

## **Informe en relació amb l'Avantprojecte de Llei integral de reconeixement del dret a la identitat i expressió de gènere**

### **Antecedents**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit en el qual es demana que l'Autoritat emeti un informe sobre l'Avantprojecte de Llei integral de reconeixement del dret a la identitat i expressió de gènere.

Analitzat l'Avantprojecte, que s'acompanya de la Memòria general i de la Memòria d'avaluació d'impacte, tenint en compte la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'informa del següent:

### **Fonaments Jurídics**

I

(...)

II

S'ha presentat davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades l'Avantprojecte de Llei integral de reconeixement del dret a la identitat i expressió de gènere, el qual té per objecte “[...] establir els mecanismes i regular les condicions per fer efectiu el dret a la lliure autodeterminació de la identitat i expressió de gènere i garantir el respecte a la diversitat en les característiques sexuals de la persona, en tots els aspectes de la vida, tant públics com privats” (article 1).

D'acord amb l'exposició de motius de l'Avantprojecte, l'objectiu d'aquesta llei és dotar les administracions públiques de Catalunya d'un marc normatiu específic que reconegui el dret d'autodeterminació de gènere de les persones que manifesten una identitat de gènere diferent de l'assignada en el moment de néixer, i també té com a finalitat garantir la igualtat plena de les persones trans\* a partir del desenvolupament de polítiques públiques que garanteixin els seus drets en els diferents àmbits de la societat, tant públics com privats, així com en totes les etapes de la seva vida.

L'Avantprojecte consta de quaranta-nou articles estructurats en setze títols, set disposicions addicionals i tres disposicions finals:

- El títol I, relatiu a les disposicions generals.
- El títol II, relatiu a la no discriminació per motiu d'identitat de gènere, expressió de gènere o diversitat en el desenvolupament sexual.
- El títol III, relatiu al tractament administratiu de la identitat de gènere.

- El títol IV, sobre l'atenció sanitària a les persones trans\* i intersexuals.
- Els títols V a XVI, sobre les mesures en l'àmbit de l'educació, les universitats i la recerca, el social, el laboral, l'habitatge, el familiar, la cultura, l'oci i l'esport, la cooperació, els mitjans de comunicació, la memòria històrica i democràtica i, en últim lloc, en l'àmbit de la seguretat i les emergències.
- Set disposicions addicionals sobre el desplegament i l'avaluació de la llei, els models de salut per a persones trans\* i intersexuals, la renda garantida de ciutadania i el codi de conducta pel que fa als continguts en els mitjans audiovisuals.
- I tres disposicions finals referides al desplegament reglamentari, les afectacions pressupostàries i l'entrada en vigor d'aquesta normativa.

El seu àmbit d'aplicació abasta “[...] a totes les persones físiques i jurídiques, tant del sector públic com de l'àmbit privat, que resideixin, es trobin o actuïn en el territori de Catalunya, amb independència de la seva situació administrativa” (art. 2.1) i estableix que “[...] les administracions públiques de Catalunya, els ens locals i els organismes públics o privats vinculats o que en depenen, han de garantir el compliment d'aquesta llei i promoure les condicions necessàries per fer-la efectiva en l'àmbit de llurs competències” (art. 2.2).

Amb caràcter previ, cal assenyalar que aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'Avantprojecte pot tenir des del punt de vista de la protecció de dades. A aquests efectes, cal fer avinent que l'RGPD considera dada personal “[...] toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona” (article 4.1 RGPD). Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol aspecte que no afecti les dades personals.

### III

Un cop analitzat l'Avantprojecte de Llei integral de reconeixement del dret a la identitat i expressió de gènere, s'informa de diverses qüestions que cal tenir en especial consideració des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades, essencialment l'RGPD i la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD).

Cal fer avinent que aquesta Autoritat s'ha pronunciat amb caràcter previ al present informe en relació amb el tractament del nom sentit en el dictamen CNS 30/2022 (consultable al web [www.apdcat.cat](http://www.apdcat.cat)), al qual ens remetem, però del qual convé destacar les consideracions a les quals s'arriba en el fonament jurídic V en relació amb el principi d'exactitud i el principi de seguretat jurídica, en el sentit que si bé les persones interessades han de poder relacionar-se amb el nom sentit si ho desitgen, en qualsevol cas l'Administració ha d'utilitzar els sistemes d'identificació que preveu l'LPAC, amb la finalitat de no perdre la traçabilitat de la informació i, en definitiva, posar en risc l'exactitud de la informació personal de la persona interessada.

Ahora, també convé destacar el fonament jurídic VI, el qual conclou que la dada relativa al nom sentit no sembla que s'hagi de considerar com una informació de categories especials

de dades de l'article 9.1 de l'RGPD, atès que no comporta necessàriament donar a conèixer cap informació concreta sobre la vida sexual o sobre l'orientació sexual de les persones. Tot i això, cal tenir en compte que aquesta informació pot comportar el tractament de dades de persones amb situacions personals d'especial vulnerabilitat o en risc de discriminació, la qual requereix especial consideració i sensibilitat pel que fa a l'aplicació dels principis i garanties de la normativa de protecció de dades, atesa l'afectació pels drets i interessos d'aquestes persones.

Dit això, quant a l'Avantprojecte tramès, cal fer referència en primer terme a l'article 14, relatiu als principis de l'actuació administrativa, el qual preveu a l'apartat quart el següent:

“Per tal de garantir que les persones siguin tractades d'acord amb la seva identitat de gènere manifestada, les administracions públiques de Catalunya han d'assegurar la coordinació i la cooperació interadministrativa, així com l'equitat territorial en l'accés als serveis i les prestacions públiques, incorporant les necessitats específiques dels petits municipis i del món rural”.

Cal advertir que aquesta previsió genera dubtes envers quin és l'abast de la coordinació i la cooperació interadministrativa a què fa referència. A priori, sembla desprendre's que l'article 14.4 de l'Avantprojecte es refereix a la necessitat que les administracions públiques de Catalunya coordinin i cooperin en l'aplicació equitativa de les previsions de l'Avantprojecte per garantir que les persones siguin tractades d'acord amb la seva identitat de gènere manifestada, prenent especial consideració en les necessitats específiques dels petits municipis i el món rural.

Ara bé, la redacció actual no permet discernir si entre les tasques de coordinació i cooperació interadministrativa també es pretén incloure l'intercanvi de dades personals amb la finalitat “[...] de garantir que les persones siguin tractades d'acord amb la seva identitat de gènere manifestada”.

El mateix dubte planteja la redacció de l'article 15.3 de l'Avantprojecte, el qual preveu que “les administracions públiques de Catalunya han d'habilitar mecanismes administratius necessaris per coordinar l'adaptació dels arxius, bases de dades i la resta de fitxers al nom del gènere manifestat [...]”.

En qualsevol cas, cal advertir que la comunicació de dades personals resta subjecte als principis i obligacions de la normativa de protecció de dades, fent especial incís en la necessitat de complir amb el principi de licitud (art. 5.1.a de l'RGPD), pel qual qualsevol tractament de dades personals ha de complir almenys amb una de les condicions o bases jurídiques a què fa referència l'article 6.1 de l'RGPD i, en cas que la comunicació afecti categories especials de dades personals, també en almenys una de les circumstàncies a què fa referència l'article 9.2 de l'RGPD, en els termes previstos en la normativa.

Així, si la vocació d'aquestes previsions és la d'actuar com a base jurídica que ha de legitimar la comunicació de dades interadministrativa, cal tenir en compte la previsió de l'article 6.3 in fine de l'RGPD, pel qual:

“La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes

públicos conferidos al responsable del tratamiento. Dicha base jurídica podrá contener disposiciones específicas para adaptar la aplicación de normas del presente Reglamento, entre otras: las condiciones generales que rigen la licitud del tratamiento por parte del responsable; los tipos de datos objeto de tratamiento; los interesados afectados; las entidades a las que se pueden comunicar datos personales y los fines de tal comunicación; la limitación de la finalidad; los plazos de conservación de los datos, así como las operaciones y los procedimientos del tratamiento, incluidas las medidas para garantizar un tratamiento lícito y equitativo, como las relativas a otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros cumplirá un objetivo de interés público y será proporcional al fin legítimo perseguido.”

En conseqüència, si entre la coordinació i la cooperació interadministrativa a què fa referència l'article 14.4 de l'Avantprojecte es pretén incloure també la comunicació de dades personals, i l'objectiu és que aquest article actuï com a base jurídica que habiliti aquest tractament, cal que la llei reguli de manera específica les qüestions que l'article 6.3 in fine de l'RGPD exigeix en aquests supòsits.

#### IV

L'article 15 de l'Avantprojecte regula l'adequació de la documentació administrativa, i en relació amb el seu contingut, cal tenir en compte diferents consideracions.

Quant a l'apartat primer, entre altres qüestions, preveu la necessitat d'assegurar que en els documents administratius, en especial en els formularis i en els sistemes d'informació, s'incorpori la referència al no-binarisme.

Ara bé, la redacció d'aquest article sembla contradir l'article 15.4 de l'Avantprojecte el qual, en termes similars, preveu que les administracions públiques de Catalunya han d'incorporar als formularis i documents administratius, així com en els sistemes d'informació corresponents, les opcions d'home, dona i no-binari, però disposa que sempre que sigui imprescindible per a l'objecte de la recollida de les dades.

És a dir, mentre de l'apartat primer de l'article 15 de l'Avantprojecte es desprèn que les administracions públiques han d'assegurar que en tots els documents administratius (i sistemes d'informació) s'inclouï la referència al no-binarisme, l'apartat quart només el circumscriu als casos en què sigui imprescindible per a l'objecte de la recollida de les dades.

D'entrada, es considera necessari aclarir aquesta qüestió. Però, des de la perspectiva de la normativa de la protecció de dades, adquireix una especial rellevància atès el principi de minimització de les dades (art. 5.1.c) de l'RGPD), pel qual les dades personals han de ser les adequades, pertinents i limitades al necessari en relació amb la finalitat per la qual es tractaran. És a dir, aplicat al cas de l'article 15 de l'Avantprojecte, els formularis i els sistemes d'informació s'han de configurar de manera que únicament tractin les dades que siguin adequades, pertinents i limitades al necessari en relació amb la finalitat del tractament.

Prenent en consideració això, sembla més ajustada a la normativa de protecció de dades la previsió de l'article 15.4 de l'Avantprojecte, el qual insta als responsables del tractament a

valorar si la referència a l'opció d'home, dona i no-binari són imprescindibles per a l'objecte de la recollida de les dades, i incorporar-ho en els documents administratius i formularis segons cada cas. Per això, es recomana la revisió dels apartats 1 i 4 de l'article 15 de l'Avantprojecte i, en particular, refondre'ls en el sentit al qual es refereix l'apartat 4.

## V

L'apartat segon de l'article 15 de l'Avantprojecte preveu el següent:

“En els casos en què sigui necessari registrar o mostrar públicament les dades que consten al document oficial d'identitat, i aquestes no siguin coincidents amb la identitat gènere manifestada, les administracions públiques han de recollir el número d'identificació, les inicials del nom que consti, els cognoms complets i el nom del gènere manifestat, per evitar situacions de patiment i/o discriminació.”

D'entrada, cal advertir que la redacció d'aquest apartat planteja dubtes substancials vinculats als supòsits que pretén regular i la finalitat del tractament. En particular, especialment pel fet que faci referència a dues operacions sobre dades personals diferents (registrar i mostrar públicament) sense definir clarament a què es refereix, i fent una vaga referència a "en els casos en què sigui necessari [...]".

En un sentit estricte, quan fa referència a "registrar" caldria entendre que es refereix a l'acció d'inscriure en un registre, i quan es refereix a mostrar públicament, als supòsits que la norma expressament preveu la publicitat d'aquesta informació.

No obstant això, la redacció actual de l'apartat segon no aporta prou informació per se, ni a partir de la informació que consta a la Memòria general ni a la Memòria d'avaluació d'impacte, per comprendre amb exactitud a què es refereix, tenint en compte que l'article 15 està dedicat a l'adequació de la documentació administrativa.

En aquest punt, cal recordar que a més del fet que la norma que estableixi un tractament hagi de ser una norma amb rang de llei, tal com es desprèn de l'article 53 CE, i d'acord amb la jurisprudència constitucional (SSTC 292/2000 i 76/2019, entre d'altres), del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (STJUE 08.04.2014, Digital Rights Ireland, entre d'altres) i del Tribunal Europeu de Drets Humans (STEDH 07.06.2012, Cetro Europa 7 i Di Stefano vs. Itàlia, entre d'altres), aquesta norma a més ha de ser proporcional i formulada en termes que resultin previsibles tant en els requisits i condicions per a la seva aplicació, com les garanties (STC 76/2019).

En qualsevol cas, quan al fet de només recollir la inicial del nom (el qual s'entén que fa referència al nom que consta al document nacional d'identitat o document equivalent), hem d'incidir en les consideracions a les quals es van arribar en la consulta CNS 30/2022, sobre la necessitat de vetllar pel compliment del principi d'exactitud i el de seguretat jurídica, les quals son extrapolables a aquest Avantprojecte. En particular:

“Segons el principi d'exactitud: “Los datos personales serán: exactos y, si fuera necesario, actualizados; se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan” (art. 5.1.d) RGPD).

Cal garantir el principi de seguretat jurídica, en el sentit que la informació personal que pugui constar en un expedient o documentació referida a una persona física, i que pot afectar els drets i interessos d'aquesta. Per això, la informació tractada ha de ser veraç i actualitzada.

[...] per donar compliment al principi d'exactitud esmentat, i al principi de seguretat jurídica, el responsable haurà de recollir i tractar no només del nom sentit (i tractar aquesta dada per a adreçar-se a la persona afectada, si aquesta ho demana, en compliment de la Llei 11/2014), sinó també la identitat que consti en documents identificatius oficials, com pugui ser el DNI/NIE o altra documentació acceptada com a mecanisme d'identificació, com el passaport.

En aquest sentit, la normativa regula els sistemes d'identificació dels interessats en un procediment administratiu. En concret, i segons l'article 9.1 de l'LPAC:

"1. Las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente."

Per tant, per una banda, les persones afectades han de poder relacionar-se amb el nom sentit si ho desitgen, i per altra banda, l'Administració ha de facilitar aquest dret i, alhora, ha d'utilitzar els sistemes d'identificació que preveu l'LPAC.

Altrament, si determinats tràmits s'emeten en base al nom sentit, i d'altres en base a la identitat que consta en documents oficials, podria perdre's la traçabilitat de la informació i, en definitiva, posar en risc l'exactitud de la informació personal de l'afectat.

És a dir, des de la perspectiva de la protecció de dades no hi hauria inconvenient en tractar el nom sentit, sempre que es compti també amb la informació identificativa de la persona afectada que pugui constar en documents oficials (art. 9.1 LPAC), per tal d'assegurar la identificació i, entre d'altres, el principi d'exactitud de la informació i la traçabilitat i, en definitiva, la correcta gestió de l'expedient.

En concret, caldria que el responsable pugui disposar del número de DNI de la persona afectada, i tractar aquesta dada juntament amb el nom sentit, si escau, en els formularis de dades que s'emprin. El número de DNI (que, com hem vist, no varia i sempre es conserva, fins i tot si hi ha hagut canvi registral de dades, ex. art. 6.2 Llei 3/2007), és el que permetrà al responsable comprovar i acreditar la identitat de la persona afectada, i la vinculació amb el nom sentit.

Disposar, per tant, del DNI, permetria donar compliment a la previsió de l'article 9.1 LPAC en quant a la identificació veraç de la persona, i també donar compliment al dret d'aquesta a emprar el nom sentit [...]."

A més, des del punt de vista dels riscos de diversa probabilitat i gravetat per als drets i llibertats de les persones físiques, genera dubtes el fet que l'article prevegi recollir únicament, entre altres dades, la inicial del nom amb l'objectiu d'evitar situacions de patiment i/o discriminació. Prenent en consideració l'àmbit objectiu de l'Avantprojecte, el qual



no regula la rectificació registral de la menció relativa al sexe de les persones i adequació documental, i que l'article inclou també els casos en què cal publicar aquestes dades, a la pràctica, aquest fet sembla exposar encara més les persones que han exercit el seu dret a la identitat i expressió de gènere, en la mesura que si aquesta informació consta en un llistat conjuntament amb persones que no han exercit el dit dret, les fa fàcilment identificables i pot permetre a terceres persones elaborar un perfil i adoptar, fins i tot, decisions sobre elles o analitzar o predir les seves preferències personals, comportaments i actituds.

D'acord amb el que s'acaba d'exposar, cal revisar l'apartat segon de l'article 15 de l'Avantprojecte amb l'objectiu de definir amb major claredat a què fa referència, de manera que els tractament de dades personals previstos, els seus requisits, condicions i garanties es recullin en termes que resultin previsibles per a les persones interessades, prenent en consideració que, quant al registre de les dades, l'LPAC preveu expressament, sense excepcions, el sistema d'identificació a efectes administratius, a partir del nom i cognoms que consti al document nacional d'identitat o document identificatiu equivalent (art. 9.1 LPAC).

I, quant a la publicació d'aquesta informació, també cal tenir en compte la disposició addicional setena de l'LOPDGDD, relativa a la identificació dels interessats en les notificacions per mitjà d'anuncis i publicacions d'actes administratius, la qual preveu el següent:

“1. Cuando sea necesaria la publicación de un acto administrativo que contuviese datos personales del afectado, se identificará al mismo mediante su nombre y apellidos, añadiendo cuatro cifras numéricas aleatorias del documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente. Cuando la publicación se refiera a una pluralidad de afectados estas cifras aleatorias deberán alternarse.

Cuando se trate de la notificación por medio de anuncios, particularmente en los supuestos a los que se refiere el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se identificará al afectado exclusivamente mediante el número completo de su documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente.

Cuando el afectado careciera de cualquiera de los documentos mencionados en los dos párrafos anteriores, se identificará al afectado únicamente mediante su nombre y apellidos. En ningún caso debe publicarse el nombre y apellidos de manera conjunta con el número completo del documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente.

2. A fin de prevenir riesgos para víctimas de violencia de género, el Gobierno impulsará la elaboración de un protocolo de colaboración que defina procedimientos seguros de publicación y notificación de actos administrativos, con la participación de los órganos con competencia en la materia”.

En definitiva, cal tenir en compte que si la pretensió de l'article 15.2 de l'Avantprojecte és preveure tant el tractament relatiu a la captació de dades de les persones interessades, i la seva publicació en els casos previstos legalment, com ara, derivat de les obligacions que

estableix la normativa de transparència quant a la publicitat activa, cal tenir en compte les previsions de l'LPAC i la disposició addicional setena de l'LOPDGDD.

## VI

L'apartat tercer de l'article 15 de l'Avantprojecte preveu el següent:

“3. Les administracions públiques de Catalunya han d'habilitar els mecanismes administratius necessaris per coordinar l'adaptació dels arxius, bases de dades i la resta de fitxers al nom del gènere manifestat, i s'eliminarà el caràcter públic d'aquelles dades que facin referència a un gènere diferent.”

Sens perjudici del que s'ha exposat en el fonament jurídic III, en relació amb els dubtes que planteja l'abast de la coordinació a què fa referència aquest apartat, en aquest punt ens referim especialment a la segona part quan fa referència al fet que “[...] s'eliminarà el caràcter públic d'aquelles dades que facin referència a un gènere diferent”.

En particular, val a dir que els termes emprats resulten confusos en la mesura que no queda clar, en primer lloc, a què fa referència l'apartat tercer quan es refereix al “nom del gènere manifestat”, atès que aquest concepte no es troba inclòs entre les definicions de l'article 3 de l'Avantprojecte i, en segon lloc, tampoc queda clar a què es refereix quan preveu que s'eliminarà el caràcter públic de les dades que facin referència a un gènere diferent, ja que ni en l'Avantprojecte ni en cap de les memòries que l'acompanyen, així com tampoc consta en qualsevol altra previsió normativa, es troba cap referència al fet que aquesta informació sigui de caràcter públic.

En el cas que l'Avantprojecte faci referència a la publicitat d'aquesta informació, ens remetem a les consideracions que s'han posat de manifest a l'anterior fonament jurídic.

## VII

En últim lloc, cal tenir en compte una qüestió la qual resulta d'aplicació a diversos articles de l'Avantprojecte des del punt de vista pràctic, com ara l'article 7.2 de l'Avantprojecte que fa referència al dret de les persones interessades a rebre per part de les administracions públiques de Catalunya, de manera immediata, atenció i assistència jurídica, i protecció integral, real i efectiva, l'article 15 de l'Avantprojecte el qual preveu la necessitat d'adequar la documentació administrativa (especialment formularis) perquè es pugui exercir el dret a la identitat i expressió de gènere, o bé l'article 16 de l'Avantprojecte, el qual fa referència al fet que per garantir l'accés a béns i serveis, les administracions públiques han de determinar els supòsits en què serà necessari acreditar la identitat de gènere mitjançant una declaració responsable, la qual es pot tramitar per compareixença electrònica o de manera presencial.

Aquestes previsions tenen en comú el fet que les administracions públiques, en l'exercici dels poders públics conferits, tractaran dades de les persones interessades. Per aquest motiu, és important recordar la necessitat de complir amb el deure d'informar a la persona interessada de les qüestions relatives al tractament de les seves dades personals a les quals fa referència l'article 13 del RGPD, en el moment en què s'obtinguin.



A més, d'acord amb el que preveu l'article 12.1 de l'RGPD, aquesta informació s'ha de facilitar a la persona interessada de forma concisa, transparent, intel·ligible i de fàcil accés, amb un llenguatge clar i senzill, en particular qualsevol informació dirigida específicament a menors.

## **Conclusió**

Examinat l'Avantprojecte de Llei integral de reconeixement del dret a la identitat i expressió de gènere, es considera ajustat a les previsions establertes a la normativa sobre protecció de dades personals, sempre que s'adeqüi d'acord amb les consideracions fetes en aquest informe.

Barcelona, 12 de desembre de 2023