

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Ampliar las medidas contra la discriminación más allá del mundo laboral — Necesidad de una directiva global contra la discriminación»**

(2009/C 77/24)

El 17 de enero de 2008 el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar, de conformidad con el artículo 29 (2) de su Reglamento Interno, un dictamen de iniciativa sobre el tema

«*Ampliar las medidas contra la discriminación más allá del mundo laboral — Necesidad de una directiva global contra la discriminación*».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de julio de 2008 (ponente: Sr. CROOK)

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 112 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El derecho a la igualdad es, a la vez, un derecho universal y un principio fundamental del Derecho comunitario. Está consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Su fuente está en el Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, en los demás instrumentos internacionales de los que son signatarios todos los Estados miembros y en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

1.2 La UE se compromete en el artículo 13 del TCE a luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual en todos los ámbitos de su competencia. El Tratado de Lisboa convierte la lucha contra la discriminación en un objetivo específico de la UE.

1.3 La discriminación por los motivos mencionados en el artículo 13 puede socavar la misión de la Comunidad Europea enunciada en el artículo 2 del TCE, consistente en promover un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

1.4 La protección efectiva contra la discriminación más allá del ámbito del empleo es importante para asegurar el desarrollo de las sociedades democráticas y tolerantes que permitan la expresión de la diversidad y la plena participación e integración de todas las personas en la vida económica y social.

1.5 Es preciso tomar medidas para responder a la desigualdad y a la discriminación que sigue existiendo en la UE. Esta discriminación perjudica a los individuos, pero también a las sociedades europeas en general. La legislación actual de la UE es insuficiente para este fin. Si en lo que respecta al empleo y la ocupación existe una protección contra la discriminación, por todos los motivos mencionados en virtud del artículo 13, la legislación de la UE protege también contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, en cuanto a protección social —incluidas la seguridad social y la atención sanitaria— prestaciones sociales, educación y acceso a bienes y servicios (por ejemplo, vivienda) y, por motivos de sexo, en el acceso a bienes y servicios. Por motivos de religión o creencias, discapaci-

dad, edad u orientación sexual no existe ninguna protección jurídica de la UE contra la discriminación fuera del ámbito del empleo. Las leyes de la UE contra la discriminación no reconocen ni proporcionan protección contra la discriminación múltiple.

1.6 La situación real de la protección jurídica en la UE es compleja. Son muchos los Estados miembros que cuentan con una legislación que va más allá de lo que exige la CE, pero existe una gran diversidad en cuanto al contenido, la naturaleza y el grado de protección ofrecida mientras que otros apenas cumplen los requisitos mínimos. A pesar de que se han demostrado las ventajas de que existan organismos especializados en la igualdad, a fin de combatir la discriminación y promover la igualdad, la legislación de la UE sólo exige la existencia de dichos organismos para lo referente al origen racial o étnico y a la igualdad de género. Muchos Estados miembros han establecido organismos destinados a promover la igualdad con mandatos que incluyen la igualdad en lo referente a todos o una parte de los motivos mencionados en el artículo 13.

1.7 El CESE considera que no hay justificación posible para que la UE mantenga un sistema legislativo que, basado en un claro compromiso recogido en el Tratado, de combatir la discriminación por seis motivos especificados, mantiene desigualdades en cuanto a protección, existiendo una menor protección contra la discriminación y una garantía más limitada de igualdad de trato para ciertos motivos. En la ausencia de obligaciones vinculantes de cumplir una norma común de la UE no hay verdaderos incentivos para que los Estados miembros decreten leyes que reconozcan derechos coherentes para todos los motivos.

1.8 El CESE expresa su preocupación porque el logro de los objetivos de la UE se verá claramente obstaculizado por este sistema jerárquico de protección contra la discriminación. Puede impedir la libre circulación de trabajadores y mercancías; los trabajadores pueden mostrarse reacios a trasladarse a países donde se reconozca un número menor de derechos que se hagan cumplir, y los proveedores de mercancías o de servicios pueden verse afectados desfavorablemente por los requisitos para cumplir diferentes normas de igualdad en diversos países. Ello va en contra de la cohesión social y limitará los niveles de participación en la sociedad civil.

1.9 El CESE considera que en la actualidad se impone la necesidad de promulgar una nueva legislación de la UE que prohíba la discriminación, fuera del ámbito del empleo, por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual. De acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad recogidos en el artículo 5 del TCE, no puede lograrse una elevada norma común de protección jurídica en todos los Estados miembros de otro modo que mediante una acción a nivel comunitario.

1.10 La acción comunitaria debe producirse por medio de una única directiva que cubra los cuatro motivos. Para lograr coherencia y consistencia, tanto en la UE como en las legislaciones nacionales, la nueva directiva debería aplicarse a todos los ámbitos fuera del empleo y la ocupación en el ámbito de la Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. El CESE considera que una única directiva ofrece ventajas importantes: proporcionaría la máxima claridad para las empresas y otros proveedores de bienes y servicios, fomentando el cumplimiento temprano; abarcaría de la manera más eficaz la protección contra la discriminación múltiple; y apoyaría una mayor cohesión social.

1.11 Por tanto, el CESE acoge favorablemente la decisión de la Comisión, anunciada el 2 de julio de 2008, de proponer una nueva directiva destinada a aplicar el principio de igualdad de trato independientemente de la religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

1.12 Es esencial que la nueva legislación garantice que el derecho a la igualdad no se vea diluido o disminuido y que no dé lugar a una merma de la protección contra la discriminación vigente conforme a la legislación comunitaria o nacional. Una nueva directiva ofrecería un marco para el cumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad contempladas por la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad incluidas las medidas necesarias para que las personas con discapacidad dispongan de acceso y de medios razonables para poder participar plenamente en la sociedad. Debe permitir que se adopten medidas que permitan la acción positiva, y un trato preferente por motivos de edad o discapacidad, cuando esto sea coherente con el principio de igualdad de trato. No debe permitir una justificación general para la discriminación directa, pero debe permitir la discriminación cuando sirva para promover la igualdad y el respeto por la dignidad humana. Debe exigir que se instituyan o amplíen entes especializados para que se ocupen de la igualdad en los cuatro motivos restantes.

## 2. La igualdad, principio fundamental de la legislación de la UE

2.1 El derecho a la igualdad es un derecho universal y también un principio fundamental del Derecho comunitario. Se deriva de instrumentos internacionales de los cuales son signatarios todos los Estados miembros y de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, y se proclama en los artículos 21 y 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

2.2 El derecho a la no discriminación entre la mujer y el hombre en el lugar de trabajo, reconocido hace más de 30 años,

ha sido un elemento clave del desarrollo de la Unión. La igualdad de trato para hombres y mujeres sigue siendo esencial para un mercado interior justo, para la libertad de circulación y para construir una sociedad europea fuerte y cohesionada.

2.3 A lo largo de los años noventa se produjo una conciencia cada vez mayor de la necesidad de adoptar medidas que aborasen la discriminación por motivos diferentes al de género y en otros ámbitos fuera del laboral. La incorporación del artículo 13 al Tratado de Ámsterdam representó un avance importante que confirió nuevas atribuciones y un mayor compromiso para garantizar la igualdad de trato. En el artículo 13 la UE se compromete a luchar contra la discriminación, no sólo por motivos de sexo, sino también por motivos de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual.

2.4 Reconociendo la necesidad apremiante de intervenir en lo que se refiere a la discriminación por estos otros motivos, el Consejo aprobó en 2000 dos directivas: la Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (2000/43/CE) y la Directiva marco sobre el empleo (2000/78/CE) relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. En 2004 el Consejo aprobó la Directiva sobre igualdad de trato en bienes y servicios (2004/113/CE), por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro.

2.5 Las tres directivas remiten en su preámbulo al artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y confirman que el derecho a la igualdad es un derecho fundamental basado en los derechos consagrados en instrumentos internacionales de los que son signatarios todos los Estados miembros y en las tradiciones constitucionales comunes a todos los Estados miembros:

2.6 Ello fue corroborado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en el caso *Mangold contra Helm* <sup>(1)</sup> en su cuestión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 2000/78/CE del Consejo en lo que respecta a la discriminación por razón de edad:

— 74 ... a tenor de su artículo 1 [de la Directiva 2000/78], esta Directiva únicamente tiene por objeto «establecer un marco general para luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual», mientras que, como se deduce de los considerandos primero y cuarto de la Directiva, el principio mismo de prohibición de estas formas de discriminación encuentra su fuente en distintos instrumentos internacionales y en la tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

— 75 ... el principio de no discriminación por razón de la edad debe ser considerado un principio general del Derecho comunitario.

No hay razón alguna para suponer que el Tribunal no confirmara igualmente esto como principio en lo que se refiere a los demás motivos que se mencionan en la Directiva 2000/78.

<sup>(1)</sup> [2005] TJUE C-144/04 de 22 de noviembre de 2005.

2.7 En el asunto *S. Coleman contra Attridge Law*, en el que se ha pedido al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas una decisión prejudicial sobre el alcance de la Directiva del Consejo 2000/78, el Abogado General declaraba en su dictamen <sup>(2)</sup>:

— «8. El artículo 13 CE expresa el valor que el ordenamiento jurídico comunitario atribuye al principio de igualdad de trato y de no discriminación. [...] La jurisprudencia del Tribunal de Justicia es clara en lo que atañe al papel que desempeñan la igualdad de trato y la no discriminación en el ordenamiento jurídico comunitario. La igualdad no es solamente un ideal político y una aspiración sino uno de los principios fundamentales del Derecho comunitario».

2.8 Tanto la Directiva sobre igualdad de trato <sup>(3)</sup> de las personas independientemente de su origen racial como la Directiva marco sobre el empleo <sup>(4)</sup> corroboran el dictamen del Consejo en cuanto a que la discriminación basada en los motivos mencionados en el artículo 13 puede poner en peligro la consecución de estos objetivos de la CE tal como se recogen en el artículo 2 del TCE, lo que incluye el promover un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

2.9 El Tratado de Lisboa otorga una importancia renovada a la lucha contra la discriminación basada en el artículo 13 <sup>(5)</sup>, convirtiéndola en un objetivo específico de la UE a la hora de definir y aplicar sus políticas y actividades <sup>(6)</sup>.

### 3. Importancia de una protección efectiva contra la discriminación fuera del ámbito del empleo

3.1 La Directiva marco sobre el empleo establece un marco general para garantizar el respeto del principio de igualdad de trato independientemente de su origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, en el acceso al empleo y a la ocupación; la Directiva sobre igualdad de trato lleva a la práctica el principio de igualdad de trato entre las personas con independencia del origen racial o étnico en relación, no sólo con el empleo y la ocupación, sino también con la protección social, lo que incluye la seguridad social y la atención sanitaria, las prestaciones sociales, educación y acceso y suministro de bienes y servicios disponibles para el ciudadano, incluida la vivienda.

3.2 La Directiva sobre igualdad de acceso a bienes y servicios complementa la protección contra la discriminación sexual en el empleo y la ocupación en las directivas aprobadas de conformidad con el artículo 141 TCE <sup>(7)</sup> y aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso y suministro de bienes y servicios.

3.3 En la Directiva sobre la igualdad de trato <sup>(8)</sup> y en la Directiva sobre la igualdad de acceso <sup>(9)</sup>, el Consejo ha reconocido que para asegurar la plena participación de todas las

personas, la protección contra la discriminación debe ampliarse más allá del empleo.

3.4 El CESE ha reconocido <sup>(10)</sup> la importancia de la accesibilidad electrónica para luchar contra la discriminación y permitir la plena participación en la sociedad de todos los grupos recomendando que la legislación que se base en el artículo 13 alcance un elevado nivel común de medidas en materia de accesibilidad electrónica.

3.5 El CESE considera que la eliminación de la discriminación, tanto dentro como fuera del mercado laboral, es esencial para el logro de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. A la inversa, la discriminación en materia de protección social, atención sanitaria, educación o vivienda o acceso a servicios esenciales del sector público y privado, obstaculizará el progreso hacia el crecimiento sostenible y la creación de más y mejores empleos.

### 4. Situación actual de la igualdad y de la no discriminación en la UE

4.1 El Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) proporcionó una ocasión valiosa para que las instituciones de la UE, los gobiernos nacionales y la sociedad civil reflexionaran sobre la importancia de la igualdad y la eliminación de la discriminación para lograr una sociedad socialmente más inclusiva. Puso de manifiesto el hecho, señalado claramente por el Consejo, de que la desigualdad y la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, edad, discapacidad, religión o convicciones u orientación sexual «sigue existiendo en la UE [...] con un coste considerable para los hombres y mujeres afectados y para las sociedades europeas en su conjunto» <sup>(11)</sup>.

4.2 El Año Europeo puso de relieve también las diferencias existentes en cuanto a la protección contra la discriminación en la legislación vigente en la UE, que se describen más arriba en los puntos 3.1 y 3.2. El CESE muestra su preocupación porque el hecho de negar un trato justo, incluidas las pautas institucionales de discriminación, por cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 13, en ámbitos tales como la atención sanitaria, la educación, el acceso a bienes y servicios y la vivienda, puede contribuir a una desigualdad persistente en el acceso al empleo y puede afectar profundamente a la calidad de vida de un ciudadano y a su capacidad de participar plenamente en la sociedad.

### 5. Discriminación múltiple

5.1 Como ya señaló el Consejo, «el Año Europeo ha puesto de manifiesto las dificultades agravadas que [se] derivan de la discriminación múltiple» <sup>(12)</sup>.

<sup>(2)</sup> [2008] TJUE C-303/06 de 31 de enero de 2008.

<sup>(3)</sup> Considerando 9.

<sup>(4)</sup> Considerando 11.

<sup>(5)</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada por el Tratado de Lisboa), artículo 19.

<sup>(6)</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada por el Tratado de Lisboa), artículo 10.

<sup>(7)</sup> Por ejemplo, las Directivas 76/207/CEE y 2002/73/CE.

<sup>(8)</sup> Considerando 12.

<sup>(9)</sup> Considerando 9.

<sup>(10)</sup> Dictamen del CESE de 30.5.2007 sobre el tema «La futura legislación sobre la accesibilidad electrónica», ponente: Sr. Hernández Bataller (DO C 175 de 27.7.2007).

<sup>(11)</sup> Resolución del Consejo de 5 de diciembre de 2007 relativa a las actividades consecutivas al Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos (2007), p. 1.

<sup>(12)</sup> Ídem., p. 3.

5.2 La «discriminación múltiple» reconoce las identidades complejas que posee cada persona. Esta discriminación se produce cuando una persona experimenta discriminación o acoso por más de uno de los rasgos que forman parte integrante de su identidad.

5.3 En diciembre de 2007 el Instituto de los Derechos Humanos de Dinamarca publicó el estudio *Tackling Multiple Discrimination — Practices, Policies and Laws* <sup>(13)</sup>. Como resultado de una serie de investigaciones y consultas en el ámbito académico y jurídico con las partes interesadas, los autores concluyeron que si se quiere abordar la realidad de la discriminación y de la desigualdad, es preciso encontrar soluciones viables para combatir la existencia de la discriminación múltiple <sup>(14)</sup>.

5.4 La legislación de la UE contra la discriminación y las leyes nacionales que transponen dicha legislación deben estar en condiciones de proporcionar protección y derecho de resarcimiento contra cualquier forma de discriminación múltiple. A este fin, debería existir la misma protección para todos los motivos de discriminación. Actualmente, fuera del ámbito del empleo, en la legislación de la UE, esto no es así.

## 6. La protección jurídica contra la discriminación en la UE

6.1 Aunque no todos los Estados miembros han transpuesto aún adecuadamente la Directiva sobre igualdad de trato o la Directiva marco sobre el empleo <sup>(15)</sup>, son muchos los Estados miembros que cuentan con leyes que prohíben la discriminación y que van más allá de las exigencias de las actuales directivas derivadas del artículo 13.

6.2 Un estudio descriptivo <sup>(16)</sup> publicado en diciembre de 2006 examinaba las leyes nacionales que prohíben la discriminación, fuera del ámbito del empleo y de la ocupación, por motivos de sexo, orientación sexual, discapacidad, religión y convicciones y edad. Tal como afirma la autora:

*Tal vez las características más destacadas de los países europeos examinados son: primero, el hecho de que la mayoría de ellos van más allá de los requisitos que exige la CE actualmente, proporcionando alguna clase de protección jurídica en lo que se refiere a buena parte de las formas de discriminación que constituyen el tema de este informe, y, segundo, la diversidad entre los países en cuanto al grado, así como la naturaleza, de tal protección* <sup>(17)</sup>.

6.3 La autora encontró grandes diferencias en cuanto a los tipos de discriminación contra los que existe protección, en relación con los diferentes ámbitos de actividad y en cuanto a si la protección estaba recogida en las constituciones nacionales, en

una legislación genérica contra la discriminación, en leyes nacionales o regionales o en leyes especiales, que abarcan ámbitos concretos, tales como el derecho a la vivienda o a la educación. Existen diferencias entre los países para cada uno de los motivos o ámbitos cubiertos, en cuanto a la naturaleza, forma y límites de las excepciones a los derechos a la no discriminación <sup>(18)</sup>. El estudio comparativo de los Estados miembros realizado por Bell, Chopin y Palmer <sup>(19)</sup> confirma estos hallazgos en cuanto a las diferencias y falta de coherencia.

6.4 Tal como reconoció el Consejo en su Resolución relativa a las actividades consecutivas al Año Europeo, los organismos dedicados a la promoción de la igualdad son o podrían ser, motores fundamentales en la lucha contra la discriminación y en la promoción de la igualdad en todos los Estados miembros; en particular, desempeñan un papel de concienciación. La Directiva sobre igualdad de trato, la Directiva sobre igualdad de acceso a bienes y servicios y la Directiva refundida sobre igualdad de trato <sup>(20)</sup>, exigen a los Estados miembros que constituyan organismos especializados dedicados a la promoción de la igualdad con el fin de apoyar los derechos a la igualdad en cuanto a raza u origen étnico y sexo, pero no se les exige constituir organismos de igualdad en lo referente a religión o creencia, discapacidad, orientación sexual o edad. Los organismos especializados constituidos en los Estados miembros varían considerablemente en cuanto a los ámbitos de su competencia: unos se limitan al origen racial o étnico y otros incluyen todos los motivos mencionados en el artículo 13 e incluso añaden otros más <sup>(21)</sup>. A nivel europeo existe la red Equinet <sup>(22)</sup>, formada por entidades autónomas o gubernamentales responsables de la aplicación de la legislación contra la discriminación en los Estados miembros.

6.5 La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tras analizar la protección jurídica contra la discriminación por orientación sexual <sup>(23)</sup> en toda la UE, recomendó una legislación de la UE que garantice la igualdad de derechos e igualdad de trato para todos los motivos de discriminación recogidos en el artículo 13.

6.6 El CESE considera que no hay una justificación válida para que en la UE rija un sistema legislativo contra la discriminación basado en el compromiso del Tratado de combatir la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual que permita y perpetúe un menor grado de protección y garantías más limitadas de igualdad de trato para algunos de estos motivos.

<sup>(13)</sup> TRAD: [ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2007/ke8207458\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2007/ke8207458_en.pdf) (existe en otras lenguas; basta con cambiar «en») OPOCE, ISBN 978-92-79-06953-6 de 2007.

<sup>(14)</sup> Ídem., p. 7.

<sup>(15)</sup> Véase M. Bell, I. Chopin y F. Palmer, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared*, julio de 2007, OPOCE, ISBN 978-92-79-06572-9.

<sup>(16)</sup> Véase A. McColgan, J. Niessen y F. Palmer: *Comparative Analysis on National Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation*, VT/2005/062, Migration Policy Group and Human European Consultancy, Comisión Europea, diciembre de 2006 (no existe versión española).

<sup>(17)</sup> Ídem., p. 3.

<sup>(18)</sup> Op.cit. Cuadros comparativos, páginas 36-45; véase también M. Bell, I. Chopin y F. Palmer (véase nota 15).

<sup>(19)</sup> Op. cit. Cuadros comparativos, páginas 83-113.

<sup>(20)</sup> 2006/54/CE.

<sup>(21)</sup> Véase M. Bell, I. Chopin y F. Palmer, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared*, julio de 2007, OPOCE, ISBN 978-92-79-06572-9, pp. 108-113.

<sup>(22)</sup> Véase [www.equineteurope.org](http://www.equineteurope.org).

<sup>(23)</sup> *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Members States: Part I — Legal Analysis*, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2008 (autor: Olivier De Schutter).

6.7 Sin una legislación coherente a nivel de la UE que cubra todos los motivos no hay incentivo real para que los Estados miembros promulguen una legislación coherente, y se carece de fundamento jurídico para que la Comisión o el Consejo intervengan donde se producen niveles insuficientes o desiguales de protección contra la discriminación, como sucede en la actualidad.

6.8 El CESE acepta que, por sí misma, la promulgación de una legislación que prohíba la discriminación no libera a un país de dicha lacra, pero al menos cabe decir que refleja el reconocimiento, por parte del Estado, del daño que causa la discriminación a las personas y a la sociedad, así como el compromiso del Estado de utilizar los medios jurídicos para ponerle fin. La ausencia de legislación contra la discriminación envía mensajes muy diversos dando a entender (de manera errónea) que esa discriminación no existe o que es un problema que no reviste la suficiente gravedad como para autorizar medidas preventivas formales; o bien indica en términos políticos que las objeciones de los posibles discriminadores a cualquier forma de reglamentación pesan más que la preocupación por mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y lograr una mayor cohesión social.

6.8.1 Existen pruebas fehacientes de que las medidas informales no legislativas destinadas a promover buenas prácticas han fracasado a la hora de erradicar pautas arraigadas de discriminación.

6.8.2 Sin embargo, por sí misma, la legislación contra la discriminación sin un programa global de sensibilización, de educación y de aplicación efectiva, no logrará sus objetivos.

## 7. La jerarquía de derechos a la igualdad entorpece el logro de los objetivos de la CE

7.1 El CESE considera que permitir que siga existiendo el actual sistema de la CE, jerárquico e incoherente, de protección contra la discriminación, entorpece el logro de los objetivos de la CE:

- impide la libre circulación de los trabajadores, que en unos Estados tienen menos derechos aplicables a no ser discriminados que en otros. Por ejemplo, el 69,2 % de quienes respondieron a la encuesta en línea de la Comisión «¿Cree que la discriminación es una cuestión importante?» señalaba que el grado de protección jurídica que ofrece contra la discriminación fuera del trabajo por motivos de edad, discapacidad, religión y orientación sexual influiría en su decisión de trasladarse a otro Estado miembro <sup>(24)</sup>;
- puede impedir la libre circulación de mercancías, dado que los proveedores de bienes y servicios han de cumplir diferentes normas de igualdad en cada Estado miembro. Por ejemplo, el 26,3 % de las empresas que participaron en la «Consulta sobre la lucha contra la discriminación» <sup>(25)</sup> señalaron que el grado de protección jurídica que un Estado ofrece contra la discriminación por motivos de edad, discapacidad, religión y orientación sexual en el acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda, influiría en su capacidad para hacer negocios en dicho Estado;

<sup>(24)</sup> «¿Cree que la discriminación es una cuestión importante?», consulta en línea julio-octubre de 2007. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/news/ripc\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/news/ripc_es.pdf).

<sup>(25)</sup> 12.7.2007-31.8.2007, pregunta 4a.

- afecta a la calidad de vida, puesto que es probable que, sin una prohibición jurídica, no se ponga freno a la discriminación y al acoso, y se mantengan los obstáculos al disfrute pleno e igualitario de los derechos económicos y sociales;

- va en contra de la cohesión social al no brindar reconocimiento completo e igualitario a todos los colectivos de la sociedad;

- limita el grado de participación en la sociedad civil de colectivos y comunidades importantes.

7.2 Dada su preocupación, ya manifestada, ante la pervivencia de la discriminación, el Consejo, en su Resolución relativa a las actividades consecutivas al Año Europeo:

- señaló que «la discriminación puede llevar a la pobreza y a la exclusión social impidiendo la participación y el acceso a los recursos»

- señaló que «el Parlamento Europeo y la sociedad civil han pedido que se amplíe la protección jurídica contra la discriminación a ámbitos que van más allá del empleo y la ocupación»; e

- invitó a los Estados miembros y a la Comisión Europea a «intensificar los esfuerzos para prevenir y combatir la discriminación [...] dentro y fuera del mercado de trabajo» y «asegurar y consolidar la eficacia de los organismos especializados en la igualdad».

## 8. Necesidad de una nueva directiva

8.1 A fin de responder a las preocupaciones del Consejo y asegurar una norma de protección mínima coherente en toda la UE, se hace necesaria una nueva legislación que aplique, más allá del ámbito laboral, el principio de igualdad de trato independientemente de la discapacidad, la religión o convicciones, la orientación sexual o la edad.

8.2 La naturaleza y alcance de los asuntos que se ven afectados por los actuales niveles de discriminación y sus repercusiones en el logro de los objetivos de la UE así como la necesidad de que exista un elevado nivel de protección común a todos los Estados miembros no pueden cumplirse de modo suficiente ni alcanzarse por parte de éstos y, por tanto, se hace necesaria una acción a nivel comunitario que sea coherente con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad recogidos en el artículo 5 del TCE.

8.3 El CESE recomienda que dicha acción consista en la elaboración de una única directiva que, por un lado, prohíba la discriminación por motivos de discapacidad, religión o convicciones, orientación sexual o edad para todos aquellos ámbitos que quedan fuera del entorno laboral, en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre igualdad de trato, y que, por otro, exija la creación de un organismo en materia de igualdad, o la ampliación del que ya exista, con plenas competencias transversales para operar en todos los asuntos del ámbito de la legislación. Ésta fue una de las principales recomendaciones de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea <sup>(26)</sup>.

<sup>(26)</sup> *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Members States: Part I — Legal Analysis*, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2008 (autor: Olivier De Schutter).

8.3.1 Aunque reconoce que la protección que garantizan las directivas vigentes contra la discriminación podría reforzarse —lo que incluye un reconocimiento más claro de la discriminación institucional—, la prioridad actual del CESE es garantizar la protección contra la discriminación por los motivos mencionados más arriba al mismo nivel que ahora existe para los motivos de origen racial o étnico.

8.4 El CESE acepta que la reacción inicial de numerosas organizaciones, especialmente de las pequeñas empresas, ante cualquier propuesta de nuevas reglamentaciones, sea de verdadera preocupación por los costes que acarreará su cumplimiento. Para las empresas, la existencia de múltiples normas superpuestas dificulta en grado sumo <sup>(27)</sup> su cumplimiento. El CESE no cree que la publicación de una única directiva que establezca una norma común de la UE de protección contra la discriminación más allá del ámbito del empleo vaya a generar nuevos costes significativos; en muchos casos, el coste de adecuar la práctica a la legislación se vería más que compensado por la ampliación de la base de clientes resultante de la erradicación de la discriminación. El 89,8 % de las empresas que participaron en la Consulta sobre la lucha contra la discriminación consideraron que debería existir una legislación «para garantizar el mismo grado de protección frente a la discriminación en toda Europa» <sup>(28)</sup>.

8.5 El CESE es consciente de los argumentos en favor de distintas directivas para cada uno de los motivos de discriminación, pero considera que sería siempre preferible una sola directiva que cubriera los cuatro motivos de discriminación:

- proporcionar la máxima claridad y transparencia a las personas y a los proveedores de bienes y prestadores de servicios: somos conscientes de que la empresa privada rara vez acoge con satisfacción las nuevas reglamentaciones, y de que hacer normas comunitarias distintas y en diferentes momentos contra la discriminación para cada uno de los motivos, sin ninguna certeza de que los requisitos serán coherentes, hará mucho más difícil su cumplimiento, especialmente, para pequeñas empresas de limitados recursos;
- permitir una respuesta eficaz y remediar la discriminación múltiple: si existe una protección coherente y equivalente para todos los motivos, las personas que afrontan discriminación o acoso basados en más de un rasgo de su identidad podrán buscar el resarcimiento apropiado y pertinente;
- hacer una ley comprensible y accesible: el Consejo, en su Resolución relativa a las actividades consecutivas al Año Europeo, se refiere al escaso nivel de sensibilización pública acerca de la existencia de una normativa contra la discriminación <sup>(29)</sup>. La tarea de incrementar la sensibilización será mucho más difícil si se instituyen complejas variantes del derecho a la igualdad de trato por diferentes motivos y en diferentes ámbitos de la UE o en las legislaciones nacionales;
- evitar cualquier forma de jerarquización en el sistema europeo de derechos a la igualdad de trato: la cohesión social se basa en que los miembros de la sociedad perciban un compromiso compartido y un sentimiento de pertenencia; la cohesión será mucho más difícil de lograr si los diversos colectivos deducen del contenido de la legislación

que los derechos a igualdad de trato de unos grupos pesan más que los de otros.

8.6 La Directiva sobre igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial ha delimitado los ámbitos fundamentales, fuera del entorno laboral, que caen dentro de las competencias de la UE y para los cuales es pertinente y necesario lograr los objetivos de la UE a fin de impedir la discriminación por motivos de discapacidad, religión o convicciones, orientación sexual y edad; el CESE recomienda encarecidamente que estos aspectos se incluyan plenamente en el ámbito de aplicación de la nueva directiva.

8.7 El CESE acepta que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en lo que se refiere a ciertos sectores —por ejemplo, la vivienda, la educación o ciertos otros servicios públicos— las competencias para la organización y aplicación o para otros aspectos del reglamento corresponden fundamentalmente a los Estados miembros, ya sea en el nivel nacional o regional. El CESE considera que, de conformidad con el artículo 5 del TCE, sólo mediante una legislación a nivel comunitario puede garantizarse el elevado nivel de igualdad de trato exigido, globalizador y común, en lo que respecta a todos esos ámbitos de actividad.

8.8 Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente la decisión de la Comisión, anunciada el 2 de julio de 2008, de proponer una nueva directiva que sirva para aplicar el principio de igualdad de trato con independencia de la religión o las convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual en los ámbitos que se sitúan fuera del empleo, aspecto cubierto por la Directiva de igualdad de trato de las personas al margen de su origen racial o étnico. Dado que se han presentado a la Comisión proyectos previos del presente dictamen, se espera que los argumentos y las conclusiones preliminares del grupo de estudio del CESE, que recomienda una directiva en la forma ahora propuesta, puedan haber ayudado a la Comisión en su proceso decisorio. Confiamos, además, en que el presente dictamen en su versión final anime a los Estados miembros a reconocer el valor y la importancia de la legislación de la UE a este respecto y que les ayude a contribuir a su desarrollo positivo y a su aprobación.

8.9 El CESE respalda la decisión de la Comisión de proponer una directiva que sea lo más coherente posible con las demás directivas relacionadas con el artículo 13, utilizando las mismas definiciones de discriminación directa e indirecta, acoso y acción positiva, aplicable a todas las personas presentes en un Estado miembro (incluidos los nacionales de terceros países) y con las mismas obligaciones de los Estados miembros para garantizar los derechos de resarcimiento, sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias, protección contra la persecución, e incorporación de la inversión de la carga de la prueba. Igualmente importante son las consecuentes obligaciones de aumentar la sensibilización y de fomentar el diálogo con los interlocutores sociales y las ONG.

8.10 El CESE recomienda que el Consejo y las demás instituciones de la UE, al analizar la directiva que se propone, considere los siguientes temas para garantizar que, en su versión final, logre los propósitos que hemos descrito:

<sup>(27)</sup> Confederation of European Business (BusinessEurope): respuesta a la encuesta de la Comisión Europea «¿Cree que la discriminación es una cuestión importante?» de 12 de octubre de 2007.

<sup>(28)</sup> 12.7.2007-31.8.2007, pregunta 4b.

<sup>(29)</sup> Consulta en línea julio-octubre de 2007, p. 1.

8.10.1 *Carácter no regresivo*: el desarrollo de una nueva directiva no deberá utilizarse para reducir la protección contra la discriminación en ninguna legislación de la UE, y los Estados miembros no deberían aducir la aplicación de la directiva como argumento para reducir el nivel existente de protección contra la discriminación.

8.10.2 *Igualdad de derechos y ajustes razonables para personas con discapacidad*: fuera del ámbito del empleo, las personas con discapacidad ven obstaculizada su plena participación con las mismas o mayores barreras. La nueva directiva deberá proporcionar un marco para que todos los Estados miembros cumplan las obligaciones en materia de igualdad y no discriminación que les exige la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

8.10.2.1 La nueva directiva debería exigir a todas las personas dedicadas a facilitar servicios de protección social, incluida la seguridad social y la atención sanitaria, las prestaciones sociales, educación y bienes y servicios, incluida la vivienda,

- a) que se anticipen a las necesidades en materia de accesibilidad, incluido el acceso a un entorno físico, transporte e información, relacionado con la discapacidad, y
- b) que lleven a cabo de modo anticipado ajustes razonables suprimiendo obstáculos a fin de permitir las máximas posibilidades de participación y uso para las personas con discapacidad.

8.10.2.2 La nueva directiva debería tipificar como forma de discriminación el hecho de no garantizar una accesibilidad razonable o de no proporcionar ajustes razonables a una determinada persona con discapacidad, a menos que las medidas necesarias supongan una carga desproporcionada para quienes facilitan dichos servicios.

8.10.3 *Discriminación múltiple*: la directiva debe confirmar que el principio de igualdad de trato incluye la protección contra la discriminación múltiple a fin de que este aspecto quede recogido en la legislación comunitaria y nacional.

8.10.4 *Acción positiva*: la desigualdad está muy arraigada en sectores de actividad ajenos al empleo y la ocupación como, por ejemplo, la educación, la atención sanitaria, la vivienda y el acceso a servicios (restaurantes, hoteles, servicios financieros y organización de viajes). Por tanto, con objeto de garantizar en la práctica la igualdad completa, la nueva directiva debería permitir explícitamente que los Estados miembros mantengan o adopten medidas que impidan o compensen las desventajas relacionadas con la religión o las convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual.

8.10.5 *Trato preferente por motivos de discapacidad o edad*: la nueva directiva debería reconocer las prácticas vigentes en

algunos Estados miembros que dispensan trato preferente a determinadas personas debido a su edad o a su situación de persona con discapacidad; muchas de estas prácticas contribuyen a una mayor inclusión social de las personas mayores o más jóvenes y de las personas con discapacidad. La nueva directiva no debería servir para disuadir a las organizaciones públicas o privadas de ofrecer dichas prestaciones cuando éstas tengan por objeto superar obstáculos reales, ya sean económicos o de comportamiento, o mejorar la situación para permitir una participación igualitaria. Asimismo, debería permitir que los Estados miembros sigan ofreciendo dichas ventajas, siempre que tengan un objetivo legítimo que sea coherente con el principio de igualdad de trato y que los medios utilizados para lograr ese objetivo sean proporcionados.

8.10.6 Toda excepción deberá definirse de modo estricto. El CESE acepta que habrá casos en los que el trato diferenciado basado en un motivo de protección, pueda ser oportuno y necesario, pero rechaza que se introduzca una justificación general para una discriminación directa. Las excepciones a la prohibición de que se discrimine no deberían ser tan amplias que neutralicen el impacto que la directiva tiene por objeto proporcionar; por otra parte, la directiva no debería complicarse innecesariamente con una larga lista de excepciones específicas para circunstancias particulares. Dentro de la propia legislación contra la discriminación, sólo debería permitirse el trato diferenciado cuando éste sirva para promover y aumentar la igualdad y la dignidad humana y cuando no atenúe el impacto de las disposiciones adoptadas contra la discriminación.

8.10.7 *Aplicación de los derechos*. La nueva directiva, reconociendo la importancia y el valor de la sociedad civil organizada, deberá garantizar que las asociaciones u organizaciones que tienen un legítimo interés en garantizar el cumplimiento de la normativa puedan incoar procedimientos judiciales o administrativos en nombre o en apoyo de personas que hayan sufrido trato discriminatorio.

8.10.8 *Organismos especializados*: existen pocas dudas de que la sensibilización y la aplicación de legislaciones nacionales y la promoción de la igualdad de trato se ven considerablemente beneficiadas por la existencia de un organismo especializado independiente dotado de recursos y competente para ejercer las funciones especificadas en la Directiva sobre igualdad de trato<sup>(30)</sup> o la Directiva sobre igualdad de acceso a bienes y servicios<sup>(31)</sup>. La nueva directiva debería exigir que se cree un organismo u organismos (o se amplíe el ya existente, cuando sea el caso) destinado a combatir las discriminaciones por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Además, estos entes deberían encargarse de evaluar con regularidad los resultados de las políticas de lucha contra la discriminación.

Bruselas, 18 de septiembre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(30)</sup> Artículo 13.

<sup>(31)</sup> Artículo 12.