de respectar el repartiment competencial establert en la Constitució i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, l'article 2.2 de l'avantprojecte, en establir els àmbits materials d'aplicació de la Llei, estableix a la part inicial de l'apartat que la Llei s'aplica "*dins el marc de competències de la Generalitat*" i l'apartat p) tanca el llistat d'àmbits amb "*qualsevol altre àmbit que sigui competència de la Generalitat en relació amb la matèria, d'acord amb l'Estatut d'Autonomia*".

La tramitació de l'avantprojecte dona compliment a les diferents previsions de la disposició addicional quarta de la Llei 11/2014, del 10 d'octubre, per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per a eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia, de la forma següent:

a) Regulació integral i transversal de la matèria:

Regula, des d'una perspectiva integral i transversal, mesures destinades a prevenir, eliminar i corregir les diverses formes de discriminació en el sector públic i privat, d'acord amb les competències que la Generalitat té reconegudes, i estableix un règim sancionador amb la tipificació, la classificació i els criteris de graduació de les infraccions relacionades amb les diverses formes de discriminació.

b) Harmonització amb el règim sancionador de la Llei 11/2014, del 10 d'octubre

L'harmonització del seu règim sancionador amb el de la llei 11/2014 es fa mitjançant l'aplicació, amb caràcter supletori, de l'avantprojecte de Llei, respecte a la resta de normes sectorials, i en particular, al règim sancionador recollit a la Llei 11/2014. L'avantprojecte de Llei ho preveu així expressament a la seva disposició addicional primera.

c) Creació de l'Òrgan per a la igualtat de tracte i la no-discriminació

El darrer punt de la disposició addicional quarta de la Llei 11/2014, del 10 d'octubre, preveu que en el cas que la llei per a la no-discriminació creï un òrgan per a garantir, millorar i promoure el dret de les persones a no ésser objecte de discriminació, aquest òrgan pot assumir les polítiques d'atenció, informació, assessorament i avaluació i la potestat sancionadora que estableix la llei 11/2014, del 10 d'octubre.

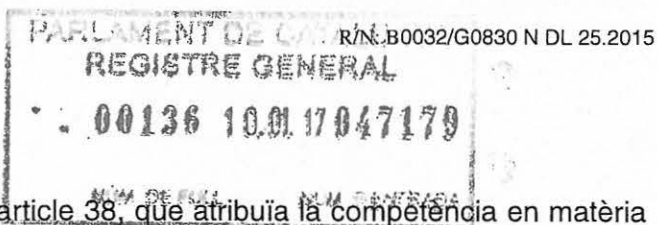


Sobre la creació d'aquest òrgan, que està prevista a l'article 28 de l'avantprojecte, i la seva regulació, el text de l'avantprojecte ha sofert modificacions substancials durant la seva tramitació.

Aquestes modificacions afecten principalment als següents aspectes:

- S'ha dividit l'antic article que regulava aquest òrgan en tres articles diferents, ja que les previsions que contenia es corresponen amb les matèries diferenciades següents: objecte i naturalesa, funcions i règim jurídic
- En relació amb la naturalesa jurídica de l'òrgan, s'ha donat una nova redacció al capítol, per tal de determinar més clarament que es tracta d'un "òrgan" i no d'una "entitat" amb personalitat jurídica pròpia, tot mantenint certes previsions relatives a la seva independència (s'han canviat termes com "autoritat" o "organisme" per "òrgan", s'han suprimit les referències a un "estatut propi" i s'ha suprimit la referència a un "règim específic de personal, econòmic i pressupostari.")
- S'ha mantingut la independència de l'òrgan: el nou articulat reforça els reconeixements expressos a la seva independència i es mantenen certes prerrogatives ja previstes per a l'exercici de les seves funcions (com són que la mediació o conciliació davant aquest òrgan substitueixen el recurs d'alçada i reposició, i que les seves resolucions posen fi a la via administrativa). També s'ha fet un esment a l'adscripció de l'òrgan, tot i que amb caràcter genèric, atesa la transversalitat de les matèries regulades a l'avantprojecte (es preveu la seva adscripció al departament de la Generalitat que es determini per decret)
- Finalment, cal tenir en compte que la Llei 11/2014, del 10 d'octubre estableix que aquest òrgan pot assumir les polítiques d'atenció, informació, assessorament i avaluació i la potestat sancionadora que estableix la Llei 11/2014.

Sobre aquest punt, i atesa la naturalesa i el tipus de funcions atribuïdes, en el nou text l'òrgan assumeix clarament la potestat sancionadora de les matèries previstes a la Llei 11/2014, del 10 d'octubre, (amb la consegüent derogació de l'article 38 de la Llei 11/2014), i les funcions de l'article 39 (obtenció d'estadístiques i estudis, proposició d'acords i convenis...) però no les funcions dels articles 8 i 9 -tal com estava previst en redaccions anteriors-, ja que els òrgans i les funcions regulades en aquests articles no s'adeqüen a l'objecte i naturalesa de l'òrgan regulat en l'avantprojecte.



Així mateix, atesa la derogació expressa de l'article 38, que atribuïa la competència en matèria sancionadora a la secretaria general del departament competent en matèria de no-discriminació de les persones LGBTI, en la nova versió es regula un règim transitori per mantenir la competència vigent, fins que no s'aprovi el decret que ha de regular l'òrgan per a la no discriminació.

Estructura i contingut de l'Avantprojecte de llei:

L'Avantprojecte de llei objecte d'aquest informe, en la seva redacció actual, consta d'un preàmbul, 37 articles, 2 disposicions addicionals, 3 disposicions transitòries, 1 disposició derogatòria, i 2 disposicions finals.

El **Títol I** regula l'objecte de la llei i l'àmbit d'aplicació personal i material (articles 1 i 2).

El **Títol II** configura el dret a la igualtat de tracte i a la no discriminació, està dividit en dos capítols:

Capítol I. Disposicions generals (articles 3 a 5): recullen els principis generals d'aplicació en aquesta matèria, el contingut d'aquest dret i les definicions dels termes més significatius emprats a l'hora de definir el dret regulat.

Capítol II. Dret a la igualtat de tracte i no discriminació en els àmbits socioeconòmics (articles 6 a 18): es regulen els següents àmbits: ocupació i funció pública; negociació col·lectiva; organitzacions polítiques, sindicals, empresarials, professionals i d'interès social o econòmic; participació cívica i social; educació; sanitat; serveis socials; atenció a la infància, l'adolescència, la joventut, les persones amb discapacitat i les persones grans; habitatge; establiments oberts al públic; mitjans de comunicació social i societat de la informació; cultura; llibertat religiosa.

El **Títol III**, que està dedicat a la defensa i promoció del dret a la igualtat de tracte i no discriminació, es troba dividit en dos capítols:

Capítol I. Garanties del dret a la igualtat de tracte i no discriminació (articles 19 a 21), on es regulen: els principis que han de regir les mesures de protecció enfront la discriminació, els efectes de la contravenció de les previsions de la llei i la legitimació per a la defensa del dret que es regula.

Capítol II. Promoció del dret a la igualtat de tracte i no discriminació i mesures d'acció positiva (articles 22 a 27), que inclou: la promoció del dret objecte de regulació, la planificació estratègica amb la creació d'un Pla per a la igualtat de tracte i la no discriminació, l'establiment del dret de col·laboració entre institucions públiques, les disposicions en matèria d'elaboració d'estadístiques i estudis, i la seva incidència en



matèria de subvencions públiques, contractació administrativa i formació adreçada a la funció pública.

El **Títol IV** (articles 28 a 30) preveu la creació d'un òrgan per a la igualtat de tracte i la no discriminació, i regula diversos aspectes; en concret, els relatius al seu objecte i naturalesa, les seves funcions i el seu règim jurídic.

El **Títol V**, dedicat a les Infraccions i sancions en matèria d'igualtat de tracte i no discriminació (article 31 a 37), crea un nou règim sancionador, i regula els següents aspectes: l'objecte i l'àmbit d'aplicació; el catàleg d'infraccions i la seva classificació en lleus, greus i molt greus; el règim de sancions; els criteris de graduació de les sancions; les sancions accessòries i la possibilitat de substitució de sancions; els terminis de prescripció de les infraccions i de les sancions previstes en la llei, i disposicions en matèria de procediment sancionador.

Les **disposicions addicionals** determinen el caràcter supletori de la llei en relació a les lleis sectorials específiques existents. Així mateix disposen que l'òrgan específic per a la igualtat de tracte de l'article 28 assumeix la potestat sancionadora i les funcions de l'article 39 de la llei 11/2014 de 10 d'octubre, i que la discriminació múltiple s'ha d'aplicar atenent conjuntament els supòsits previstos en aquella llei.

Les **disposicions transitòries** regulen el règim transitori dels procediments administratius ja iniciats i en especial pel que fa a la potestat sancionadora en matèria antidiscriminària. També, atesa la derogació de l'article 38, es preveu un règim transitori per a la competència en matèria sancionadora.

Mitjançant les **disposició derogatòria** es deroga expressament l'article 38 de la llei 11/2014, de 10 d'octubre.

Les **disposicions finals** primera i segona estableixen, respectivament, l'habilitació per al desenvolupament reglamentari que sigui necessari i l'entrada en vigor de la llei.

Finalment, cal destacar que durant el procés de tramitació de l'Avantprojecte de llei, la unitat directiva promotora de la disposició ha acceptat les recomanacions fetes per l'Assessoria Jurídica, així com altres aspectes relacionats amb la redacció del text de l'Avantprojecte de llei.



III. Conclusions

Aquesta Assessoria Jurídica informa favorablement l'Avantprojecte de ~~lei~~ per a la igualtat de tracte i la no discriminació. D'acord amb l'article 36.6 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, un cop aprovat com a projecte de Llei, el Govern haurà de trametre'l al Parlament acompanyat de tota la documentació annexa.

Fèlix Salaverria i Palanca
Advocat en cap