

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Derechos de los grupos vulnerables en el lugar de trabajo y, en particular, las cuestiones de discriminación basada en la orientación sexual» (dictamen de iniciativa)

(2012/C 351/03)

Ponente: **Thomas JANSON**

El 19 de enero de 2012, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Derechos de los grupos vulnerables en el lugar de trabajo y, en particular, las cuestiones de discriminación basada en la orientación sexual».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de septiembre de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social ha aprobado por 130 votos a favor, 4 en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Cualquier trato diferenciado y negativo de la persona en función de su pertenencia a un grupo constituye una amenaza tanto para una democracia basada en los derechos humanos como para el desarrollo económico de la Unión Europea. El CESE considera que la Unión tiene la responsabilidad de coordinar los objetivos de la labor en este ámbito ⁽¹⁾.

1.2 Para combatir la discriminación de manera eficaz se requieren medidas concretas basadas en la participación de los diferentes agentes implicados, de modo que los representantes de los grupos discriminados puedan actuar conjuntamente con los interlocutores sociales.

1.3 En el presente dictamen, el CESE constata que, en el caso de la discriminación por motivos de orientación sexual, se requieren medidas suplementarias para limitar el riesgo de discriminación. Se trata, entre otras cosas, de asignar más recursos a la investigación sobre la discriminación en la vida laboral, así como de fijar un plan de trabajo para alcanzar el objetivo de eliminar la discriminación por motivos de orientación sexual.

1.4 Es evidente que, en el mercado de trabajo, la crisis económica y social está afectando duramente a los grupos vulnerables. Los actuales recortes de los sistemas de protección social en la UE suponen un aumento del desempleo y podrían también traducirse en un incremento de la xenofobia, la homofobia y otras manifestaciones y comportamientos discriminatorios y degradantes. En opinión del CESE, es importante que la UE y los Estados miembros evalúen la situación de manera más apropiada y transparente, y adopten medidas para reducir los riesgos que corren los grupos vulnerables ante los recortes actuales.

1.5 El CESE constata que existen grandes diferencias en la Unión en el tratamiento reservado a las personas LGBT ⁽²⁾, y considera grave la discriminación de que son víctimas. Esta situación de vulnerabilidad es contraria a los valores fundamentales de la Unión y a la libre circulación.

1.6 El CESE insta a la Comisión a que elabore un plan de trabajo para combatir la discriminación de las personas LGBT y subraya la importancia de integrar una perspectiva LGBT en todos los ámbitos de acción.

1.7 El CESE considera esencial que la sociedad civil y los gobiernos colaboren para combatir los estereotipos y concienciar en mayor medida a la población sobre los derechos de las personas LGBT. Es preciso que la discriminación por motivos de sexo u orientación sexual se integre también en los debates y negociaciones entre los interlocutores sociales. En este contexto, el CESE hace hincapié en las posibilidades que ofrece el trabajo en red, que puede utilizarse para fomentar la igualdad y la transparencia en el lugar de trabajo.

1.8 El CESE subraya la importancia de que tanto los trabajadores como los empresarios y los sindicatos sepan qué dice la legislación de la UE sobre la discriminación en el mercado de trabajo. Casi un 45 % de los ciudadanos de la UE no sabe que hay leyes que prohíben la discriminación por motivos de orientación sexual, y el CESE considera necesario lanzar campañas de información bien orientadas para atajar este problema.

1.9 El CESE reconoce la problemática específica que afecta a muchos transexuales y considera necesario abordarla en un informe aparte.

⁽¹⁾ Conforme al artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, «Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual».

⁽²⁾ *Lesbianas, gays, bisexuales y transexuales.*

2. Fundamento de la lucha contra la discriminación

2.1 La Unión Europea se basa en los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades individuales, así como en el Estado de derecho. El artículo 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea faculta a la Unión a «adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». Combatir y rechazar la discriminación en todas sus formas tiene una importancia fundamental para la legitimidad de la Unión. El artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe toda discriminación y, en particular, la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

2.2 Para cumplir los objetivos del Tratado se ha adoptado una serie de Directivas, como la Directiva 2006/54/CE 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), la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación y la Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. La protección contra la discriminación por razón de sexo u origen racial está mucho más desarrollada que la relativa a la discriminación por religión o convicciones, edad, discapacidad y orientación sexual, lo que puede incidir en las decisiones de las personas de trabajar o estudiar en otro país de la UE, o de viajar a él.

2.3 La igualdad de trato es, ante todo, una cuestión de derechos humanos, pero también está relacionada con el pleno aprovechamiento de todos los recursos de la Unión Europea. La discriminación supone un derroche de recursos e implica la exclusión social de los grupos afectados. La profunda crisis económica y social que atraviesa la UE, con motivo de la cual muchos Estados miembros han hecho recortes en sus sistemas de protección social y reducido los salarios, ha supuesto un empeoramiento de la situación de los grupos más vulnerables. Por este motivo, las Directivas de la UE contra la discriminación son esenciales para ofrecer protección a los grupos expuestos al riesgo de discriminación y respaldar su integración en el mercado de trabajo. Los Estados miembros tienen una gran responsabilidad a la hora de asegurar que los objetivos de las Directivas contra la discriminación se pongan en práctica.

2.4 El CESE ya ha presentado sus opiniones sobre los diferentes motivos de discriminación en una serie de dictámenes. El Comité acogió favorablemente la propuesta de Directiva de la Comisión relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato (2000/43/CE) ⁽³⁾. Asimismo, el Comité respaldó la propuesta de presentar una Directiva específica para la vida laboral que prohíba la discriminación por motivos de religión, discapacidad, edad u orientación sexual. Señaló también la importancia de que todos los habitantes de los Estados miembros disfruten de un nivel mínimo de protección y, si se consideran víctimas de discriminación, tengan derecho a llevar su

caso ante los tribunales. El Comité solicitó medidas destinadas a examinar cuáles son los argumentos económicos que respaldan la no discriminación, y a desarrollarlos. Asimismo, lamentaba que la Directiva no hiciese referencia a las instrucciones discriminatorias ni a la incitación a la discriminación por los motivos señalados.

2.5 La Directiva marco cubre tanto la discriminación directa como la indirecta. Esta última tiene lugar cuando, en la práctica, una persona puede resultar desfavorecida por una disposición aparentemente no discriminatoria o un criterio o procedimiento aparentemente neutral ⁽⁴⁾.

2.6 El CESE también se ha pronunciado sobre la propuesta de Directiva del Consejo 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 ⁽⁵⁾, que todavía no ha sido adoptada. En su dictamen, el CESE acogía positivamente la propuesta de Directiva, que debería conducir a normas coherentes de protección contra la discriminación por todos los motivos contemplados en el artículo 13 del TCE (actual artículo 19) en toda la UE. No obstante, el CESE lamentaba que la Directiva no abordase adecuadamente la cuestión de la discriminación múltiple y pedía a la Comisión que presentase una recomendación al respecto. El CESE solicita al Consejo que adopte una decisión en este sentido para reforzar los derechos de las personas vulnerables.

2.7 En sus diferentes dictámenes sobre cuestiones de discriminación (también sobre otros grupos como, por ejemplo, las personas de edad avanzada, los ciudadanos de terceros países y los ciudadanos romaneses), el CESE ha abordado, entre otros, los siguientes aspectos ⁽⁶⁾:

- la importancia de que el trabajo para combatir la discriminación se integre en todos los ámbitos de acción y se incorpore tanto al presupuesto de la UE como a los presupuestos nacionales;
- la necesidad de establecer indicadores para entender concretamente la situación;
- la conveniencia de asociar la lucha efectiva contra la discriminación con la Estrategia Europa 2020;
- la necesidad de definir, tanto a nivel europeo como nacional, unos mecanismos adaptados y eficaces de supervisión y control;

⁽⁴⁾ 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.

⁽⁵⁾ DO C 182 de 4.8.2009.

⁽⁶⁾ SOC/411-DO C 318/69 de 29.10.2011, SOC/350-DO C 354/1 de 28.12.2010, SOC/362-DO C 347/19 de 18.12.2010, SOC/403-DO C 376/81 de 22.12.2011, SOC/326-DO C 182/19 de 4.8.2009, SOC/304-DO C 77/102 de 31.3.2009 SOC/266-DO C 10/72 de 15.1.2008, SOC/163-DO C 110/26 de 30.4.2004, SOC/219-DO C 318/128 de 23.12.2006 SOC/308-DO C 77/115 de 31.3.2009, SOC/410-DO C 318/50 de 29.10.2011, SOC/204-DO C 204/95 de 9.8.2008 SOC/251-DO C 256 de 27.10.2007.

⁽³⁾ DO C 77 de 31.3.2009, p. 102.

- la mejora del empleo, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, para garantizar y mejorar la independencia económica de los grupos vulnerables;
- la ambición de conseguir un reparto igualitario entre hombres y mujeres de las responsabilidades familiares y domésticas, y de establecer el derecho individual a la seguridad social;
- la creación de estructuras institucionales, por ejemplo de un comité europeo para cuestiones de discapacidad;
- el riesgo de que con la crisis económica y social aumenten la intolerancia, la xenofobia, el racismo y la homofobia en toda Europa, y
- el hecho de que la integración es un complejo proceso social que se desarrolla a largo plazo y cuenta con múltiples dimensiones y agentes implicados, especialmente a nivel local.

2.8 Ni el CESE ni la Comisión han tratado específicamente y en detalle la cuestión de la discriminación por motivos de orientación sexual. Tampoco se ha elaborado ningún plan de trabajo para reducir los riesgos de discriminación de las personas LGBT. El presente dictamen se centrará en la discriminación por motivos de orientación sexual, ya que el CESE considera que se necesita desarrollar la política en este ámbito. Asimismo, es importante señalar que hay otros grupos vulnerables que no quedan cubiertos por los motivos de discriminación pero que tienen dificultades para integrarse en el mercado de trabajo o mantenerse en él. Por tanto, en cualquier desarrollo de la política en este ámbito se requiere un enfoque general.

3. Situación de las personas LGBT en el mercado de trabajo

3.1 Problemas que plantea la aplicación de la legislación (7)

3.1.1 La Agencia Europea de Derechos Fundamentales (AEDF) ha analizado, en dos informes de 2009 (8), la situación de las personas LGBT. Entre las conclusiones de la AEDF cabe destacar, en primer lugar, que entre los motivos de discriminación hay una jerarquía según la cual la protección es más sólida cuando se trata de discriminación por causa de sexo, raza u origen étnico que por otros motivos. Aun así, en todos los Estados miembros hay una tendencia a garantizar el mismo nivel de protección independientemente del motivo de la discriminación.

3.1.2 Según la AEDF, cuando se trata de discriminación por motivos de orientación sexual la transposición de la Directiva sobre igualdad de trato ha ido más allá de las exigencias mínimas en dieciocho de los Estados miembros de la UE. Así, la mayoría de los Estados miembros ha adoptado normas que ofrecen protección contra la discriminación por motivos de orientación sexual en ámbitos distintos que el empleo y la

ocupación. Hay una veintena de Estados miembros que dispone de una autoridad competente para tratar las cuestiones de discriminación por motivos de orientación sexual.

3.1.3 En sus informes, la AEDF examina también las posibilidades de que disponen las personas LGBT de ejercer su derecho a la libre circulación, que constituye un elemento importante del mercado común de trabajo en la UE. En este contexto conviene recordar que el Derecho de la familia se inscribe en el ámbito de competencia jurídica nacional, lo que significa que la legislación relativa a las parejas homosexuales difiere de un Estado miembro a otro. Además, los países tienen tradiciones diferentes, por ejemplo en cómo se perciben los matrimonios y parejas inscritas homosexuales. Todo ello puede dar lugar a problemas cuando las personas desean ejercer sus derechos de libre circulación.

3.1.4 Según la AEDF, las parejas homosexuales tienen grandes problemas a la hora de ejercer sus derechos de libre circulación, independientemente de que se trate de matrimonios, parejas inscritas o parejas de hecho. La AEDF apunta que ello constituye en muchos casos una discriminación directa, y subraya la necesidad de que se clarifiquen las obligaciones de los Estados miembros con arreglo a la Directiva sobre libre circulación (9).

3.2 Tribunal de Justicia de la Unión Europea

3.2.1 En el Tribunal de Justicia europeo se han examinado dos asuntos por discriminación por motivos de orientación sexual: Römer y Maruko. En la sentencia del asunto Römer, el Tribunal señalaba que la Directiva sobre igualdad de trato prohíbe que el beneficiario de una pensión de jubilación que ha constituido una pareja estable inscrita perciba una pensión complementaria de jubilación de cuantía inferior a la que se reconoce al beneficiario casado, y que existe una discriminación directa por motivos de orientación sexual si, en el Derecho nacional, la persona se encuentra en una situación jurídica y fáctica análoga a la de una persona casada a los efectos de la pensión de que se trata.

3.2.2 De forma similar, el Tribunal sentenció en el asunto Maruko que la Directiva imposibilita las disposiciones en virtud de las cuales el miembro superviviente de una pareja inscrita, tras fallecer el otro miembro, no tenga derecho a percibir una pensión de supervivencia equivalente a la que se otorga a un cónyuge supérstite. Sin embargo, el Tribunal señalaba que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si el miembro superviviente de una pareja inscrita se halla en una situación comparable a la de un cónyuge. Asimismo, el Tribunal reconocía que en este sentido hay grandes diferencias en la Unión, y que, por lo general, faltan casos de equiparación del matrimonio con otros tipos de relación legalmente reconocidos.

3.3 Problemas de discriminación en el lugar de trabajo

3.3.1 Dificultades para revelar la orientación sexual en el lugar de trabajo: varios estudios sugieren que a menudo las personas LGBT son «invisibles» en el mercado de trabajo. Esto se explica, en particular, por el temor a las represalias, lo que a su vez hace que muchas de estas personas eviten el contacto con sus colegas

(7) Esta sección se basa en el informe de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales y la Confederación Europea de Sindicatos (CES).

(8) «Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I - Legal Analysis» y «Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States: Part II - The Social Situation» (Homofobia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género en los Estados miembros de la Unión Europea. Parte I: análisis jurídico; Parte II: la situación social).

(9) Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

para no ser «descubiertos». Los estudios muestran, sobre todo, su miedo a reconocer su orientación sexual ante sus superiores. En determinados sectores, como el Ejército o la Iglesia, el grado de transparencia se halla muy por debajo de la media.

3.3.2 Problemas específicos que dificultan el trabajo: las personas LGBT afrontan una situación particular en el mercado de trabajo en comparación con otros grupos vulnerables, ya que el grado de transparencia en lo relativo a la orientación sexual tiene repercusiones para su carrera. Es habitual que las personas LGBT elaboren estrategias para evitar revelar su orientación sexual en el lugar de trabajo, por ejemplo cambiando de tema o abandonando las conversaciones entre colegas. Los estudios señalan que esta adaptación constante en el lugar de trabajo tiene consecuencias para la salud y la productividad. El trato negativo de que es objeto el grupo LGBT en la Unión da lugar a una marginación de tipo emocional, basada en el oprobio. Esto tiene consecuencias tanto para la persona como para la participación en el mercado de trabajo. El CESE considera necesario que las diferentes instituciones de la UE intervengan activamente para combatir esta marginación.

3.3.3 Problemas en relación con la defensa de sus derechos en el mercado de trabajo: si una persona es objeto de discriminación debido a su orientación sexual, es importante que pueda recurrir a mecanismos de denuncia, por ejemplo, ante una autoridad nacional que gestione las demandas relativas a este tipo de discriminación. En muchos Estados miembros, simplemente, no existe una autoridad de esta índole.

3.3.4 Resistencia a presentar denuncias: llama la atención que el volumen de casos documentados de discriminación por motivos de orientación sexual sea tan bajo. Probablemente se deba a que las personas LGBT son reacias a exponerse públicamente y a afrontar una posible falta de reconocimiento de sus derechos. Además, las denuncias también conllevan un riesgo de perder el empleo. En algunos casos es importante que la persona que presenta la denuncia reciba protección, a fin de contrarrestar las consecuencias negativas de su iniciativa.

3.3.5 Falta de conocimientos: un estudio del Eurobarómetro ha mostrado la deficiencia de los conocimientos sobre la legislación contra la discriminación entre la opinión pública. Casi la mitad (45 %) de los ciudadanos de la UE no sabe que hay leyes que prohíben la discriminación por motivos de orientación sexual en la contratación de un nuevo empleado. Asimismo, un estudio de la CES denunciaba el desconocimiento de la política y las acciones destinadas a las personas LGBT por parte de las organizaciones sindicales. La falta de conocimientos sobre los derechos de estas personas en el lugar de trabajo se corresponde con una falta general de información y datos sobre su situación y sus experiencias. Los estudios constataron un nivel muy bajo de

conocimientos en el lugar de trabajo en lo relativo a la orientación sexual y la identidad de género. Este nivel general bajo de conocimientos significa que para las personas con una orientación sexual diferente resulta muy difícil hablar de identidad de género o de discriminación por motivos de orientación sexual con los empresarios y sindicatos. Por ello, conviene llevar a cabo campañas informativas, en particular allí donde el desconocimiento es mayor, para reforzar los conocimientos sobre los derechos de los ciudadanos de la UE.

3.3.6 Protección jurídica y otras medidas para reducir la discriminación. En algunos países, la introducción a nivel nacional de una protección jurídica y de medidas de apoyo a la igualdad de trato han contribuido a sensibilizar al público en general, lo que a su vez ha incidido positivamente en las organizaciones sindicales y los empresarios. En el estudio de la CES se menciona raramente la responsabilidad del empresario, lo que demuestra la importante responsabilidad que recae en la dirección. En lo que se refiere a las personas LGBT, las acciones en favor de la diversidad y una cultura abierta tienen una incidencia positiva en el lugar de trabajo. Las acciones en favor de la diversidad no impiden necesariamente la discriminación, pero constituyen un primer paso importante en una organización.

3.3.7 Magnitud de la discriminación: se ha elaborado una serie de estudios para evaluar la magnitud de la discriminación de las personas LGBT en el mercado de trabajo. Los estudios concluyen que casi la mitad de las personas de este grupo no revela su orientación sexual en el lugar de trabajo, y que entre un tercio y la mitad de los que lo hacen son objeto de discriminación directa o de comentarios denigrantes y prejuicios por parte de sus colegas.

3.3.8 En la Unión Europea se han llevado a cabo algunos proyectos que han contado con participación de la esfera patronal, sindical y del voluntariado. La Comisión ha financiado estos proyectos, lo que ha reforzado su legitimidad. En Francia, las organizaciones sindicales y patronales de un sector han firmado un acuerdo sobre esta cuestión, el denominado «Accord sur l'égalité des droits des familles homoparentales» (Acuerdo sobre la igualdad de derechos de las familias homoparentales). En Suecia, la organización sindical Vision ofrece una formación sobre cuestiones relativas a las personas LGBT para impulsar una toma de conciencia sobre la discriminación en el lugar de trabajo. La experiencia muestra que es totalmente posible cambiar, con el apoyo de todas las partes, la situación en el mercado de trabajo de las personas con una orientación sexual diferente. El Comité constata con pesar que este tipo de acciones es poco frecuente y, por lo tanto, insta a la Comisión Europea a popularizar las buenas prácticas y a los interlocutores sociales a ser mucho más activos contra la discriminación de las personas LGBT en el lugar de trabajo.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON