

CAPÍTULO 8

PARA SABER MÁS

IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN. PROPOSICIÓN DE LEY

CRISTINA DE LA SERNA. DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO DE IGUALDAD Y LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN LA FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO (FSG)

ANTECEDENTES: UNA LEY MUY NECESARIA, QUE LLEVA DEMASIADOS AÑOS EN UN CAJÓN

La *Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación*²³⁰ que fue presentada en enero de 2021 en el Congreso de los Diputados es fruto de un largo proceso de diversos intentos de aprobación de una norma ampliamente demandada por la sociedad civil, por requerirlo los estándares de derechos humanos y, sobre todo, las personas a las que todavía hoy en día afecta la discriminación en España.

Corría el año 2009 cuando el Gobierno que estaba en aquel momento en el poder inició los trabajos preparatorios de un Proyecto de Ley Integral de Igualdad de Trato. Antes de eso, la sociedad civil llevaba tiempo presionando para que nuestro país se dotara de una ley efectiva para combatir todas las formas de discriminación.

230 Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, Boletín Oficial de las Cortes Generales de 28 de enero de 2021, disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-146-1.PDF#page=1

La Directiva 2000/43 de igualdad de trato²³¹ de las personas independientemente de su origen racial o étnico se había traspuesto de una manera muy parcial y se necesitaba un marco integral, aplicable a todas las formas de discriminación, con el que se pudiera materializar realmente el mandato del artículo 14 de la Constitución española²³².

En ese momento, muchas organizaciones, entre ellas CEAR y FSG, se volcaron en esos trabajos preparatorios, aportando, desde nuestra experiencia en el contacto diario con víctimas de discriminación, al articulado de la propuesta normativa. El anteproyecto de ley²³³ que surgió de aquellos debates con la sociedad civil resultó ser un texto muy completo, que de ser aprobado habría servido para colmar las lagunas que se daban en aquel momento para dar una respuesta efectiva a las distintas formas de discriminación. Sin embargo, la antelación de la convocatoria de elecciones que se produjo en 2011 frustró la tramitación parlamentaria de la ley.

Desde entonces, el Grupo Socialista presentó en el Congreso de los Diputados sucesivas versiones de proposiciones de ley a finales de 2011²³⁴, siendo expresamente rechazada a los pocos meses de presentarse, en 2017²³⁵ y en 2019²³⁶, no habiéndose aprobado en ninguna de estas ocasiones. Todo ello, pese a que a lo largo de estos años han sido muchos los organismos europeos e internacionales de protección de los derechos humanos los que han instado a España²³⁷ a aprobar una ley absolutamente necesaria para la materialización del principio de igualdad de trato.

Además, la necesidad de la aprobación de esta Ley viene respaldada por la experiencia de muchas víctimas de discriminación que atienden las organizaciones, en el caso de la FSG y de CEAR, en el marco del Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas.

231 "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" disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0043&from=ES>

232 El art. 14 de la Constitución establece que "Los españoles son iguales 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"

233 Anteproyecto de ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/documentos/FD7C-DD94-lit7enero2011.pdf>

234 Proposición de Ley relativa a la igualdad de trato y la no discriminación, Boletín Oficial de las Cortes Generales de 27 de diciembre de 2011, disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/B_002-01.PDF#page=1

235 Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, Boletín Oficial de las Cortes Generales de 10 de marzo de 2017, disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-97-1.PDF#page=1

236 Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, Boletín Oficial de las Cortes Generales de 30 de julio de 2019, disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L13/CONG/BOCG/B/BOCG-13-B-67-1.PDF

237 Este es el caso del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia de la ONU (2013), del Comité de Derechos Humanos de la ONU (2015), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU (2016), la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (2018), la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2019) y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (Examen Periódico Universal de 2020).

timas del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE), que prestan desde 2013 junto con otras siete entidades.

En efecto, muchos son los casos que se atienden y que finalmente no se pueden denunciar o abordar de una forma satisfactoria para las víctimas, simplemente porque no existen ni normas claras que tipifiquen las conductas discriminatorias (salvo cuando se trata de delitos de odio) ni un organismo independiente con recursos y facultades suficientes para aplicar de manera efectiva la normativa en materia de igualdad de trato y no discriminación. A causa de esta laguna normativa, en demasiadas ocasiones los incidentes quedan impunes para los agentes discriminadores y las víctimas ven cómo sus vulneraciones de derechos quedan sin reparar.

A pesar de ser uno de los compromisos del Pacto de Gobierno firmado por los dos partidos del ejecutivo a finales de 2019, la propuesta de texto normativo llegó en enero de 2021 en forma de Proposición de Ley (esto es, de iniciativa parlamentaria y no del Gobierno) del Grupo Socialista²³⁸. Aunque esta forma de tramitación cercenaba de alguna manera el necesario consenso político que requiere una ley de este calado —y que las organizaciones esperan que finalmente acabe impregnando el proceso parlamentario—, sí que ha marcado el pistoletazo de salida para el reconocimiento y la garantía de los derechos para todas las personas.

LA ALIANZA POR LA LEY DE IGUALDAD DE TRATO: UN TRABAJO CORAL DESDE UNA EXPERIENCIA DIVERSA

Antes de analizar los aspectos positivos y las áreas de mejora del texto propuesto al Congreso de los Diputados, conviene detenerse sobre la creación y el trabajo desarrollado hasta el momento por la *Alianza por la Ley de Igualdad de Trato*, desde la cual CEAR y la FSG han impulsado tanto la tramitación como la incorporación de mejoras en las enmiendas que han presentado los distintos grupos parlamentarios.

La *Alianza por la Ley de Igualdad de Trato* se creó en julio de 2020²³⁹ por ocho entidades que venían trabajando de manera conjunta en la atención a las víctimas de racismo, antigitanismo y xenofobia: Accem, Asociación Rumiñahui, CEAR, Cruz Roja Española, Fundación Cepaim, FSG, Movimiento por la Paz-MPDL y Red Acoge. En ese momento habían transcurrido más de seis meses desde el pacto de los dos partidos del ejecutivo en el que se habían comprometido a impulsar esta ley y a la que

238 Op. cit.

239 Ver nota de prensa de lanzamiento de la Alianza por la Ley de Igualdad de Trato (16 de julio de 2020), disponible en: https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/131449.html?fbclid=IwAR2sjYcLHJcFTEx5eJHebonPCwVvQINk7HAYi-cvkJ3ZyC-n2o_l0n2u5G6o

el propio Gobierno se acababa de comprometer ante la ONU, en el marco del tercer Examen Periódico Universal (EPU)²⁴⁰ pero, sin embargo, las entidades no veían que se estuviese dando ningún paso encaminado a presentar una propuesta de texto normativa.

El primer objetivo de esta Alianza fue, por lo tanto, tratar de influir en el Gobierno para que cumpliera con su objetivo, lanzando en verano de 2020 la campaña conjunta de sensibilización *#DeudaConLaIgualdad*. En noviembre de 2020 publicaron un dossier informativo²⁴¹ con los motivos por los que la aprobación de la ley era urgente, tras lo cual se mantuvieron reuniones con la ministra de Igualdad y el Grupo Parlamentario Socialista. Finalmente, una proposición de ley fue presentada por parte del Grupo Socialista en enero de 2021, como pedían las organizaciones, y desde la Alianza hicieron un llamamiento al consenso de los grupos parlamentarios para que, tras incorporarse las mejoras necesarias, el texto fuese finalmente aprobado²⁴².

Con la activación del trámite parlamentario, se decidió ampliar la Alianza por la *Ley de Igualdad de Trato* a organizaciones referentes en la lucha contra otras formas de discriminación. De las ocho entidades iniciales se pasó a un total de 14 organizaciones, sumando las siguientes: CERMI, CESIDA, FELGTB, Hogar Sí, Provivienda y Save The Children. Gracias a esto, se ha podido realizar un trabajo conjunto y coral de análisis para incorporar así a la propuesta normativa otras perspectivas, basadas en el trabajo experto con otros grupos de población que sufren discriminación.

LA PROPOSICIÓN DE LEY: ASPECTOS POSITIVOS Y ÁREAS DE MEJORA

La propuesta normativa contiene una serie de aspectos muy positivos que conviene resaltar, dado que deberían quedar blindados durante el proceso de enmiendas. En efecto, aunque tenga carencias, la propuesta que se sometió al Congreso incorpora los dos elementos fundamentales que venía demandando la sociedad civil para garantizar una respuesta institucional de los incidentes de discriminación, en aplicación de los estándares internacionales y europeos de derechos humanos, esto es: (i)

240 Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal realizado a España en el Tercer Ciclo de Monitoreo, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/ESIndex.aspx>

241 Ver dossier informativo *#DeudaConLaIgualdad-Urge la tramitación de la Ley por la Igualdad de Trato*, disponible en: https://www.gitanos.org/upload/58/50/DOSSIER_INFORMATIVO-_Ley_Integral_de_Igualdad_de_Trato_y_No_Discriminacion.pdf y nota de prensa de lanzamiento, disponible en: https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/131449.html?fbclid=IwAR2sjYcLHJcFTEx5eJHebonPCwVvQlNk7HAYi-cvkJ3ZyCn2o_l0n2u5G6o

242 Ver comunicado conjunto de la Alianza por la Ley de Igualdad de Trato a raíz de la presentación de la Proposición de Ley, disponible en: <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/132619.html>

un régimen sancionador administrativo frente a los incidentes discriminatorios que no constituyen delito; (y ii) la creación de un organismo independiente de igualdad de trato con capacidad para prestar asistencia a las víctimas de discriminación, litigar, emitir informes y recomendaciones, etc. para velar por el cumplimiento efectivo de la ley.

También es positivo que el texto que se registró en enero de 2021 incorpore mejoras importantes en relación con las versiones anteriores del proyecto, aludiendo al antigitanismo en la exposición de motivos y a la interseccionalidad en el articulado, incorporando a las fuerzas y cuerpos de seguridad, incluida seguridad privada en el ámbito de aplicación de la ley. Además, reconoce el derecho a la información y asesoramiento que asiste a las víctimas de discriminación o propone la regulación de la inteligencia artificial.

También debe valorarse positivamente que se contemple la modificación de otras normas en las disposiciones adicionales, sobre todo en lo relativo a:

- La incorporación de la inversión de la carga de la prueba en la normativa procesal administrativa, contencioso-administrativa y de enjuiciamiento civil porque, aunque la normativa europea lo contemple, es muy difícil que la administración o los jueces y juezas de estas jurisdicciones apliquen este estándar.
- La creación, en las fiscalías provinciales, de secciones contra los delitos de odio. Ahora mismo lo que existen son servicios especializados, no secciones, lo que impide la dedicación exclusiva de los y las fiscales especializadas en materia de delitos de odio.

Dicho esto, y como han manifestado reiteradamente las organizaciones que forman la *Alianza por la Ley de Igualdad de Trato*²⁴³, lo cierto es que todavía existen lagunas importantes que consideran que, de no colmarse debidamente, acabarán mermando la eficacia del texto normativo que resulte finalmente aprobado.

En primer lugar, cabe destacar que hay una serie de elementos transversales, que tienen que ver con el propio enfoque de la Ley, que no se han incorporado suficientemente en la propuesta normativa. Así, no se incide suficientemente en el enfoque de infancia o la accesibilidad (esto es, en la adaptación de la normativa a los distintos grupos que sufren discriminación habitualmente). La norma también adolece de una ausencia de enfoque preventivo, al no abordar las raíces y las causas de la discriminación, lo que también se conoce como discriminación estructural.

243 Alianza por la Ley de Igualdad de Trato, Documento de Aportaciones de mejora a la Proposición de Ley Integral para la Igualdad de Trato y no Discriminación, disponible en: https://www.gitanos.org/upload/50/83/Aportaciones_PPL_Alianza_por_la_Ley_de_Igualdad_de_Trato_15.03.21.pdf

Asimismo, hay otras carencias que inciden negativamente en la eficacia de la aplicación de la ley, al no incorporarse medidas de reparación y protección a víctimas, conforme a los estándares de protección de los derechos humanos. En este ámbito, y para garantizar los derechos de las personas migrantes en situación administrativa irregular (que conforman, desde luego, un grupo especialmente vulnerable frente a la discriminación), deberían introducirse salvaguardias para evitar que sean objeto de procedimientos sancionadores en caso de denunciar un incidente. Otra cuestión preocupante es la falta de claridad del régimen de sanciones e infracciones, puesto que no están bien tasadas las conductas que pueden dar lugar a una sanción, lo que además de ser contrario al principio de seguridad jurídica, podría dificultar enormemente la aplicación de la normativa.

En materia de interseccionalidad, esto es, cuando concurren más de un motivo de discriminación (como podría ser el caso de las mujeres que pertenecen a cualquier grupo vulnerable), la proposición de ley lo aborda de una manera demasiado superficial. Si bien se define la discriminación interseccional en el articulado, no se tiene en cuenta ni a la hora de fijar la reparación ni en lo que respecta a la graduación de las sanciones, desoyendo así los estándares de derechos humanos.

También resulta deficiente la regulación del organismo de igualdad, puesto que no se garantiza suficientemente su independencia, ni en lo que respecta a su dotación presupuestaria ni en lo relativo a su nombramiento. En efecto, resulta cuestionable la propia denominación de *Comisionado para la Igualdad de Trato y No Discriminación*.

En cuanto a la inversión de la carga de la prueba, que implica que tenga que ser la parte denunciada quien ofrezca pruebas de no haber discriminado cuando la víctima ofrezca indicios bastantes de haber sufrido discriminación, si bien se contempla en la propuesta, la regulación también presenta carencias dado que se establecen demasiadas excepciones a su aplicación.

En el ámbito más sectorial hay determinadas formas de discriminación cuya regulación debería mejorarse para dotar de más eficacia a la ley. En el caso de la discriminación ejercida por las fuerzas y cuerpos de seguridad, habría que incorporar salvaguardias más concretas frente al uso de perfiles étnicos o raciales (como, por ejemplo, los formularios de identificación). Por otro lado, en el ámbito de los servicios sociales se echa en falta una alusión a la incorporación del principio de igualdad de trato en el diseño de políticas públicas. También deberían concretarse más las medidas para evitar la discriminación en el ámbito de la justicia o del empleo, obligando a las empresas a incorporar planes de diversidad.

CONCLUSIONES

La *Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación* es un texto prometedor que incorpora muchas de las demandas históricas de las organizaciones que, como CEAR y la FSG, tienen una amplia trayectoria de trabajo con personas que sufren a menudo discriminación. Ahora bien, todavía hay elementos francamente mejorables y el trámite de debate de enmiendas actualmente en curso presenta una oportunidad para incorporar mejoras, dotando de eficacia a la ley. En efecto, muchas de las enmiendas presentadas por diversos grupos parlamentarios están muy alineadas con las aportaciones de la *Alianza por la Ley de Igualdad de Trato*, por lo que lo deseable es que sean incorporadas al articulado, con un amplio consenso de todas las fuerzas políticas. Las víctimas de discriminación no merecen menos.

CAPÍTULO 9

APÉNDICE ESTADÍSTICO

9.1. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA









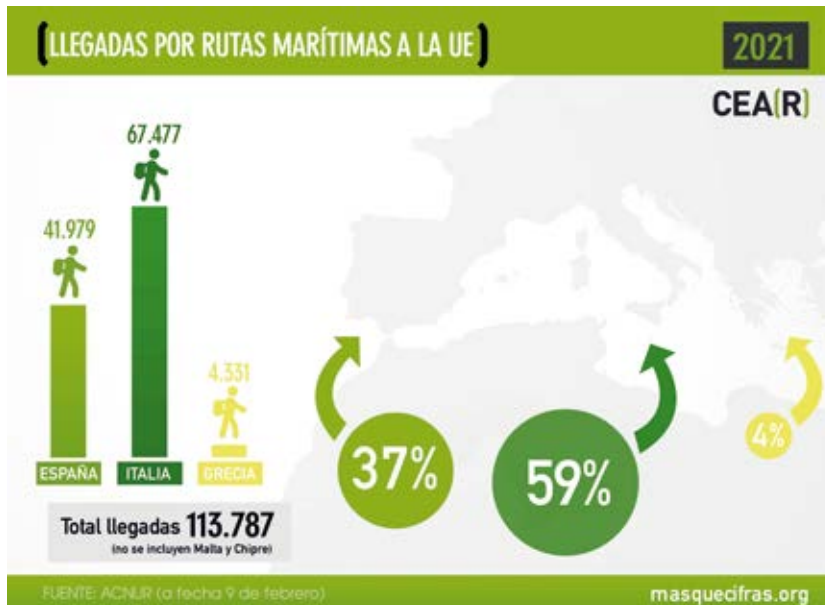


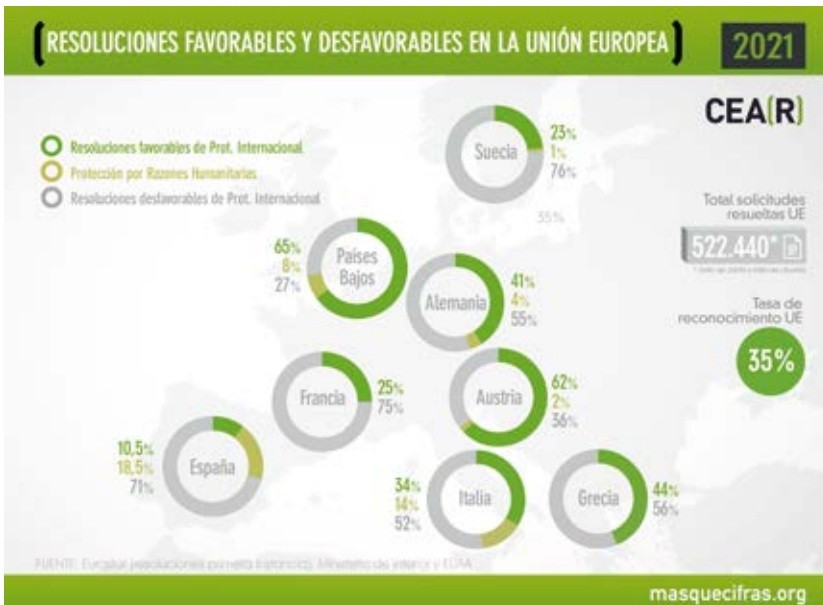




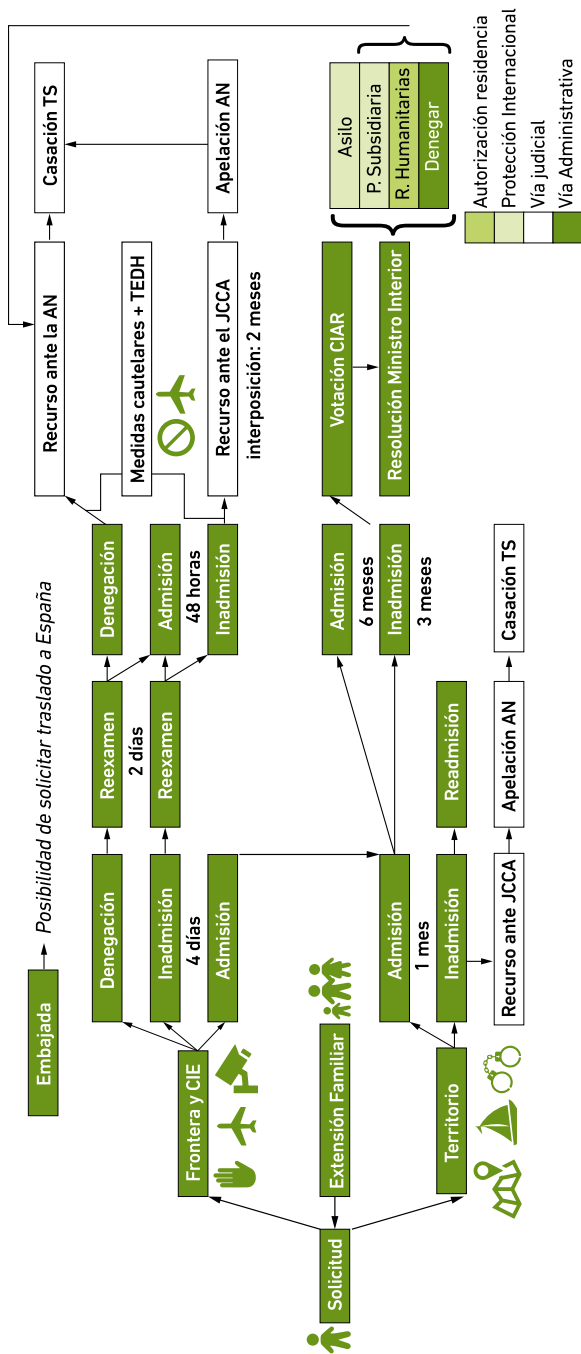


9.2. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA





ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA



* AN: Audiencia Nacional; JCCA: Juzgado Central Contencioso Administrativo; TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos