



Bruselas, 17.1.2014
COM(2014) 2 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Informe conjunto sobre la aplicación de 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 («Directiva de igualdad racial») y 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 («Directiva de igualdad en el empleo»).

{SWD(2014) 5 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Informe conjunto sobre la aplicación de 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 («Directiva de igualdad racial») y 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 («Directiva de igualdad en el empleo»).

1. INTRODUCCIÓN

La protección contra la discriminación es uno de los ámbitos en los que la legislación de la UE afecta más de cerca a los ciudadanos europeos en su vida cotidiana. El marco global creado por las dos Directivas de la UE de lucha contra la discriminación¹ ha configurado el panorama de la legislación europea en esta materia durante más de una década. Algunos Estados miembros apenas contaban con legislación en este ámbito antes de la transposición de las dos Directivas, de modo que estas han introducido nuevos elementos, como la protección contra la discriminación por razones de edad, en las legislaciones de todos los Estados miembros.

Las Directivas contra la discriminación:

- *prohíben la discriminación por motivos de origen racial o étnico (Directiva 2000/43/CE), religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (Directiva 2000/78/CE);*
- *proporcionan protección en una serie de ámbitos clave de la vida: el empleo y la formación profesional (ambas Directivas); la educación, la seguridad social y la asistencia sanitaria, y la oferta de bienes y servicios y el acceso a los mismos, incluida la vivienda (Directiva 2000/43/CE);*
- *prohíben distintas formas de discriminación: la discriminación directa o indirecta, el acoso, el mandato de discriminación y la victimización;*
- *exigen a los Estados miembros que dispongan sanciones y recursos eficaces.*

Los primeros informes sobre la aplicación de ambas Directivas fueron adoptados en 2006² y en 2008³ respectivamente. Dado que ambas Directivas⁴ deben ser objeto de informes periódicos y que el enfoque reglamentario y el contenido de la mayoría de las disposiciones son idénticos, se presenta un informe conjunto. Además, la mayoría de los Estados miembros han transpuesto las dos Directivas en un único acto jurídico nacional. Los primeros informes

¹ 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 (DO L 180 de 19.7.2000, p. 22), y 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 (DO L 303 de 2.12.2000, p. 16.).

² COM(2006) 643 final, de 30.10.2006, sobre la Directiva 2000/43/CE.

³ COM(2008) 225 final/2, de 8.7.2008, sobre la Directiva 2000/78/CE.

⁴ Artículo 17 de la Directiva 2000/43/CE y artículo 19 de la Directiva 2000/78/CE.

se adoptaron cuando muchos Estados miembros acababan de transponer las dos Directivas en su Derecho nacional y, por consiguiente, carecían de experiencia en su aplicación.

Hoy, los 28 Estados miembros han transpuesto las Directivas y han adquirido experiencia en su aplicación. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha desarrollado asimismo la interpretación de las Directivas a través de su jurisprudencia. Este informe ofrece la oportunidad de examinar la aplicación de las Directivas, a fin de conocer la interpretación dada por el TJUE y por los órganos jurisdiccionales nacionales, y así poder identificar los retos futuros⁵.

De conformidad con las Directivas⁶, todos los Estados miembros proporcionaron a la Comisión la información necesaria para la realización de este informe. Además, la Comisión consultó a los organismos nacionales de promoción de la igualdad⁷, la Red europea de organismos de promoción de la igualdad (Equinet), la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE, los interlocutores sociales⁸, las organizaciones de la sociedad civil⁹ y la Red europea de expertos jurídicos en materia de no discriminación¹⁰.

2. ESTADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE TRANSPOSICIÓN Y DE INFRACCIÓN

Ambas Directivas han sido transpuestas a las legislaciones nacionales en los 28 Estados miembros¹¹ y la Comisión ha comprobado que dichas leyes se atienen a las Directivas. Se incoaron procedimientos de infracción por falta de conformidad contra 25 Estados miembros, principalmente entre 2005 y 2007¹². El hecho de que muchos Estados miembros inicialmente experimentarían problemas de transposición puede explicarse por la novedad que suponían las dos Directivas en ese momento. Los problemas más comunes que se plantearon estaban relacionados con las definiciones de discriminación directa e indirecta, acoso, victimización y legitimación procesal de las organizaciones interesadas, así como con las limitaciones del

⁵ A tenor de lo dispuesto en el artículo 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión informa cada tres años sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado en lo relativo a la «no discriminación y ciudadanía de la Unión»; véase COM(2013) 270, de 8.5.2013 para el periodo de información 2011-2013. El informe contemplado en el artículo 25 está relacionado con el presente informe en lo que respecta a la lucha contra la discriminación en virtud del artículo 19 del TFUE.

⁶ Artículos citados en la nota a pie de página 4.

⁷ Los organismos de promoción de la igualdad de Bélgica, Dinamarca, Alemania, Hungría, Austria, Suecia y el Reino Unido contestaron por separado.

⁸ Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP), BusinessEurope, Confederación Europea de Sindicatos (CES), EUROCADRES y Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UEAPME).

⁹ Lobby Europeo de Mujeres, Plataforma de las ONG europeas del sector social (Social Platform), Red europea de religión y de convicciones (ENORB), Red europea contra el racismo (ENAR), ILGA-Europe, Plataforma AGE Europa, Foro Europeo de la Discapacidad (EDF), Open Society, Amnistía Internacional y Centro Europeo de Derechos de los Romaníes (ERRC). Por su parte, la Plataforma para la cooperación internacional para inmigrantes indocumentados (PICUM) y el Foro europeo de las mujeres musulmanas enviaron sus contribuciones por iniciativa propia.

¹⁰ Esta red asiste a la Comisión en el ámbito de las leyes contra la discriminación.

¹¹ La Directiva 2000/43/CE hubo de transponerse antes del 19 de julio de 2003 por los Estados miembros de la UE-15; antes del 1 de mayo de 2004, por los Estados miembros de la UE-10; antes del 1 de enero de 2007, por Rumanía y Bulgaria, y antes del 1 de julio de 2013, por Croacia. Por su parte, la transposición de la Directiva 2000/78/CE hubo de ser completada antes del 2 de diciembre de 2003 por los Estados miembros de la UE-15 y en los mismos plazos antes indicados por los nuevos Estados miembros. Con todo, la Directiva 2000/78/CE preveía hasta tres años adicionales para transponer las disposiciones relativas a la edad y a la discapacidad.

¹² No se incoaron procedimientos contra Luxemburgo; el análisis de la transposición búlgara y croata está aún en curso.

ámbito de aplicación y con una interpretación extensiva de las excepciones previstas por las Directivas. Casi todos estos procedimientos de infracción de «primera generación» ya han sido archivados debido a que los Estados miembros han adaptado su legislación a las Directivas¹³. Uno de los procedimientos de infracción incoados por la Comisión dio lugar a una sentencia del TJUE, que declaraba que el Estado miembro había incumplido su obligación de transponer correctamente la Directiva 2000/78/CE en lo relativo a la obligación de realizar ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo¹⁴.

La Comisión sigue vigilando de cerca la evolución de la situación en los Estados miembros e incoa procedimientos de infracción cuando es necesario¹⁵.

La Comisión recibe varias denuncias al año en referencia a estas Directivas (una media de 20 a 30, aproximadamente) pero la mayoría de ellas son casos individuales de discriminación, que no atañen a la transposición o aplicación incorrectas de las Directivas y, por consiguiente, no dan lugar a procedimientos de infracción. En el ámbito nacional se tramita un número considerablemente mayor de denuncias. Pese a que los recursos previstos para los casos individuales de discriminación únicamente se pueden presentar con arreglo al Derecho nacional y solo pueden invocarse ante los órganos jurisdiccionales nacionales, es tarea de la Comisión examinar si una denuncia determinada revela una incorrecta transposición o aplicación de las Directivas por parte del Estado miembro de que se trate. En lo que respecta a los procedimientos de infracción, actualmente están pendientes tres incoados por denuncias con arreglo a la Directiva 2000/78/CE¹⁶.

3. APLICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS DIRECTIVAS

Ambas Directivas han sido transpuestas a las legislaciones nacionales, pero el análisis de las experiencias nacionales pone de manifiesto que aún subsisten problemas en lo que se refiere a su aplicación y ejecución.

Por ello, la Comisión, la Red europea de organismos de promoción de la igualdad (Equinet), la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y todos los Estados miembros a título individual han publicado orientaciones pertinentes para la aplicación de las dos Directivas con objeto de solucionar esos problemas¹⁷. Además, la Comisión financia la

¹³ Los procedimientos de infracción de las Directivas que fueron incoados contra Bélgica y Rumanía se encuentran pendientes (Bélgica, en ambas Directivas; Rumanía, en la Directiva 2000/78/CE).

¹⁴ Sentencia de 4 de julio de 2013 en el asunto C-312/11, Comisión/Italia.

¹⁵ Prueba de ello son los procedimientos de infracción más recientes incoados contra dos Estados miembros (Hungría, por la Directiva 2000/78/CE en 2012, y Finlandia, por la Directiva 2000/43/CE en 2013). El primero está relacionado con el descenso de la edad de jubilación obligatoria de los jueces, fiscales y notarios; el segundo, con las competencias insuficientes del organismo nacional de promoción de la igualdad, a tenor de lo dispuesto en la Directiva 2000/43/CE. El TJUE falló que Hungría no había dado cumplimiento a la Directiva 2000/78/CE debido al significativo descenso de la edad de jubilación obligatoria para los jueces, fiscales y notarios (Sentencia de 6 de noviembre de 2012 en el asunto C-286/12, Comisión/Hungría). Tras la sentencia, Hungría aprobó la ley T-9598 el 11.3.2013, a fin de asegurar el cumplimiento de la Directiva y, de este modo, el procedimiento pudo concluirse el 20.11.2013. .

¹⁶ Dos de estos procedimientos se refieren a Grecia y a los límites de edad discriminatorios en la función pública; el otro se refiere a la República Checa y a la protección insuficiente contra la discriminación de las personas con discapacidad en busca de empleo.

¹⁷ Las publicaciones de la Comisión han sido elaboradas por la Red europea de expertos jurídicos en materia de no discriminación y están disponibles en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7; los informes de Equinet se encuentran en

formación de jueces y otros profesionales del Derecho, con el objetivo de fomentar la correcta aplicación de las Directivas mediante un mejor conocimiento de la legislación europea sobre la igualdad de trato.¹⁸

3.1. Conocimiento de los derechos

Ambas Directivas¹⁹ destacan la importancia de la difusión de información para garantizar que los interesados conozcan sus derechos en materia de igualdad de trato. Todos los europeos, no solo las minorías, a menudo desconocen sus derechos²⁰. A título de ejemplo, suele ignorarse que la discriminación laboral está prohibida incluso en la fase de solicitud de un puesto de trabajo²¹. Muchos Estados miembros consideran ese desconocimiento un problema importante y han informado sobre distintas formas de solucionarlo: por ejemplo, con documentos de información y de orientación, campañas de concienciación y portales de información, en particular para grupos específicos (minorías, jóvenes)²². Dirigirse a las personas que están expuestas en mayor medida a situaciones de discriminación, así como a las que se encuentran en posición de cometer las infracciones, tales como los empresarios, se revela como un empleo eficaz de los recursos²³.

En el ámbito del empleo, los sindicatos y los interlocutores sociales desempeñan un papel clave en la concienciación de los trabajadores y empresarios en la lucha contra la discriminación²⁴. Muchos Estados miembros también ofrecen orientaciones prácticas útiles sobre sus leyes contra la discriminación en el lugar de trabajo²⁵.

<http://www.equineteurope.org>, y los informes de la Agencia de Derechos Fundamentales, en la siguiente dirección: <http://fra.europa.eu>.

¹⁸ La financiación la proporciona el programa PROGRESS 2007-13, Decisión 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un Programa comunitario para el empleo y la solidaridad social — (Progress), DO L 315 de 15.11.2006. La formación es organizada actualmente por la Academia de Derecho Europeo de Trier, en virtud de un contrato con la Comisión; véase <http://www.era.int>.

¹⁹ Artículo 10 de la Directiva 2000/43/CE y artículo 12 de la Directiva 2000/78/CE.

²⁰ Según la encuesta EU-MIDIS realizada por la Agencia de Derechos Fundamentales en 2010, solo el 25 % de los participantes respondieron que conocían la legislación en materia de lucha contra la discriminación.

²¹ Las ofertas de empleo no deben contener requisito discriminatorio alguno, en lo que se refiere, por ejemplo, a la edad o al origen étnico de los solicitantes. Algunos Estados miembros han realizado experimentos con el uso de *currículum vitae* anónimos en las solicitudes de empleo para evitar cualquier perjuicio a la hora de seleccionar a los candidatos para una entrevista de trabajo; un ejemplo es el proyecto piloto alemán:

http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/anonymisierte_bewerbungen/anonymisierte_bewerbungen_node.html

²² Por ejemplo, Bulgaria, Irlanda, Italia, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y España. Además, los organismos de promoción de la igualdad de Austria, Reino Unido y Polonia facilitaron información detallada a este respecto. Varios Estados miembros mencionan que la financiación de EU Progress se ha empleado para realizar proyectos de concienciación.

²³ Esta fue también una de las recomendaciones presentadas por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, en su Dictamen 1/2013 sobre las dos Directivas, disponible en: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2013/fra-opinion-situation-equality-european-union-10-years-initial-implementation-equality>.

²⁴ Los artículos 11 y 12 de la Directiva 2000/43/CE y los artículos 13 y 14 de la Directiva 2000/78/CE subrayan el papel de los interlocutores sociales y de las ONG en la promoción de la igualdad de trato.

²⁵ Por ejemplo, las orientaciones proporcionadas en línea por la Comisión para la igualdad y los derechos humanos del Reino Unido (Equality and Human Rights Commission) para los trabajadores y los empresarios, que puede consultarse en:

3.2 Escasez de datos sobre la igualdad de trato

Las Directivas no obligan a los Estados miembros a recabar datos sobre la igualdad de trato²⁶. No obstante, la recogida y el análisis de estos datos son responsabilidad de los Estados miembros y contribuyen a la lucha contra la discriminación y a la promoción de la igualdad, pues permiten aportar pruebas de discriminación existente, poniéndola de manifiesto y cuantificándola. Por el contrario, la escasez de datos sobre la igualdad dificulta la evaluación de las situaciones y la prueba de su existencia²⁷. Esto se refiere, en especial, a la discriminación indirecta, en cuyo caso los datos estadísticos desempeñan a menudo un papel fundamental para probar los efectos adversos de una medida aparentemente neutral dirigida a un grupo específico. El primer informe sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE alertó de que «la escasez de datos sobre el origen étnico de los trabajadores en la mayoría de los Estados miembros puede dificultar la correcta evaluación de la aplicación de la legislación comunitaria». La situación permanece prácticamente inalterada en lo que atañe a ambas Directivas. Este problema ha sido señalado por muchos encuestados (organismos nacionales de promoción de la igualdad²⁸, Agencia de Derechos Fundamentales, ONG), y la Comisión comparte sus preocupaciones.

La mayoría de los Estados miembros aceptan los datos estadísticos o test de situación²⁹ como prueba de discriminación. No obstante, muchos Estados miembros no recogen datos sobre la igualdad de trato o lo hacen de forma muy limitada, por ejemplo, amparándose en los requisitos de la normativa de protección de datos. Debe hacerse hincapié en que la legislación de la UE, en particular la Directiva sobre la protección de datos³⁰, no impide a los Estados miembros recabar datos para producir estadísticas, siempre que se respeten las garantías establecidas en la Directiva³¹. Formular orientaciones prácticas o establecer normas para la recogida de datos sobre la igualdad de trato a nivel nacional es una buena práctica que parece ofrecer al menos un punto de partida a la hora de abordar este problema³².

3.3 Denuncia insuficiente de casos

-
- <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/new-equality-act-guidance/>
- ²⁶ Los datos sobre igualdad de trato se refieren a los datos recabados en materia de igualdad y discriminación.
- ²⁷ No se trata solo de los datos relacionados con los motivos de discriminación contemplados en las dos Directivas, sino también de los datos en función del sexo. Si los Estados miembros no recaban esos datos, no podrán detectar si las mujeres, más que los hombres, son víctimas de determinados tipos de discriminación.
- ²⁸ Véase también el informe de Equinet «Statistics on Discrimination and Database on Complaints. A contribution from national equality bodies» (Estadísticas sobre la discriminación y base de datos de denuncias; contribución de los organismos nacionales de promoción de la igualdad), diciembre de 2009, disponible en <http://www.equineteurope.org>.
- ²⁹ El test de situación es un método que pone de manifiesto la discriminación mediante una comparación por pares; por ejemplo, utilizando dos solicitudes idénticas que difieran solamente en una característica particular objeto de examen (por ejemplo, la edad).
- ³⁰ La Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO L 281 de 23.11.1995, pp. 31 a 50). La futura reforma del marco jurídico de la UE, sobre la protección de datos personales, presentada por la Comisión Europea no aportará ningún cambio a este respecto.
- ³¹ Todas las referencias a datos sobre la igualdad de trato hechas en el presente informe deben entenderse en el sentido de datos anónimos empleados para fines estadísticos y probatorios, excluida la identificación de las personas físicas de que se trate.
- ³² Por ejemplo, Alemania, Irlanda, Francia, Croacia y Hungría han publicado estudios, informes o manuales sobre la recogida de datos sobre igualdad de trato.

Toda la información disponible confirma los bajos niveles de denuncia de casos de discriminación, tanto inicial, por ejemplo, a un organismo de promoción de la igualdad o a la policía, como a la acción judicial. Los datos más recientes muestran que de entre todos los grupos étnicos y de inmigrantes encuestados, el 82 % de las personas que sufrieron discriminación no lo denunciaron³³. Entre las razones aducidas para no hacerlo está la convicción de que la denuncia no prosperaría, la falta de conocimiento sobre la forma y el destinatario de la denuncia, además de las experiencias negativas debidas a los inconvenientes, la burocracia o la duración del proceso. Contrariamente a ciertas inquietudes expresadas antes de la adopción de las Directivas, no se ha registrado un aumento sustancial de los procesos judiciales en materia de discriminación. El número de casos denunciados es, por lo general, escaso y se estima que representa solamente un reducido porcentaje de los casos de discriminación que realmente tienen lugar en toda la UE. En algunos Estados miembros, las cifras pueden incluso ser demasiado bajas, debido a que los casos de discriminación manifiestos no se denuncian ni se procesa a sus autores. Este hecho pone de relieve la necesidad de redoblar los esfuerzos de concienciación e información, así como de mejorar el acceso a la justicia y a los mecanismos de denuncia. Los organismos nacionales de promoción de la igualdad podrían desempeñar un papel importante³⁴ para simplificar y facilitar la denuncia de las víctimas de discriminación.

3.4 Acceso a la justicia

El acceso a una justicia rápida y eficaz es de capital importancia para las víctimas de discriminación. Entre los obstáculos al acceso a la justicia, se encuentran los plazos breves para presentar una denuncia por discriminación, además de la duración y el coste de los procesos, incluido el posible efecto disuasorio que ejerce sobre las víctimas el principio «quien pierde, paga» y la limitada disponibilidad de asistencia jurídica gratuita³⁵.

El anexo I de este informe proporciona orientaciones concretas sobre cómo presentar una denuncia por discriminación, destinadas a explicar los derechos de las víctimas en un lenguaje y un formato claros, además de ofrecer consejos prácticos sobre el modo de incoar una causa de discriminación.

3.5 Sanciones y recursos

Las dos Directivas no armonizan las sanciones y los recursos en caso de discriminación, pero obligan a los Estados miembros a establecer sanciones efectivas, proporcionadas y

³³ Encuesta EU-MIDIS 2010 realizada por la Agencia de los Derechos Fundamentales, disponible en <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁴ Véase el informe Equinet 2012 «Tackling the 'Known Unknown' How Equality Bodies Can Address Under-Reporting of Discrimination through Communications» (aborda lo «conocido desconocido» - Cómo los organismos de promoción de la igualdad pueden resolver el problema de la escasez de denuncias de casos de discriminación mediante comunicaciones), que se puede consultar en: <http://www.equineteurope.org>.

³⁵ Estas limitaciones han sido identificadas en estudios relevantes, por ejemplo, uno elaborado en 2011 y solicitado por la Comisión Europea: «Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law» (Estudio comparativo sobre el acceso a la justicia en virtud de la legislación de la igualdad de género y contra la discriminación), disponible en: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/conference_sept_2011/final_report_access_to_justice_final_en.pdf, así como el informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales «Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality» (Acceso a la justicia en los casos de discriminación en la UE; medidas en pro de una mayor igualdad), disponible en: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

disuasorias, y a garantizar que se puedan incoar acciones judiciales para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en ellas, precedidas en su caso de un procedimiento administrativo contencioso. Los problemas iniciales que muchos Estados miembros se plantearon en relación con la correcta transposición de las normas sobre sanciones³⁶ ya han sido resueltos, y las sanciones previstas por la ley resultan, generalmente, apropiadas. Sin embargo, subsisten motivos de preocupación en lo que se refiere a la disponibilidad de recursos en la práctica, y respecto a si las sanciones que se imponen en casos concretos cumplen plenamente los requisitos de las Directivas³⁷. Los tribunales nacionales parecen mostrar cierta tendencia a utilizar baremo inferior de sanciones previstas por la ley, así como el nivel y el importe de las indemnizaciones fijadas³⁸. En el caso de ACCEPT, el TJUE señaló que la Directiva 2000/43/CE impide que la ley nacional disponga sanciones puramente simbólicas y que, con arreglo a determinadas condiciones, se incumpliría la Directiva si únicamente cupiera la amonestación en caso de discriminación³⁹. A la luz de estas cuestiones, la Comisión supervisará de cerca las normas aplicadas en el uso de sanciones y los recursos en los Estados miembros.

3.6 Interpretación de los tribunales

El TJUE ha aclarado en su jurisprudencia la interpretación de las dos Directivas. La mayoría de los asuntos se refieren a la interpretación de la Directiva 2000/78/CE en lo relativo a la discriminación por motivos de edad, y en particular al artículo 6, apartado 1, que establece que las diferencias de trato basadas en la edad pueden encontrar justificación si existe una finalidad legítima y si los medios empleados para alcanzar tal finalidad resultan apropiados y necesarios.

Por otra parte, la jurisprudencia relativa a la discriminación por motivos de orientación sexual, discapacidad, origen racial o étnico se encuentra menos desarrollada porque existen menos asuntos ante el TJUE. En los asuntos por estos motivos, el TJUE ha abordado cuestiones fundamentales, tales como la prohibición a un empleador de efectuar un anuncio general que implique discriminación, la definición de discapacidad o la exclusión de las parejas del mismo sexo de la percepción de prestaciones laborales reservadas a las parejas heterosexuales. El TJUE todavía no ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la discriminación por motivos de religión o de convicciones.

Los Estados miembros informan sobre diversos niveles de jurisprudencia nacional. En algunos Estados miembros, las Directivas han dado lugar a importante jurisprudencia⁴⁰ y a

³⁶ Por ejemplo, las legislaciones de varios Estados miembros preveían, incorrectamente, un límite máximo de indemnización en los casos de discriminación.

³⁷ Véanse los estudios a los que hace referencia la nota 36, así como los informes nacionales elaborados por juristas expertos independientes en el ámbito de la lucha contra la discriminación, por organismos de promoción de la igualdad y por Equinet.

³⁸ Véanse los datos recabados por juristas expertos independientes de todos los Estados miembros, que han sido objeto de comparación y de síntesis en el informe «Developing Anti-Discrimination Law in Europe» (Desarrollo de la legislación europea en materia de lucha contra la discriminación), octubre de 2012, que se puede consultar en:

http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

³⁹ Sentencia de 25 de marzo de 2013 en el asunto C-81/12, Asociația Accept/Consiliul National pentru Combaterea Discriminării. El TJUE dejó al órgano jurisdiccional nacional la evaluación para determinar si este fue el caso.

⁴⁰ Por ejemplo, Alemania.

menudo se suelen trasladar las causas al TJUE⁴¹. Otros Estados miembros señalan un número reducido de casos⁴².

El anexo II de este informe ofrece una perspectiva global de la jurisprudencia más relevante emitida por el TJUE y pone de relieve algunos asuntos de interés presentados ante los tribunales nacionales.

4. ASPECTOS COMUNES DE AMBAS DIRECTIVAS

Si bien existen algunas características específicas de cada motivo de discriminación⁴³, la estructura de las dos Directivas y los conceptos básicos son semejantes en ambos casos (definiciones, acción positiva, características mínimas, defensa de derechos, carga de la prueba, difusión de la información, diálogo con los interlocutores sociales y ONG, sanciones).

4.1 Discriminación indirecta

La discriminación indirecta tiene lugar cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutro sitúa a personas con una característica determinada en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda encontrar justificación objetiva en una finalidad legítima y que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios. El concepto de discriminación indirecta es complejo y muchos Estados miembros se enfrentaron a dificultades iniciales en su correcta transposición. Ahora se halla consagrado en la legislación, pero su aplicación en la práctica aún supone un reto. Como ilustración de este problema, algunos Estados miembros⁴⁴ informan de que en los tribunales nacionales se ha expresado preocupación por la falta de claridad o de comprensión del concepto de discriminación indirecta. Otros Estados miembros⁴⁵ señalan que todavía no disponen de jurisprudencia que facilite una interpretación de la discriminación indirecta⁴⁶. El anexo I de este informe ofrece algunos ejemplos de situaciones típicas de discriminación indirecta.

4.2 Carga de la prueba

Un elemento clave necesario para garantizar el correcto tratamiento de las denuncias por discriminación es la inversión de la carga de la prueba ante los tribunales y demás autoridades competentes⁴⁷. Esto significa que, cuando una persona alegue ser víctima de discriminación y

⁴¹ Por ejemplo, Dinamarca y Alemania

⁴² Por ejemplo, Estonia informa de que en el periodo 2007-2011 los juzgados nacionales únicamente dictaron sentencias en relación con tres causas relativas a la discriminación en el empleo; Finlandia, por su parte, aporta datos que apuntan a la escasez de jurisprudencia en lo referente a la Ley antidiscriminación, así como a la escasa existencia de causas de discriminación incoadas en los tribunales superiores de justicia. Letonia no informa sobre causas penales durante el período 2009-2012, y comunica que se registraron de 44 a 57 causas anuales que, en sentido amplio, guardaban relación con la discriminación y las diferencias de trato. Malta afirma que apenas hay jurisprudencia.

⁴³ Como el concepto de «ajustes razonables», que solo se aplica al ámbito de la discapacidad.

⁴⁴ Por ejemplo, Irlanda y Dinamarca.

⁴⁵ Por ejemplo, Estonia, Eslovenia y Finlandia.

⁴⁶ Los organismos de promoción de la igualdad, en su contribución común, apuntaron a una necesidad específica de supervisión a fin de garantizar la aplicación uniforme de las normas relativas a la discriminación indirecta. Véase el informe de Equinet «Equality law in Practice – Report on the Implementation of the Race and General Framework Directives» (Legislación sobre la igualdad en la práctica; informe sobre la aplicación de las Directivas relativas a la raza y al marco general), mayo de 2013, que puede consultarse en: <http://www.equineteurope.org>.

⁴⁷ Esto solo se aplica en los procesos civiles, pero no en los penales.

pueda establecer los hechos de los que se pueda desprender la presunción de discriminación, corresponde a la parte demandada probar que no ha habido discriminación. Inicialmente ocho Estados miembros tenían problemas para la correcta transposición del concepto de carga de la prueba⁴⁸. Algunos Estados miembros⁴⁹ señalan que la aplicación correcta de la inversión de la carga de la prueba aún supone un reto y no es lo suficientemente conocida por los tribunales nacionales. Como ejemplo de una forma de solucionar este problema, un Estado miembro ha informado de que está considerando la inclusión de la inversión de la carga de la prueba directamente en las normas procesales civiles (y no solo en la legislación sobre la igualdad de trato)⁵⁰. La Comisión está fomentando la correcta aplicación de este concepto mediante la formación de los jueces nacionales y los profesionales de la justicia⁵¹.

4.3. Acción positiva

Las Directivas autorizan expresamente a los Estados miembros, sin obligarlos, a mantener o adoptar medidas específicas destinadas a prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por cualquiera de los motivos contemplados en las Directivas⁵². Se entiende que la acción positiva, por definición, debe procurar beneficios a los grupos destinatarios. Casi todos los Estados miembros han considerado algún tipo de acción positiva en el ámbito de aplicación de las dos Directivas⁵³, por ejemplo, en favor de las personas con discapacidad o de los romaníes⁵⁴.

4.4 Discriminaciones múltiples

Las Directivas no recogen ninguna disposición específica sobre las discriminaciones múltiples pero ambas se refieren al hecho de que «a menudo, las mujeres son víctimas de discriminaciones múltiples»⁵⁵. No obstante, las Directivas ya contemplan la combinación de

⁴⁸ República Checa, Estonia, Italia, Chipre, Lituania, Hungría, Malta y Rumanía.

⁴⁹ Bélgica, Malta y Eslovaquia.

⁵⁰ Eslovaquia.

⁵¹ Véase la nota 18. Una de las cuestiones que se abordan de modo específico en la formación es la carga de la prueba en los casos de discriminación.

⁵² Artículo 5 de la Directiva 2000/43/CE y artículo 7 de la Directiva 2000/78/CE. En ellas se establece que «con el fin de garantizar la plena igualdad en la práctica, el principio de igualdad de trato no impedirá que un Estado miembro mantenga o adopte medidas específicas para prevenir o compensar las desventajas que afecten a personas de un origen racial o étnico concreto», o religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, respectivamente.

⁵³ Solo Lituania informó de que no se han adoptado medidas de ese tipo.

⁵⁴ Por lo que se refiere a las acciones positivas en favor de las personas con discapacidad, los Estados miembros informan de los objetivos de contratación de los empleadores del sector público. Según se informa, la acción positiva en favor de los romaníes es más diversa e incluye los cuatro sectores clave de las estrategias nacionales de integración de los romaníes (empleo, vivienda, educación y salud). En la Propuesta de la Comisión para una Recomendación del Consejo sobre las medidas de integración efectiva de los romaníes en los Estados miembros, adoptada el 9 de diciembre de 2013, documento del Consejo n° 16970/13, disponible en:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf (la referencia del DO aún no está disponible), se recomienda que «a fin de garantizar la plena igualdad en la práctica de los romaníes, los Estados miembros deben adoptar medidas específicas que aseguren la igualdad de trato y el respeto de los derechos fundamentales, incluida la igualdad de acceso a la educación, el empleo, la asistencia sanitaria y la vivienda» (punto 1.1).

⁵⁵ Considerando 14 de la Directiva 2000/43/CE y considerando 2 de la Directiva 2000/78/CE. Ambas Directivas se refieren asimismo a la necesidad de evaluar, de conformidad con el principio de integración de la dimensión de género, el impacto de las medidas sobre mujeres y hombres (artículo 17, apartado 2, de la Directiva 2000/43/CE y artículo 19, apartado 2, de la Directiva 2000/78/CE). Muchos

dos o más motivos de discriminación para solventarlos en la misma situación, si bien pueden plantearse problemas derivados de las diferencias existentes en el nivel de protección garantizada para los distintos motivos en virtud de las dos Directivas, puesto que el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/78/CE únicamente se limita a materias de empleo. La Comisión ha pretendido colmar esta laguna con su propuesta de 2008 de una nueva Directiva⁵⁶.

4.5 Discriminación por motivos de asociación, suposición y percepción

El TJUE ha decidido en anteriores ocasiones que, en determinadas circunstancias, la discriminación por discapacidad puede incluir la discriminación basada en la asociación del demandante con una persona que padezca una discapacidad, aunque este no la tenga⁵⁷. Este razonamiento parece ser de índole general y aplicable también a los demás motivos de discriminación regulados por las dos Directivas.

De la jurisprudencia nacional existente⁵⁸ se desprende que la Comisión considera que las Directivas también prohíben las situaciones en las que una persona es víctima de discriminación directa debido a una suposición o percepción errónea de características protegidas; por ejemplo, si un candidato no es seleccionado para un puesto porque el empresario indebidamente considera que es de un determinado origen étnico u homosexual.

4.6 Protección para todas las personas en la UE

Las dos Directivas dejan claro que la prohibición de discriminación se aplicará asimismo a los nacionales de terceros países, pero no se contemplan las diferencias de trato basadas en la nacionalidad, y esto se entiende sin perjuicio de las disposiciones que regulan la entrada y la residencia⁵⁹. Se trata de un elemento importante de ambas Directivas que pone de relieve que la prohibición de discriminación protege a todas las personas que se encuentren en territorio de la Unión Europea y no solo a los ciudadanos de la UE. Los nacionales de terceros países, incluidos los apátridas⁶⁰, son a menudo especialmente vulnerables a la discriminación debido a su situación⁶¹. Algunos problemas, sin embargo, no proceden directamente de la legislación,

Estados miembros afirmaron no contar con información pertinente a este respecto, si bien, por su parte, Irlanda, España, Francia, Países Bajos y Polonia ofrecieron información pormenorizada.

⁵⁶ Propuesta de Directiva por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, COM(2008) 426.

⁵⁷ Sentencia de 17 de julio de 2008 en el asunto C-303/06, Coleman, en la que el Tribunal de Justicia falló que la Directiva 2000/78/CE protegía a la madre de un niño con discapacidad del acoso y la discriminación en el empleo, puesto que los problemas planteados se debían al hecho de que la madre necesitaba más permisos laborales para cuidar de su hijo.

⁵⁸ Véase el punto 2.c del anexo II.

⁵⁹ Artículo 3, apartado 2, de ambas Directivas; considerando 13 de la Directiva 2000/43/CE; y considerando 12 de la Directiva 2000/78/CE.

⁶⁰ Por «nacional de un tercer país», por ejemplo en la Directiva 2011/98/UE, se entiende la persona que no es un ciudadano de la Unión en el sentido del artículo 20, apartado 1, del TFUE.

⁶¹ Ejemplos de Directivas que establecen de forma específica derechos de la igualdad de trato de los nacionales de terceros países son los siguientes: la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de los terceros países residentes de larga duración (DO L 16, 23.1.2004, p. 44), modificada por la Directiva 2011/51/UE (DO L 132, 19.5.2011, p.1) con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional, y la Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un

sino de cómo se aplica la legislación pertinente en la práctica. La legislación también debe combinarse con medidas políticas y financieras adecuadas⁶². Los Estados miembros informan de que la protección contra la discriminación se aplicará a todas las personas que vivan en un país determinado cuando esta tenga lugar por motivos recogidos en las dos Directivas. Varios Estados miembros describen sus políticas de integración de los inmigrantes y los nacionales de terceros países como una labor de prevención contra la discriminación.

5. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA DIRECTIVA EN MATERIA DE IGUALDAD RACIAL (2000/43/CE)

5.1 Prohibición de discriminación por el origen racial o étnico

La Directiva 2000/43/CE no define los conceptos de origen racial o étnico. Corresponde a los Estados miembros decidir si desean definir estos conceptos en sus legislaciones nacionales⁶³. Algunos Estados miembros solo se refieren al «origen étnico» o «etnicidad» y no utilizan en absoluto la noción de «raza» u «origen racial» en su legislación nacional. En principio, la Comisión no ve ningún problema con este enfoque con vistas a la aplicación de la Directiva, en la medida en que esto no implique limitación alguna con respecto al ámbito de aplicación de la legislación nacional en comparación con la Directiva.

A menudo se produce un solapamiento entre el origen racial o étnico y otros motivos, en particular la nacionalidad, la religión y la lengua. La Directiva 2000/43/CE no contempla la discriminación por motivo de nacionalidad como tal (a menos que la diferenciación sobre la base de la nacionalidad o de la lengua resulte ser una discriminación indirecta por motivo de origen étnico), y la producida por motivo de religión se encuentra protegida al amparo de la Directiva 2000/78/CE⁶⁴.

5.2 Ámbito de aplicación material de la Directiva

conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro (DO L 343, 23.12.2011, p. 1). Esta última hace referencia explícita a las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE en el considerando 29.

⁶² Los principios básicos comunes sobre la integración crean un marco para la cooperación política en la UE en la integración de nacionales de terceros países, incluido el respeto de la igualdad y la no discriminación, que se ha ido desarrollando a través de las Comunicaciones de la Comisión sobre la integración, los intercambios entre los Estados miembros y la consulta con las partes interesadas pertinentes. Los Principios básicos comunes para una política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea, adoptados el 19 de noviembre de 2004, Doc 14615/04, y el Programa común para la integración, COM(2005) 389 final; Agenda Europa para la Integración de Nacionales de Terceros Países, COM(2011) 455 final.

⁶³ El Reino Unido informa de una definición de «raza» en el artículo 9, apartado 1, de la Ley de igualdad británica (Equality Act) de 2010 (formulada como sigue «la raza comprende a) el color; b) la nacionalidad; c) el origen étnico o nacional), mientras que el concepto de «origen étnico o nacional» figura en la definición de «raza» y no se define de nuevo. Suecia define «identidad étnica» como «el origen nacional o étnico, el color de la piel o cualquier otra circunstancia semejante» en su Ley de antidiscriminación. Otros Estados miembros se refieren a la interpretación dada en los actos preparatorios en el ámbito nacional, así como en la jurisprudencia nacional o en los convenios internacionales, en particular en la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, que figura también en el preámbulo de la Directiva.

⁶⁴ El informe Equinet «Equality Law in Practice – Comparative analysis of discrimination cases in Europe» (La Ley sobre la igualdad en la práctica — Análisis comparativo de los casos de discriminación en Europa), disponible en <http://www.equineteurope.org>, demuestra, en una evaluación de los estudios de casos realizada por los organismos nacionales de promoción de la igualdad, la dificultad de establecer los límites entre los diferentes motivos de discriminación.

Según el artículo 3, apartado 1, letra h), la discriminación está prohibida en relación con «el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda». Esta Directiva se aplica a los sectores público y privado, pero algunas acciones de los Estados miembros (por ejemplo, la policía) pueden suponer el ejercicio de la autoridad pública sin ningún elemento de prestación de «servicios» en el sentido que se le da a este concepto en los Tratados y en la jurisprudencia del TJUE.

Otro concepto que a veces plantea problemas es la referencia a los bienes y servicios «disponibles para el público». La condición de «disponibilidad para el público» parece excluir las situaciones en las que la oferta para proporcionar un determinado bien o servicio no haya sido formulada en la esfera pública (por ejemplo, mediante un anuncio en un periódico o en un sitio web de acceso público), sino únicamente en un reducido círculo de miembros de la familia.

5.3 Funciones de los organismos de promoción de la igualdad

Los Estados miembros están obligados, en virtud de la Directiva, a crear un organismo u organismos cuyas funciones incluyan prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación, así como presentar encuestas e informes independientes, y todos los Estados miembros así lo han hecho⁶⁵. Esta obligación solo se refiere a los motivos de origen racial o étnico (y al sexo, a tenor de lo dispuesto en las Directivas sobre igualdad entre hombres y mujeres⁶⁶), pero no a los motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. No obstante, en la mayoría de los Estados miembros el mandato del organismo de promoción de la igualdad se extiende a todos estos motivos⁶⁷, y en 15 Estados miembros también a otros motivos no regulados en la legislación de la UE (por ejemplo, la nacionalidad, el lenguaje, la opinión política). En muchos Estados miembros el organismo de promoción de la igualdad también tiene competencias más amplias que las contempladas en la Directiva o, en lo que respecta a los motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, tiene competencias distintas al empleo.

Existen diferencias evidentes entre los Estados miembros en cuanto a los recursos y competencias de estos organismos, así como su estructura. Algunos de estos organismos desempeñan funciones de asesoramiento y promoción, mientras que otros tienen competencias cuasi judiciales. La Directiva obliga a los Estados miembros a velar por que los organismos de promoción de la igualdad dispongan de las competencias y los recursos necesarios para realizar de forma eficaz sus tareas, en particular su función esencial de asistencia a las víctimas de discriminación. Teniendo en cuenta el número cada vez mayor de problemas planteados a este respecto, la Comisión está actualmente analizando de forma más amplia el cumplimiento por los Estados miembros de los requisitos de la presente Directiva (y

⁶⁵ No obstante, se encuentran pendientes los procedimientos de infracción contra Bélgica y Finlandia en lo que se refiere a competencias insuficientes del organismo u organismos nacionales de promoción de la igualdad, pero se espera que la cuestión se resuelva pronto en Bélgica.

⁶⁶ La Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro, DO L 373, 21.12.2004, p. 37, y la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición) (DO L 204, 26.7.2006, p. 23.).

⁶⁷ Todos salvo Dinamarca, Italia, Malta, Portugal, España y Finlandia. No obstante, en Dinamarca, el Consejo danés de igualdad de trato, organismo independiente de tramitación de denuncias administrativas, tiene competencia por una gran variedad de motivos, incluidos todos los contemplados en la Directiva 2000/78/CE.

de las Directivas relativas a la igualdad entre hombres y mujeres) en lo que se refiere a los organismos nacionales de promoción de la igualdad. Esto implica comprobar que cada organismo de promoción de la igualdad cuenta con el mandato y las competencias necesarios, pero también que desempeña de forma realmente eficaz todas las funciones establecidas en la Directiva⁶⁸.

5.4 Protección de los romaníes con arreglo a la Directiva

En la Directiva 2000/43/CE se recogen todas las formas de discriminación por motivos de origen racial o étnico en sentido amplio. Los romaníes, como grupo particularmente numeroso y vulnerable, encajan de lleno en el ámbito de aplicación de la Directiva.

La Comisión ya ha abordado los problemas causados directamente por las disposiciones nacionales, incluso mediante procedimientos de infracción en su caso⁶⁹. No obstante, los problemas específicos de la población romaní raramente se derivan directamente de la legislación⁷⁰, sino del modo en que se aplica la legislación pertinente⁷¹ en la práctica. Esto subraya la necesidad de atender el análisis de la Comisión, en su caso, a las prácticas nacionales que afecten a la aplicación del principio de igualdad de trato. Si bien los incidentes aislados de discriminación han de tratarse con arreglo a la legislación nacional y a través de los órganos jurisdiccionales nacionales, la Comisión supervisa el cumplimiento sistemático de la Directiva por los Estados miembros en la práctica administrativa.

La Comisión reconoce que la legislación no basta por sí sola para resolver la arraigada exclusión social de los romaníes o los prejuicios a los que todavía deben enfrentarse. La legislación debe combinarse con medidas políticas y financieras. Un elemento clave de la campaña para combatir la discriminación de los romaníes en la UE fue la adopción de un Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos hasta 2020⁷². Esto se ha tenido en cuenta en el informe anual de la Comisión sobre el seguimiento de las estrategias nacionales creadas por los Estados miembros. Los cuatro ámbitos clave de las estrategias nacionales de integración de los romaníes (la educación, el empleo, la asistencia sanitaria y la vivienda) se contemplan en la Directiva. Alcanzar la plena igualdad en la práctica, en determinadas circunstancias, puede justificar una acción positiva en algunos casos específicos en favor de los romaníes, en particular, en los cuatro ámbitos clave citados arriba.

⁶⁸ Se consultó a varios Estados miembros en el marco de esta comprobación, a los que se solicitaron pruebas de la asistencia a las víctimas de discriminación y de los informes y encuestas realizados. Hasta ahora se han incoado procedimientos de infracción contra Finlandia (en lo relativo a la ausencia de un organismo de promoción de la igualdad competente en el ámbito del empleo con arreglo a la Directiva 2000/43/CE).

⁶⁹ Por ejemplo, la Comisión impugnó una disposición de la legislación rumana que parecía permitir una categoría especial de discriminación indirecta en el ámbito de la gestión y ordenación territorial. La disposición fue formulada de una forma neutral pero, al parecer, se refería en particular a los romaníes.

⁷⁰ A la hora de determinar si existen leyes o medidas discriminatorias que afectan específicamente a los romaníes, no tiene importancia si se refieren expresamente a la población romaní o a la utilización de una terminología diferente (por ejemplo, «nómadas») si es evidente que las medidas están dirigidas a los romaníes.

⁷¹ No solo necesariamente la legislación sobre la igualdad de trato, sino también otras leyes que afectan a la igualdad de trato en los ámbitos que regula la Directiva (por ejemplo, la legislación en materia de vivienda social en lo que se refiere al acceso a la vivienda).

⁷² COM(2011) 173 final de 5.4.2011.

Al mismo tiempo, la Comisión está desarrollando la protección jurídica mediante su reciente propuesta de recomendación del Consejo sobre la población romaní⁷³, que sugiere una amplia gama de medidas específicas en lo relativo a las cuatro áreas básicas, así como medidas horizontales para mejorar la situación de los romaníes, y hace especial hincapié en la necesidad de garantizar la eficacia de la aplicación práctica de la Directiva sobre el terreno, especialmente alentando a los Estados miembros a adoptar medidas adicionales para garantizar que sus reglamentaciones administrativas nacionales, regionales y locales no son discriminatorias ni generan segregación⁷⁴. Una vez adoptada, esta Recomendación incrementará la eficacia de la protección contra la discriminación y promoverá medidas proactivas.

El TJUE todavía no se ha pronunciado en algunos casos específicos relativos a la población romaní⁷⁵, pero se puede encontrar interesante jurisprudencia en el ámbito nacional (véase el anexo II).

6. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA DIRECTIVA EN MATERIA DE IGUALDAD EN EL EMPLEO (2000/78/CE)

6.1 Edad

En el momento en que se adoptó la Directiva, el concepto de discriminación por motivos de edad en el empleo y la ocupación era nuevo en muchos Estados miembros y exigió a los empresarios adoptar un enfoque distinto de los problemas relacionados con la edad de los trabajadores. La discriminación laboral de las personas más mayores adquiere cada vez más relevancia debido a la evolución demográfica en Europa, causa de la mayor parte de las leyes recientes relacionadas con la edad de la población, tales como la abolición o el aumento de la edad de jubilación obligatoria, la desincentivación de la jubilación anticipada y otras medidas para mantener a los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo.

El artículo 6 de la Directiva contempla, en determinadas situaciones, una justificación de las diferencias de trato por motivos de edad⁷⁶. No obstante, cualquier excepción debe estar justificada objetiva y razonablemente por un propósito legítimo, incluida la política de empleo, así como los objetivos de formación profesional y del mercado laboral, y los medios para alcanzar tal fin habrán de ser adecuados y necesarios. Como esta excepción deja un considerable margen de maniobra a los Estados miembros, ha dado lugar a un número considerable de resoluciones del TJUE y los órganos jurisdiccionales nacionales, que han permitido conocer mejor los criterios de admisibilidad de un trato diferente.

⁷³ Documento del Consejo n° 16970/13, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/139979.pdf (la referencia de la Recomendación en el DO aún no está disponible) .

⁷⁴ Punto 2.1 de la Recomendación.

⁷⁵ El asunto C-394/11, *Belov*, la primera causa de discriminación específica de la población romaní que se trasladó al Tribunal, fue declarada «inadmisible» por el Tribunal el 31 de enero de 2013, porque el organismo de promoción de la igualdad búlgaro (que remitió la causa al Tribunal) no fue considerado un órgano jurisdiccional en el sentido del Tratado.

⁷⁶ Condiciones específicas para los trabajadores más jóvenes y los mayores, fijación de condiciones mínimas de edad, experiencia profesional o antigüedad y establecimiento de una edad máxima para la contratación de personal.

Debido a la especial importancia y pertinencia práctica de este ámbito, el anexo III de este informe ofrece una síntesis de los problemas relacionados con la edad de la población⁷⁷.

6.2 Discapacidad

El TJUE ya ha dictado varias sentencias que han sentado jurisprudencia en el ámbito de la discapacidad. En la sentencia Chacon Navas⁷⁸, el TJUE definió el concepto de discapacidad y falló que enfermedad como tal no entra en el concepto. Más recientemente, en las causas Ring y Skouboe Werge⁷⁹, el TJUE, no obstante, aclaró que el concepto de discapacidad puede, en determinados casos, abarcar condiciones causadas por enfermedades incurables o curables a largo plazo. El TJUE logró asimismo integrar el concepto de discapacidad, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, en su interpretación.

La Convención es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante en materia de derechos humanos del que la Unión Europea se ha convertido en parte⁸⁰. Por tanto, la Unión Europea se encuentra vinculada por la Convención dentro de los límites de sus competencias⁸¹, y la Directiva 2000/78/CE debe, en la medida de lo posible, ser interpretada de forma coherente con la Convención⁸².

Uno de los elementos clave contemplados en la Directiva es la obligación de realizar los ajustes razonables para las personas con discapacidad, y la Comisión ha hecho un seguimiento riguroso de su correcta transposición en las legislaciones nacionales⁸³. Una serie de Estados miembros tuvieron inicialmente problemas a este respecto⁸⁴. El 4 de julio de 2013⁸⁵ el TJUE falló que un Estado miembro había incumplido la Directiva debido a su transposición incorrecta de esta disposición, al no haber incluido a todas las personas con discapacidad. Todos los demás procesos ya han concluido.

6.3 Orientación sexual

La prohibición de discriminación por razones de orientación sexual constituía una novedad para casi todos los Estados miembros en el momento de la transposición de la Directiva. La

⁷⁷ Basada en las contribuciones de los Estados miembros y las partes interesadas, así como en un informe publicado por la Comisión en 2011 sobre la edad y el desempleo ('Age and Employment'), disponible en: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

⁷⁸ Sentencia de 11 de julio de 2008, asunto C-13/01, Chacón Navas.

⁷⁹ Sentencia de 11 de abril de 2013, asuntos acumulados C-335/11 y C-337/11, Ring y Skouboe Werge.

⁸⁰ La Unión Europea firmó la Convención el 30 de marzo de 2007 y se convirtió en parte de la misma el 22 de enero de 2011. El primer informe periódico de la UE sobre la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad está previsto para 2014.

⁸¹ Estos límites se ilustran en el anexo II de la Decisión del Consejo 2010/48/CE, de 26 de noviembre de 2009, relativa a la celebración, por parte de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (DO L 23 de 27.1.2010, p. 35.).

⁸² Véanse los párrafos 28-32 en Ring y Skouboe Werge, arriba citada en la nota a pie de página 79.

⁸³ Realizar los ajustes razonables implica el deber de los empresarios de tomar las medidas adecuadas para permitir a las personas con discapacidad acceder al empleo, participar o progresar profesionalmente en el mismo, o recibir formación, salvo que esas medidas supongan una carga desproporcionada para el empresario.

⁸⁴ Bélgica, Estonia, Chipre, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia y Eslovaquia.

⁸⁵ Italia. Sentencia de 4 de julio de 2013, en el asunto C-312/11, Comisión/Italia. A raíz de la sentencia, Italia ha modificado su legislación y dicha modificación está actualmente en fase de examen por parte de la Comisión.

Comisión hubo de incoar procedimientos de infracción contra algunos Estados miembros⁸⁶ debido a las deficiencias detectadas en la protección por este motivo. Todos estos procedimientos han concluido y todos los Estados miembros ofrecen la protección necesaria.

El TJUE ha interpretado los límites del motivo de orientación sexual en algunas sentencias que han sentado precedente, tales como Maruko y Römer⁸⁷, en las que el TJUE concluyó que, cuando la legislación nacional incluía a personas del mismo sexo en una situación comparable a la de los cónyuges, las leyes nacionales que niegan a las parejas estables del mismo sexo las prestaciones que normalmente corresponden a los cónyuges entran en el ámbito de aplicación de la Directiva. El asunto reciente de ACCEPT⁸⁸ ilustra los retos pendientes en este ámbito, así como la necesidad de mantener una vigilancia constante en la aplicación de la prohibición de la discriminación⁸⁹. Esta fue una causa en la que el TJUE falló que los anuncios públicos del propietario de un club de fútbol en Rumanía incumplían la Directiva 2000/78/CE, al afirmar que nunca contrataría a un jugador homosexual.

6.4 Religión o convicciones

La Directiva prohíbe la discriminación por motivos de religión o de convicciones en el ámbito del empleo y ofrece esta protección a todas las personas que profesen cualquier religión o convicciones. Sin embargo, el artículo 4, apartado 2, de la Directiva prevé una excepción para las confesiones y otras organizaciones religiosas o basadas en convicciones en su calidad de empleadores. Estas organizaciones están autorizadas, en determinadas condiciones, a establecer requisitos específicos según la religión o convicciones de sus empleados. Tales requisitos (llamados «requisitos profesionales») deben ser esenciales, legítimos y justificados, y no podrán basarse en otros criterios (por ejemplo, la orientación sexual de un trabajador). La Comisión ha efectuado el seguimiento de la coherencia de las disposiciones nacionales de aplicación de la excepción, la cual debe interpretarse de forma restrictiva, al ser una excepción. En principio, seis Estados miembros⁹⁰ tuvieron problemas con la correcta aplicación de la excepción, pero todos los procedimientos de infracción ya han concluido.

7. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

En la actualidad, todos los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para transponer las dos Directivas en sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales, así como para establecer los procedimientos y los organismos imprescindibles para la aplicación de estas Directivas. Las autoridades administrativas y judiciales de los Estados miembros, así

⁸⁶ República Checa, Letonia, Polonia, Eslovaquia, Finlandia y Reino Unido.

⁸⁷ Sentencia de 1 de abril de 2008, en el asunto C-267/06, Maruko/Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen, y sentencia de 10 de mayo de 2011, en el asunto C-147/08 Römer/Freie und Hansestadt Hamburg.

⁸⁸ Sentencia de 25 de marzo de 2013 en el asunto C-81/12, Asociația Accept v Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării.

⁸⁹ Véase la reciente encuesta de la Agencia de Derechos Fundamentales en el ámbito de la Unión Europea sobre las experiencias de las personas LGBTI en lo relativo a la discriminación, violencia y acoso, publicada en mayo de 2013 y disponible en: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results>, así como la perspectiva de Equinet de 2013 sobre los organismos de promoción de la igualdad y la no discriminación en lo referente a personas LGBTI («Equality bodies promoting equality & non-discrimination for LGBTI people»), disponible en www.equineteurope.org, que tiene por objeto mejorar el trabajo de los organismos de promoción de la igualdad para cumplir esta función y luchar contra la discriminación contra las personas LGBTI.

⁹⁰ Alemania, Irlanda, Países Bajos, Eslovenia, Finlandia y Reino Unido.

como sus organismos de promoción de la igualdad, se encuentran actualmente en primera línea para garantizar de forma sistemática la plena protección en la práctica. La Comisión Europea supervisará de cerca la aplicación y el apoyo de las autoridades de los Estados miembros a este respecto. La Comisión continuará también su labor de seguimiento en el contexto de su informe anual sobre la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Ahora el reto principal es aumentar la concienciación sobre la protección ya existente, a fin de garantizar una mejor aplicación y ejecución prácticas de las Directivas. La Comisión, junto con los Estados miembros y los organismos de promoción de la igualdad, realizarán un esfuerzo concertado para aprovechar todo el potencial que ofrecen las Directivas en cuanto a la protección del derecho fundamental de igualdad de trato en la UE. El objetivo de los tres anexos de este informe es proporcionar una contribución a estos esfuerzos. Sin embargo, la legislación por sí sola no basta para garantizar la plena igualdad, por lo que debe combinarse con medidas políticas adecuadas. El Programa de la Unión Europea para el empleo y la solidaridad social (Progress) financia actividades de sensibilización y de formación, pero este trabajo debe ser reforzado por la Comisión en cooperación con los Estados miembros para garantizar mejoras tangibles en cuanto a la concienciación del conjunto de derechos en toda la UE.

Reforzar el papel de los organismos nacionales de promoción de la igualdad como garantes de la igualdad puede contribuir decisivamente a una aplicación y ejecución más eficaces de las Directivas. Aumentar la eficacia de los organismos de promoción de la igualdad y permitirles desarrollar todo su potencial podría contribuir en gran medida a promover la igualdad de trato, de modo que esta resulte fácilmente accesible a todos los ciudadanos de la UE, además de más rápida y menos costosa que la vía judicial para todas las partes interesadas (incluidos los Estados miembros).