

Bruselas, 19.3.2021
COM(2021) 139 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato a las personas independientemente de su origen racial o étnico («la Directiva de igualdad racial») y de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación («la Directiva de igualdad en el empleo»)

{SWD(2021) 63 final}

1. INTRODUCCIÓN

La igualdad es uno de los valores fundacionales de la Unión Europea (UE)¹. La Comisión ha dado importantes pasos para promoverla e integrarla y para construir una auténtica **Unión de la igualdad**. Con el apoyo del Grupo de Trabajo interno sobre la Igualdad, que se creó en 2019, la Comisión está integrando una dimensión de igualdad en todas las políticas y las principales iniciativas de la UE. Por poner ejemplos recientes, la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025², el Plan de Acción Antirracismo de la UE para 2020-2025³, el nuevo marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos⁴, la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ para 2020-2025⁵, la Estrategia de la UE para reforzar la aplicación de la Carta⁶, la Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030⁷ y el Plan de Acción para la Aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales⁸ hacen hincapié en la importancia de prevenir y combatir la discriminación (por ejemplo, luchando contra estereotipos y sesgos), hacer cumplir la legislación y los principios de la UE en este ámbito y mejorar la recogida de datos.

El presente informe se centra en la aplicación de dos Directivas de la UE en materia de igualdad:

- la **Directiva de igualdad racial**⁹, que exige que todas las personas sean tratadas sin discriminación en los ámbitos del empleo y la formación profesional, la educación, la protección social —incluyendo la seguridad social—, las ventajas sociales y la oferta de bienes y servicios y el acceso a ellos (incluida la vivienda) *con independencia de su origen racial o étnico*; y

¹ Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. El artículo 10 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé: «En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual».

² COM(2020) 152 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_es.

³ COM(2020) 565 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_es.

⁴ Puede consultarse el paquete completo en: https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_es.

⁵ COM(2020) 698 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_es.

⁶ COM(2020) 711 final; https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/eu-strategy-strengthen-application-charter_es. En el artículo 21, apartado 1, de la Carta de la UE, se establece lo siguiente: «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».

⁷ COM(2021) 101 final; <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=8376&furtherPubs=yes>.

⁸ COM(2021) 102 final https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_es.

Además de todas las iniciativas mencionadas en la lista, se ha anunciado que la Comisión adoptará una Estrategia de la UE contra el antisemitismo en 2021.

⁹ 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).

- la **Directiva de igualdad en el empleo**¹⁰, que exige que todas las personas sean tratadas sin discriminación en el empleo y la formación profesional *con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual*.

Ambas Directivas exigen a la Comisión que presente un informe sobre su aplicación cada cinco años¹¹. Desde 2014, la Comisión ha optado por emitir un informe conjunto sobre estas dos Directivas, pues el enfoque regulador y el contenido de la mayoría de disposiciones de aquellas son idénticos.

Con el fin de comprender debidamente la situación sobre el terreno, la Comisión realiza periódicamente encuestas de opinión del Eurobarómetro sobre la discriminación en la UE¹². Las encuestas de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) también ofrecen cifras e información de utilidad sobre tendencias¹³.

Parece existir una percepción general de que se ha avanzado poco en la lucha contra la discriminación desde 2014. La población general reconoce que la discriminación es un problema extendido por toda la UE¹⁴ y que también se sufre con frecuencia en la mayoría de Estados miembros. Las encuestas permitieron constatar que casi una de cada cuatro personas de grupos étnicos o inmigrantes minoritarios (24 %) se había sentido discriminada en los doce meses previos en una o varias facetas de la vida diaria como consecuencia de su origen¹⁵. En una encuesta del Eurobarómetro de 2019, aproximadamente una de cada cinco personas encuestadas (21 %) que se habían sentido discriminadas por uno o varios motivos en los doce meses previos dijo que le había ocurrido en el trabajo y el 13 %, en la búsqueda de trabajo¹⁶.

En este contexto, es vital que la legislación basada en las normas de la UE relativas a la no discriminación se haga cumplir a nivel nacional¹⁷. Dando continuidad a los anteriores

¹⁰ 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).

¹¹ Artículo 17 de la Directiva 2000/43/CE y artículo 19 de la Directiva 2000/78/CE.

¹² La más reciente es el Eurobarómetro especial n.º 493 sobre *Discriminación en la UE* (octubre de 2019); <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SP/ECIAL/surveyKy/2251>.

¹³ Este informe se basa, principalmente, en datos de encuestas del Eurobarómetro de 2019 y varias encuestas de la FRA, con fecha anterior a la crisis de la COVID-19.

¹⁴ Eurobarómetro de 2019. Por ejemplo, el 59 % de los europeos creen que la discriminación por motivos de origen étnico está extendida en su país (frente al 64 % en 2015). Para la discriminación por motivos de orientación sexual, religión, discapacidad y edad, los porcentajes se sitúan en el 53 %, 47 %, 44 % y 40 %, respectivamente.

¹⁵ *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: resultados principales* (encuesta EU-MIDIS II de la FRA, 2017); <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results>.

Los datos recabados por la FRA desde 2008 mostraron que casi uno de cada tres europeos (30 %) se sentía discriminado en estos ámbitos por su origen étnico.

¹⁶ Eurobarómetro de 2019. Muchos de los encuestados creían que la discriminación persiste en la contratación —por ser considerado demasiado joven o demasiado mayor (47 %), por tener una discapacidad (41 %), por ser una persona gitana (38 %), por el origen étnico en general (32 %), por expresar una creencia religiosa (28 %) y por la orientación sexual (22 %)—.

¹⁷ La Comisión recibió una serie de denuncias presentadas por ciudadanos, la gran mayoría de las cuales se refieren a casos individuales de presunta discriminación y no atañen a la transposición o aplicación incorrecta de las Directivas por parte de los Estados miembros. En tales casos, la reparación debe solicitarse principalmente en el ámbito nacional.

informes de 2006¹⁸, 2008¹⁹ y 2014²⁰ sobre la aplicación de las Directivas, el presente informe:

- evalúa la *situación actual y los avances* desde 2014;
- determina los *principales problemas y retos* derivados de la evolución en el ámbito de la no discriminación;
- señala una serie de *buenas prácticas e iniciativas*;
- muestra cómo los *asuntos sometidos al Tribunal de Justicia* de la Unión Europea (TJUE) han aclarado cómo deben interpretarse las Directivas;
- examina la aplicación de la Recomendación de la Comisión de 2018 sobre *normas relativas a los organismos para la igualdad*²¹, de acuerdo con la Estrategia de la UE para la igualdad de las personas LGBTIQ, el marco estratégico para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos y el Plan de Acción Antirracismo de la UE (véase en particular el anexo sobre los organismos para la igualdad);
- presenta, tal y como se indica en el Plan de Acción Antirracismo de la UE, las *posibles lagunas* en la protección que ofrece la Directiva de igualdad racial.

El informe se basa en información remitida a la Comisión por los Estados miembros²² y en consultas con la Red Europea de Organismos para la Igualdad (Equinet)²³, la FRA²⁴, interlocutores sociales²⁵ y organizaciones de la sociedad civil²⁶. También utiliza el trabajo de la Comisión para contribuir a la aplicación de las Directivas²⁷, así como publicaciones pertinentes²⁸. Tiene debidamente en cuenta las resoluciones²⁹ y los estudios³⁰ a este respecto del Parlamento Europeo.

¹⁸ COM(2006) 643 final (sobre la Directiva de igualdad racial).

¹⁹ COM(2008) 225 final (sobre la Directiva de igualdad en el empleo).

²⁰ COM(2014) 2 final (informe conjunto sobre ambas Directivas).

²¹ C(2018) 3850 final.

²² El artículo 17 de la Directiva de igualdad racial y el artículo 19 de la Directiva de igualdad en el empleo exigen a los Estados miembros que comuniquen a la Comisión, cada cinco años, toda la información necesaria para elaborar un informe. Todos los Estados miembros excepto dos (HR y SE) respondieron al cuestionario específico que la Comisión les remitió a tal efecto. No se remitió ningún cuestionario al Reino Unido.

²³ En el caso de los datos de Equinet, sobre la base de las respuestas a un cuestionario enviado a todos los organismos nacionales de igualdad, véase: <https://equineteurope.org/2020/a-perspective-from-the-work-of-equality-bodies-on-european-equality-policy/>.

²⁴ En este informe, se la denomina «Comunicación de la FRA».

²⁵ Se recibió una contribución de BUSINESSEUROPE.

²⁶ Se recibieron contribuciones de Age Platform Europe, Amnistía Internacional, el Foro Europeo de la Discapacidad, el Centro Europeo de Derechos de la Población Romaní y la Unión Europea de Personas Sordas.

²⁷ Por ejemplo, responder a denuncias interpuestas por particulares, solicitudes y preguntas por escrito, en particular del Parlamento Europeo, y organizar el trabajo del Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad, incluyendo el Subgrupo sobre Datos de Igualdad (en el que la Comisión reúne funcionarios de Estados miembros y países del Espacio Económico Europeo para intercambiar información y perspectivas sobre el desarrollo de políticas en materia de no discriminación, igualdad y diversidad).

²⁸ Por ejemplo, de la Red europea de expertos jurídicos en materia de no discriminación, que presta asistencia a la Comisión en el ámbito de las leyes contra la discriminación; véase <https://www.equalitylaw.eu/publications>.

2. ASPECTOS COMUNES DE AMBAS DIRECTIVAS

Las Directivas contienen disposiciones similares sobre el *concepto de discriminación* y los *recursos y el cumplimiento*.

La mayoría de los Estados miembros y las partes interesadas consultados no señalaron ninguna dificultad importante en lo tocante a la interpretación de estas disposiciones. Sin embargo, algunos indicaron que varios aspectos plantean o continúan planteando dificultades³¹, en particular en lo relativo a lo siguiente:

- el alcance del concepto de «discriminación» (véase la sección 2.1); y
- la observancia de los derechos (véase 2.2), p. ej., en lo que se refiere a:
 - comunicar las denuncias (véase 2.2.1);
 - demostrar las alegaciones (véase 2.2.2);
 - recibir protección contra las represalias (véase 2.2.3); y
 - la aplicación de sanciones adecuadas (véase 2.2.4).

La sensibilización y el diálogo con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil son claves para la implementación efectiva de las Directivas (véase 2.3). La labor de los organismos nacionales de igualdad (véase 2.4) y la disponibilidad de datos sobre igualdad (véase 2.5) son cuestiones transversales cruciales para ayudar a las víctimas de discriminación y apoyar, supervisar y promover la legislación en materia de igualdad y no discriminación.

2.1. Concepto de «discriminación»

El concepto de «discriminación» abarca la *discriminación directa e indirecta* e incluye también el *acoso*³².

Algunas partes interesadas señalan un conocimiento y una aplicación limitados de la discriminación indirecta en la práctica judicial nacional. Asimismo, algunos Estados miembros enfatizan que los tribunales nacionales prestan una atención insuficiente al acoso por motivos distintos del sexo.

²⁹ Por ejemplo, Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de septiembre de 2016, sobre la aplicación de la Directiva 2000/78/CE [P8_TA(2016)0360]. Resolución de 10 de marzo de 2021 sobre la aplicación de la Directiva 2000/78/CE del Consejo relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación a la luz de la CDPD [P9_TA-PROV(2021)0075].

³⁰ Tymowski, J., The Employment Equality Directive — European implementation assessment (2016), [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2016\)536346](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2016)536346); Anglmayer, I., Implementation of the Employment Equality Directive in light of the UN CRPD - European Implementation Assessment, 2020, en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2020\)654206](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)654206).

³¹ Este extremo fue confirmado por las evaluaciones de la legislación nacional en materia de no discriminación. Dichas evaluaciones se realizaron en BE, DE, FR, NL, AT, PL, SK, FI y SE.

³² Véase el artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de ambas Directivas sobre la discriminación directa e indirecta y el artículo 2, apartado 3, sobre el acoso. Las Directivas permiten que el concepto de acoso se defina de conformidad con las normativas y prácticas nacionales. Para determinar la existencia de discriminación (incluido el acoso), no es necesario demostrar la existencia de intención; este precepto se aplica de manera generalizada en los distintos países.

La jurisprudencia reciente del TJUE proporciona aclaraciones útiles del concepto de discriminación indirecta³³. La Red europea de expertos jurídicos en materia de no discriminación publicará en 2021 un informe sobre la aplicación de este concepto, en el que actualizará otro informe anterior (de 2008)³⁴.

El TJUE no se ha pronunciado todavía sobre la interpretación (y los límites) del *acoso* en virtud de las dos Directivas. En la legislación (y en la jurisprudencia) nacional, se utiliza el concepto en relación con varios tipos de conducta, como la violencia física y psicológica, la intimidación, el hostigamiento y los discursos de odio³⁵. En algunos países de la UE, parece que los tribunales nacionales no han analizado el concepto en suficiente medida.

En lo tocante al concepto de «discriminación», el TJUE facilitó aclaraciones útiles sobre las distintas situaciones o conceptos:

- *Discriminación por una combinación de motivos*: en 2016, el TJUE reconoció que «una discriminación puede basarse en varios de los motivos» protegidos por el Derecho de la Unión. No obstante, también estipuló que «[...] no existe sin embargo ninguna nueva categoría de discriminación resultante de la combinación de algunos de esos motivos, [...] cuando no se haya constatado una discriminación en razón de dichos motivos considerados por separado»³⁶.

Dado que la *discriminación interseccional* hace referencia a la discriminación basada en la combinación inseparable de motivos protegidos, en vez de a uno de los motivos por separado, el Tribunal no reconoció la discriminación interseccional como motivo protegido porque no tiene un fundamento jurídico claro en las Directivas³⁷. No obstante, algunas partes interesadas hicieron hincapié en la importancia tanto de la interseccionalidad como de la necesidad de luchar de una forma más eficaz contra la discriminación múltiple³⁸.

La Comisión reconoció la importancia de la discriminación interseccional y la necesidad de abordar este fenómeno en todas sus estrategias sobre igualdad³⁹.

³³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480; sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de marzo de 2017, Achbita, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203.

³⁴ https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/limits-and-potential-of-the-concept-of-indirect-discrimination/.

³⁵ En algunos países de la UE, puede ser necesaria una repetición de los actos para determinar la existencia del acoso. Un país ha notificado que el concepto de acoso psicológico (en el trabajo) se refiere a un proceso compuesto de varias conductas a lo largo de un periodo de tiempo específico. Otro país ha presentado leyes nacionales sobre el acoso relativas a los motivos abarcados por las dos Directivas, que requieren la *repetición* de los actos (a diferencia del acoso sexual, que solo requiere un acto).

³⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 2016, David L. Parris, C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, apartado 80.

³⁷ La discriminación puede estar basada en una sola característica protegida o en una combinación de (varios) motivos que operen por separado («discriminación acumulativa») o que interactúen entre sí simultáneamente de forma que resulten inextricables («discriminación interseccional»).

El Instituto Europeo de la Igualdad de Género ha definido la «discriminación múltiple» (<https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1297?lang=es>) y la «discriminación interseccional» (<https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1492?lang=es>).

El considerando 3 de la Directiva de igualdad en el empleo y el considerando 14 de la Directiva de igualdad racial reconocen la existencia de la «discriminación múltiple».

³⁸ Algunos Estados miembros (p. ej., DK, EL y ES) aludieron a estudios y encuestas sobre este tema.

³⁹ Para obtener una visión panorámica, véase el primer apartado de este informe.

También ha respaldado el reconocimiento nacional efectivo de la *discriminación múltiple* encargando estudios⁴⁰ y coorganizando un seminario en el que funcionarios públicos tuvieron la ocasión de analizar retos y buenas prácticas relativos al abordaje de dicha discriminación en la legislación y en la elaboración de políticas⁴¹;

- *Discriminación por asociación* (cuando una persona o un grupo sufre una desventaja por su asociación con una persona o grupo que presenta la característica protegida): el asunto CHEZ demostró que una persona que no era de origen gitano podía beneficiarse de protección ya que, pese a no pertenecer «a la raza o la etnia [protegida] considerada, sufre sin embargo un trato menos favorable o una desventaja particular por uno de esos motivos»⁴². De este asunto se desprende que una conclusión de discriminación no depende de la existencia de una relación íntima o estrecha entre la presunta víctima y el grupo con el que esté asociada⁴³. Muchos Estados miembros indican que la discriminación por asociación está contemplada en su Derecho (o jurisprudencia) nacional.

El TJUE todavía no ha abordado explícitamente la cuestión de la *discriminación por percepción* o *discriminación por suposición*, es decir, cuando el trato diferente se basa en la *creencia* o *percepción errónea* de que una persona posee una de las características protegidas. En varios países de la UE, aunque menos que en el caso de la discriminación por asociación, se contempla una protección explícita contra la discriminación por suposición en el Derecho (o la jurisprudencia) nacional.

2.2. Recursos y cumplimiento

2.2.1. Defensa de derechos

A tenor de las Directivas, los Estados miembros han de proporcionar a todas las personas que se consideren víctimas de discriminación *medios de protección jurídica adecuados*⁴⁴.

Además de las campañas generales de sensibilización y no discriminación, varios Estados miembros han indicado iniciativas específicas para facilitar la denuncia. Algunas están encaminadas a *aliviar la carga financiera* de los procedimientos, p. ej.:

- ✓ reduciendo las tasas judiciales en los asuntos de discriminación⁴⁵;
- ✓ creando incentivos fiscales⁴⁶; y

⁴⁰ Véase, por ejemplo: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/3850-intersectional-discrimination-in-eu-gender-equality-and-non-discrimination-law-pdf-731-kb>.

⁴¹ El seminario se organizó en colaboración con el Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Solidaridad Social griego y reunió a los miembros del Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad de la UE para tratar este tema.

⁴² Sentencia CHEZ (nota al pie 33), apartados 49 y 56, citando la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de julio de 2008, S. Coleman, C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

⁴³ Pese a reconocer la discriminación por asociación, algunas prácticas nacionales todavía pueden ser restrictivas en este punto concreto.

⁴⁴ Véase el artículo 7, apartado 1, de la Directiva de igualdad racial y el artículo 9, apartado 1, de la Directiva de igualdad en el empleo. En todos los Estados miembros se pueden presentar denuncias por discriminación ante los órganos jurisdiccionales. En algunos, los asuntos también pueden abordarse mediante procedimientos no judiciales o cuasijudiciales, p. ej., mediante la intervención de inspecciones u organismos especializados, como el defensor del pueblo, instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) y organismos de igualdad. Algunos Estados miembros también proponen la mediación y la conciliación.

⁴⁵ Por ejemplo, CZ y DK.

- ✓ dotando de fondos que cubran de forma anticipada las costas judiciales de las víctimas de discriminación⁴⁷.

Otras *buenas prácticas* incluyen:

- ✓ permitir la denuncia por internet⁴⁸;
- ✓ mejorar la capacidad y accesibilidad de las autoridades locales y las organizaciones comunitarias o de intermediación locales⁴⁹;
- ✓ crear organismos de resolución de litigios fácilmente accesibles⁵⁰;
- ✓ proporcionar oficinas de asesoramiento jurídico especializadas⁵¹; y
- ✓ crear redes de policías y magistrados formados en cuestiones de discriminación⁵².

La denuncia de casos de discriminación y el número de denuncias aumentaron ligeramente desde el informe de 2014⁵³, pero la *denuncia insuficiente de casos* continúa siendo un problema. Las encuestas muestran que aquellos que se sintieron discriminados no denunciarían el incidente fácilmente⁵⁴. En consecuencia, muchos incidentes no se detectan, por lo que se deja a las víctimas sin forma alguna de reparación⁵⁵. Esto afecta negativamente al acceso a la justicia, así como a la efectividad de las Directivas de

⁴⁶ Por ejemplo, BE y RO.

⁴⁷ Por ejemplo, IT.

⁴⁸ Por ejemplo, FR.

⁴⁹ Por ejemplo, BE y FI.

⁵⁰ Por ejemplo, en julio de 2017, Lituania creó una comisión de litigios laborales que puede conocer de conflictos laborales por motivos de discriminación mediante un procedimiento fácilmente accesible, rápido y sin formalidades excesivas.

⁵¹ Por ejemplo, IE. Un consultorio jurídico gratuito es un lugar donde se puede obtener asesoramiento y asistencia jurídicos de manera gratuita.

⁵² Por ejemplo, FR.

⁵³ Comunicación de la FRA.

⁵⁴ Por ejemplo, el 14 % de las personas LGB que participaron en la Encuesta LGBTI de la UE II de 2018, realizada por la FRA, denunciaron el último caso de discriminación en el empleo ante otro (Comunicación de la FRA; véase también en: <https://fra.europa.eu/en/project/2018/eu-lgbti-survey-ii>). La encuesta EU-MIDIS II de la FRA permitió constatar que el 12 % de quienes se sentían discriminados por motivos de origen racial o étnico denunciaron el incidente más reciente de discriminación ante cualquier tipo de autoridad. Sobre la base de la encuesta EU-MIDIS II, la mayoría de denuncias se presentó ante un empleador (36 %); un 13 % de los asuntos se denunció ante sindicatos y comités de personal; y un 17 %, ante la policía cuando se relacionaba con la entrada a un club nocturno o un bar. Solo el 4 % de las denuncias se presentó ante un organismo de igualdad. De manera similar, los hallazgos de la encuesta de la FRA sobre los gitanos y las personas itinerantes de 2019 (llevada a cabo en seis países) muestra que solo alrededor de un 5 % de los encuestados que se sintieron discriminados presentaron el último incidente ante un organismo de igualdad. Uno de cada seis gitanos y personas itinerantes (el 17 %) lo denunciaron a la policía (<https://fra.europa.eu/en/project/2018/roma-and-travellers-survey-2018-2019>). De acuerdo con la encuesta sobre los derechos fundamentales de 2019, el 9 % de los encuestados de la población general denunciaron el último caso de discriminación en el empleo por cualquiera de los motivos. De dichos encuestados que denunciaron los casos, el 12 % lo hizo ante un organismo de igualdad o una institución nacional de derechos humanos; y el 24 %, ante un sindicato. El Eurobarómetro de 2019 (que encuestó a la población en general) detectó que el 12 % de los encuestados, cuando se los discrimina, preferirían denunciar un caso de discriminación por cualquiera de los motivos ofrecidos en la encuesta ante un organismo de igualdad o el defensor del pueblo. El 35 % preferiría presentar la denuncia ante la policía; y el 20 % lo comunicaría a un amigo o un familiar.

⁵⁵ El derecho a la tutela judicial efectiva está previsto en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

manera más general. Si bien muchos Estados miembros destacan la importante labor de los organismos de igualdad a nivel nacional y local para luchar contra la discriminación y solventar los bajos porcentajes de denuncias, pocas personas, según las encuestas, denunciarían un caso de discriminación a dichos organismos⁵⁶.

Entre los motivos de no denunciar casos de discriminación, pueden contarse los siguientes⁵⁷:

- ✗ dudan de que existan posibilidades serias de éxito;
- ✗ no conocen sus derechos y/o no saben que existen organismos de igualdad⁵⁸;
- ✗ tienen dificultades a la hora de facilitar pruebas; o
- ✗ temen sufrir represalias.

Otros problemas concretos que pueden dificultar el *acceso a la justicia*⁵⁹ (que afectan especialmente a los grupos más vulnerables o marginalizados) incluyen:

- ✗ plazos legales breves de interposición de recursos;
- ✗ los costos, la complejidad y la duración de los procedimientos;
- ✗ la incertidumbre sobre el resultado del procedimiento; y
- ✗ la perspectiva de recibir una indemnización escasa⁶⁰.

Organizaciones como los sindicatos y los organismos de igualdad pueden ayudar a las víctimas a obtener reparación individual, sobre todo cuando tienen *capacidad procesal*⁶¹. También pueden desempeñar un papel importante apoyando «litigios estratégicos»⁶² o presentando recursos colectivos⁶³, especialmente dado que el TJUE reconoce desde hace

⁵⁶ Véase la nota al pie 54.

⁵⁷ De varias encuestas de la FRA se desprende que el principal motivo para no denunciar un incidente de discriminación es la creencia de que no ocurrirá nada ni cambiará nada por denunciarlo (según lo notificado por la FRA).

⁵⁸ Para conocer más detalles sobre la información y la concienciación sobre los derechos, véase el capítulo 2.3.1.

⁵⁹ Con el fin de mejorar el acceso a la justicia en toda la UE, la Comisión ha creado un portal europeo de justicia en línea (<https://e-justice.europa.eu/home.do>).

Véase también el anexo al informe de 2014: *Know your rights — guidance to victims of discrimination* (Conozca sus derechos: orientaciones para las víctimas de discriminación); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0005&from=EN>.

Para obtener información sobre la labor de la FRA a la hora de aclarar los obstáculos que dificultan el acceso a la justicia y de prestar asesoramiento basado en pruebas acerca de cómo superarlos, véase <https://fra.europa.eu/en/themes/justice-victims-rights-and-judicial-cooperation>.

⁶⁰ Véase el punto 2.2.4.

⁶¹ Por «capacidad procesal» se entiende el derecho o la capacidad de interponer un recurso legal ante un órgano jurisdiccional o comparecer ante un órgano jurisdiccional. De conformidad con el artículo 7, apartado 2, de la Directiva de igualdad racial y el artículo 9, apartado 2, de la Directiva de igualdad en el empleo, las asociaciones, organizaciones u otras personas jurídicas que tengan un interés legítimo en la lucha contra la discriminación deben poder iniciar, en nombre del demandante o en su apoyo, y con su autorización, cualquier procedimiento por discriminación. Los Estados miembros tienen facultades discrecionales para establecer los criterios y las condiciones relativos a la capacidad procesal de esas entidades, y los marcos jurídicos varían de unos países a otros.

⁶² Por «litigios estratégicos» se entiende el uso de estrategias de litigación para lograr cambios sociales, jurídicos o de políticas públicas. Suelen ser emprendidos por organizaciones de la sociedad civil o abogados como forma de activismo.

⁶³ Por «recurso colectivo» se entiende un mecanismo jurídico que:

mucho tiempo que el Derecho de la Unión también prohíbe la discriminación cuando no hay una víctima individual identificable⁶⁴, p. ej., en el caso de una declaración pública de un empleador de su intención de discriminar⁶⁵.

Algunos Estados miembros comunicaron que la capacidad procesal de las organizaciones desempeña una función decisiva en casos de *discriminación colectiva* que perjudican a personas que no son identificables de forma directa o inmediata⁶⁶. Algunos organismos u organizaciones que prestan ayuda a víctimas de discriminación han presentado casos ante el TJUE.

2.2.2. Carga de la prueba

Para reducir las dificultades que entraña demostrar las alegaciones de discriminación⁶⁷, las Directivas prevén una *inversión de la carga de la prueba*⁶⁸. Cuando la parte demandante establezca hechos que permitan presumir a primera vista la existencia de un caso de discriminación, corresponde a la parte demandada demostrar que no se ha vulnerado el principio de igualdad de trato⁶⁹.

Los órganos judiciales superiores de algunos Estados miembros proporcionaron aclaraciones sobre esta cuestión⁷⁰ y otros Estados modificaron su legislación⁷¹. Con todo, algunas partes interesadas comunicaron que los órganos jurisdiccionales nacionales todavía no aplican siempre las normas de forma correcta o uniforme, y que la fuerza probatoria puede variar en la práctica.

Hay algunas situaciones en las que resulta especialmente difícil establecer pruebas a primera vista, por ejemplo, en el caso de denuncias de *discriminación indirecta*, en las que el demandante alegue hechos que permitan presumir que una determinada medida o práctica, aparentemente neutra, sitúa a determinadas personas en una desventaja particular con respecto a otras personas. La recopilación de esos hechos es aún más complicada cuando la presunta discriminación se deriva del uso de *inteligencia*

-
- i) garantiza la posibilidad de solicitar la cesación de un comportamiento ilegal, de forma colectiva por dos o más personas físicas o jurídicas o por una entidad capacitada para entablar una acción de representación;
 - ii) garantiza la posibilidad de reclamar una indemnización de forma colectiva por dos o más personas físicas o jurídicas que afirmen haber sido perjudicadas en caso de daños masivos o por una entidad capacitada para entablar una acción de representación.

Véase la Recomendación de la Comisión 2013/396/UE sobre los principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización en los Estados miembros en caso de violación de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión (DO L 201 de 26.7.2013, p. 60).

⁶⁴ Organizaciones que actúen por interés público o en su propio nombre pueden presentar demandas *actio popularis* sin necesidad de que apoyen o representen a una víctima concreta.

⁶⁵ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2008, Feryn, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397, apartado 15.

⁶⁶ Por ejemplo, IT.

⁶⁷ Los demandantes tendrían que alegar no solo que han recibido un trato desfavorable, sino también que ese trato se debió a una característica protegida.

⁶⁸ Artículo 8 de la Directiva de igualdad racial y artículo 10 de la Directiva de igualdad en el empleo. La inversión de la carga de la prueba se aplica en todo procedimiento judicial o administrativo (con independencia de quién interponga el recurso) y a todas las formas de discriminación contempladas por las Directivas.

⁶⁹ Para consultar la jurisprudencia del TJUE sobre esta cuestión, véase el informe de 2014.

⁷⁰ Por ejemplo, como indican CZ, IT y HU.

⁷¹ Por ejemplo, BE, BG, ES, FR, SI, SK y FI.

*artificial*⁷² (IA). Además, incluso cuando la discriminación indirecta puede establecerse sobre la base de datos estadísticos⁷³, las partes interesadas señalaron dificultades relativas a la disponibilidad y accesibilidad de los *datos estadísticos pertinentes*, y la forma en que los órganos jurisdiccionales los tienen en cuenta.

2.2.3. Protección contra las represalias

Los sistemas jurídicos nacionales deben garantizar la *protección contra las represalias*⁷⁴ y ofrecer *medidas jurídicas adecuadas contra las represalias*. Esto es vital para la implementación efectiva del derecho a no ser discriminados⁷⁵.

Sin embargo, en algunos Estados miembros, esa protección parece limitada en la práctica. Apparentemente, la protección contra las represalias se aplica principalmente en el ámbito laboral. Los Estados miembros tienen distintas disposiciones legales para determinar quién tiene derecho a protección; en algunos casos solo los demandantes, las víctimas y los testigos, a pesar de que el TJUE extiende la protección a cualquier persona que pudiera verse afectada por la reacción de la parte denunciada ante una reclamación o ante un procedimiento⁷⁶. Otros Estados miembros informan de que la protección ofrecida en el ámbito nacional es muy amplia y se extiende, p. ej., a otras personas además de la víctima⁷⁷, como los testigos, quienes ayuden o apoyen a la víctima, cualquiera que reciba un trato menos favorable por negarse a discriminar y las personas que sufren represalias por suposición o asociación⁷⁸.

⁷² Varios Estados miembros (p. ej., BE, DK, DE, FR, LT y NL) aludieron a los riesgos de discriminación que se derivan del uso de la IA. Los sistemas de IA pueden ser opacos y muy complejos, lo que dificulta el acceso a pruebas y, en términos más generales, la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de no discriminación; véase el *Libro Blanco de la Comisión sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza* [COM(2020) 65 final]. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_es.pdf.

⁷³ El considerando 15 de la Directiva de igualdad racial dice que las normas derivadas de la legislación o las prácticas nacionales «[...] podrán disponer que la discriminación indirecta se establezca por cualquier medio, incluso basándose en pruebas estadísticas». Para más información sobre la recogida de datos en materia de igualdad, véase la sección 2.5.

⁷⁴ Esto significa que los Estados miembros tienen que proteger a las personas contra cualquier trato adverso o consecuencia negativa que pueda producirse como reacción ante una denuncia o ante un procedimiento destinado a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato.

⁷⁵ Véanse el artículo 9 y el considerando 20 de la Directiva de igualdad racial; artículo 11 de la Directiva de igualdad en el empleo.

⁷⁶ En relación con el artículo 24 sobre la victimización de 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 (DO L 204 de 26.7.2006, p. 23), el TJUE emitió una interpretación (lo cual puede ser pertinente para entender el concepto de «victimización» en ambas Directivas) aclarando lo siguiente: «[...] la categoría de trabajadores que pueden acogerse a la protección [...] debe entenderse en sentido amplio e incluye a todos los trabajadores que puedan ser objeto de medidas de represalia tomadas por el empresario como reacción a una reclamación presentada por una discriminación [...], sin que por otra parte se delimite tal categoría. [...] del tenor del artículo 24 de la Directiva 2006/54 resulta que este no limita la protección únicamente a los trabajadores que han presentado una reclamación o a sus representantes, ni a los que cumplan determinados requisitos formales a los que está supeditado el reconocimiento de cierta condición, como la de testigo». Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de junio de 2019, Hakelbracht y otros, C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, apartados 26-30.

⁷⁷ Por ejemplo, BG, DE, EE, IT, LT, PL y SI.

⁷⁸ Por ejemplo, en Bulgaria (Ley de 2004 de protección contra la discriminación, disposición adicional §1.3), la protección contra las represalias se define como:

a) un trato menos favorable a una persona que ha tomado, se supone que ha tomado o es probable que tome alguna medida para obtener protección contra la discriminación;

La Comisión vigila el cumplimiento de la disposición en materia de protección contra las represalias a la luz de la sentencia del TJUE sobre el asunto *Hakelbracht*⁷⁹. El procedimiento de infracción⁸⁰ incoado contra Bélgica por no transponer correctamente esa disposición (entre otras) de ambas Directivas se cerró con posterioridad, pero todavía está abierto otro procedimiento relativo a una disposición similar de la Directiva 2006/54/CE⁸¹.

2.2.4. Sanciones

Los Estados miembros están obligados a establecer *sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias* para los incumplimientos de las disposiciones nacionales que prohíben la discriminación a tenor de las Directivas⁸². Las Directivas no prevén medidas específicas y permiten a los Estados miembros decidir cuáles son los recursos adecuados para lograr los objetivos que se pretende alcanzar⁸³. Dependiendo de la vía legal elegida, las sanciones y los recursos pueden adoptar distintas formas, como una multa, una indemnización, una orden para que el infractor haga o se abstenga de hacer algo, la publicación de la infracción, la obligación de disculparse o la imposición de sanciones penales⁸⁴.

El TJUE ha dictado orientaciones sobre cómo interpretar los requisitos legales en materia de sanciones, en particular:

- los recursos deben:
 - respetar el principio de proporcionalidad;
 - garantizar una protección jurisdiccional efectiva y eficaz⁸⁵; y
 - surtir un efecto disuasorio real y evitar nuevas discriminaciones; esto implica imponer sanciones incluso en ausencia de una víctima identificable⁸⁶;
- toda reparación pecuniaria:
 - debe ser adecuada a la pérdida y los daños sufridos;
 - no puede estar sujeta a un límite máximo prefijado⁸⁷; y

b) un trato menos favorable a una persona cuando otra persona asociada con ella ha tomado, se supone que ha tomado o es probable que tome alguna medida para obtener protección contra la discriminación; o

c) un trato menos favorable a una persona que se haya negado a discriminar.

⁷⁹ Sentencia *Hakelbracht* (nota al pie 76).

⁸⁰ Citado en el informe de 2014.

⁸¹ Véase la nota al pie 76 para conocer el nombre completo de la Directiva.

⁸² Artículo 15 de la Directiva de igualdad racial; artículo 17 de la Directiva de igualdad en el empleo.

⁸³ Véase, entre otras, la sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de mayo de 2013, *Asociația Accept*, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275, apartado 61; y la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 2015, *Arjona Camacho*, C-407/14 ECLI:EU:C:2015:831, apartado 30.

⁸⁴ Por lo tanto, se puede sancionar con el pago de una indemnización pecuniaria, pero las sanciones también pueden ser no pecuniarias. Véase, por ejemplo, la sentencia *Asociația Accept* (nota al pie 83), apartado 68.

⁸⁵ Véase, entre otras, la sentencia *Asociația Accept* (nota al pie 83), apartado 63.

⁸⁶ Véase la sentencia *Feryn* (nota al pie 65), apartado 38; sentencia *Asociația Accept* (nota al pie 83), apartado 62. En varios Estados miembros (por ejemplo, AT, BE, CZ, IT, LT, LU, LV, RO y SI), la legislación nacional contempla la posibilidad de imponer sanciones (si se dan determinadas condiciones) en ausencia de una víctima concreta.

- una sanción meramente simbólica no puede considerarse suficiente⁸⁸.

En la práctica, parece que persisten algunas dificultades en la implementación de las Directivas, por ejemplo, en relación con los *límites máximos de indemnización* y los *casos sin una víctima identificable*. Algunos órganos jurisdiccionales nacionales muestran cierta tendencia a establecer daños y perjuicios bastante moderados, decantarse por indemnizaciones no pecuniarias u ofrecer importes de indemnización del baremo inferior. Esas tendencias pueden disuadir a las víctimas de emprender acciones judiciales o solicitar una indemnización pecuniaria ante un órgano jurisdiccional.

La Comisión sigue supervisando los criterios con arreglo a los cuales se utilizan las sanciones y los recursos en los Estados miembros, aunque resulta complicado recabar información detallada en el ámbito nacional y, en ocasiones, dicha información no está disponible. Equinet también lleva a cabo una importante labor en este ámbito⁸⁹.

2.3. Información, diálogo e integración de la perspectiva de género

2.3.1. Información

Las Directivas exigen a los Estados miembros que *sus disposiciones sean puestas en conocimiento de las personas a las que sean aplicables*⁹⁰. Muchos Estados miembros, organismos de igualdad, organizaciones de la sociedad civil e interlocutores sociales reconocen la importancia de la sensibilización y se muestran bastante activos en este ámbito, por ejemplo, preparando folletos, guías y estudios, llevando a cabo campañas generales y específicas, y proporcionando formación.

No obstante, el *escaso conocimiento* de la legislación en materia de no discriminación y de la existencia de organismos de igualdad que ayudan a las víctimas continúa siendo un desafío considerable en la lucha contra la discriminación. Por ejemplo, el 71 % de las personas pertenecientes a grupos étnicos o inmigrantes minoritarios aparentemente no conocen ninguna organización que ofrezca apoyo o asesoramiento a las víctimas de discriminación⁹¹. En cambio, entre la población general, el conocimiento de la existencia de una institución que ofrece apoyo a las víctimas de la discriminación en el trabajo es relativamente elevado (un 61 %)⁹².

Para contribuir a la sensibilización, en 2019-2020 la Comisión realizó una *campaña informativa* sobre la lucha contra la discriminación en el lugar de trabajo⁹³, que constaba de:

- un componente general de sensibilización sobre los derechos y las obligaciones de las personas en virtud de la legislación en materia de no discriminación de la UE;
- y

⁸⁷ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de agosto de 1993, Marshall, C-271/91, ECLI:EU:C:1993:335, apartados 30 a 32.

⁸⁸ Véase la sentencia Asociația Accept (nota al pie 83), apartado 64.

⁸⁹ Véase Wladasch, K.: *The sanctions regime in discrimination cases and its effects* Equinet, 2015; <https://equineteurope.org/publications/the-sanctions-regime-in-discrimination-cases-and-its-effects/>.

⁹⁰ Artículo 10 de la Directiva de igualdad racial; artículo 12 de la Directiva de igualdad en el empleo.

⁹¹ Encuesta EU-MIDIS II de la FRA.

⁹² Comunicación de la FRA.

⁹³ <https://ec.europa.eu/social/EUvsDiscrimination>.

- un componente específico centrado en los empresarios y la discapacidad, en el marco del cual:
 - se impartieron seminarios en ocho Estados miembros; y
 - se elaboró una guía de buenas prácticas para empresas de toda la UE interesadas en realizar ajustes para tener en cuenta a trabajadores con discapacidad⁹⁴.

Además, entre 2015 y 2016 la Comisión apoyó a las autoridades locales en *actividades de comunicación específicas para luchar contra los estereotipos y la discriminación que afectan a los gitanos*⁹⁵.

La Comisión también siguió promoviendo actividades informativas a través de su apoyo a Equinet⁹⁶ y la Red europea de expertos jurídicos en materia de no discriminación⁹⁷, que publican análisis breves, folletos, informes y estudios sobre temas clave relacionados con las Directivas.

Además, la Comisión financia *formación* para jueces, abogados y otros profesionales sobre la interpretación y aplicación de las Directivas, con el fin de que se familiaricen con los principales conceptos, cuestiones relativas a la prueba y las sanciones a las infracciones⁹⁸.

2.3.2. Diálogo

En varios Estados miembros, se consulta a organizaciones de la sociedad civil e interlocutores sociales, o se cuenta con su participación activa, para la elaboración o aplicación de legislación, planes de acción y estrategias en materia de igualdad. Algunos Estados miembros contemplan en su legislación el diálogo o negociaciones periódicos sobre igualdad con organizaciones de la sociedad civil. Varios han creado comités asesores dentro de sus organismos nacionales de igualdad en los que integran a organizaciones de la sociedad civil y/o interlocutores sociales⁹⁹.

Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil de algunos Estados miembros afirmaron que, por lo general, los diálogos son limitados o incluso deficientes. Otras han comunicado dificultades para trabajar de manera adecuada en algunos Estados miembros, como consecuencia de una legislación restrictiva¹⁰⁰ y problemas de acceso a financiación, pero también de acoso.

⁹⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=8341&furtherPubs=yes>.

⁹⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-eu/communication-activities-fight-discrimination-against-roma_es.

⁹⁶ <https://equineteurope.org/equinet-at-a-glance/equinet-activities/>.

⁹⁷ <https://www.equalitylaw.eu/>.

⁹⁸ Véase, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión *Garantizar la justicia en la UE — Una estrategia europea de formación judicial para 2021-2024* [COM(2020) 713 final]. La Comisión también apoya la Academia de Derecho Europeo (ERA); véase: <https://www.era.int>.

⁹⁹ Por ejemplo, DE, IE, EL, ES, RO y FI.

¹⁰⁰ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría, C- 78/18, ECLI:EU:C:2020:476, relativa a una ley húngara que obliga a las organizaciones de la sociedad civil receptoras de ayuda económica procedente de otros países a registrarse como «organizaciones receptoras de ayuda extranjera».

Los interlocutores sociales desempeñan un papel fundamental en la lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad y la diversidad en el lugar de trabajo¹⁰¹. Los sindicatos y las organizaciones patronales trabajan juntos mediante la firma de convenios colectivos, la publicación de textos y directrices conjuntos y la realización de proyectos¹⁰².

2.3.3. Integración de la perspectiva de género

Ambas Directivas incluyen un mandato a la Comisión para que informe sobre la incidencia de las medidas tomadas sobre mujeres y hombres¹⁰³, de acuerdo con el principio de la integración de la perspectiva de género¹⁰⁴.

Algunos Estados miembros informaron de que su legislación contempla una obligación general de integrar la perspectiva de género. Otros explicaron que el género es un factor que se tiene en cuenta en su enfoque general de interseccionalidad¹⁰⁵. Por consiguiente, prestan especial atención a la situación más vulnerable, por ejemplo, de las mujeres y las niñas gitanas, de las mujeres migrantes y de las mujeres con discapacidad.

2.4. Organismos de igualdad

Como prevé la Directiva de igualdad racial, todos los Estados miembros han designado uno o varios organismos especializados para encargarse de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico. Varias Directivas de la legislación en materia de igualdad de trato de la UE¹⁰⁶ han desempeñado un papel destacado a este respecto, ya que solo once (de veintisiete) Estados miembros habían creado un organismo de ese tipo antes de su adopción. Aunque la Directiva de igualdad en el empleo no contempla la creación de un organismo de

¹⁰¹ La Comisión también apoya la labor de la Plataforma de la UE sobre las Cartas de la Diversidad para posibilitar que organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos y empresas privadas den a conocer su experiencia y buenas prácticas sobre cartas de la diversidad nacionales; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/eu-platform-diversity-charters_es.

¹⁰² Estudio *Role of social partners in tackling discrimination at work*, 2020, en: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/role-of-social-partners-in-tackling-discrimination-at-work>; estudio *Trade union practices on non-discrimination and diversity* (prácticas sindicales en materia de no discriminación y diversidad), 2019, en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_report_tu_print_version.pdf.

¹⁰³ Artículo 19, apartado 2, de la Directiva de igualdad en el empleo; artículo 17, apartado 2, de la Directiva de igualdad racial. Sobre la discriminación múltiple e interseccional, véase la sección 2.1.

¹⁰⁴ La «integración de la perspectiva de género» consiste en evaluar la incidencia de las medidas de la UE tanto sobre las mujeres como sobre los hombres y responsabilizarse de que se lleve a cabo cualquier reajuste necesario, de forma que mujeres y hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la desigualdad. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic_engagement_en.pdf.

¹⁰⁵ Por ejemplo, DK, IE, IT, LT, HU, PT y SI.

¹⁰⁶ Véanse el artículo 13 de la Directiva de igualdad racial, el artículo 12 de la Directiva del Consejo 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, el artículo 20 de la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo 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) y el artículo 11 de la Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo.

igualdad, la práctica totalidad de los organismos de los Estados miembros¹⁰⁷ también tienen competencias en el ámbito de aplicación de esa Directiva.

La Directiva de igualdad racial deja a los Estados miembros un amplio margen de discrecionalidad en lo relativo al funcionamiento de los organismos de igualdad. El artículo 13 solo establece que deben tener determinadas competencias mínimas:

- prestar *asistencia independiente* a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones por discriminación;
- realizar *estudios independientes* sobre la discriminación racial; y
- publicar *informes independientes* y formular *recomendaciones* sobre cualquier cuestión relacionada con dicha discriminación.

Dado que los Estados miembros son los responsables de la aplicación efectiva de las disposiciones, existen *diferencias entre los distintos organismos de igualdad* en lo tocante a su mandato¹⁰⁸, facultades, estructura, dirección, independencia, recursos y eficacia. A su vez, estas diferencias han dado lugar a una *aplicación dispar* de la Directiva en los Estados miembros, en lo que respecta al nivel y la naturaleza de la protección y la promoción de la igualdad y a la sensibilización del público en general y de las instituciones nacionales.

No obstante, en la mayoría de los casos, los organismos de igualdad han resultado fundamentales para la promoción y la aplicación efectiva de la legislación en materia de igualdad de trato. Se han convertido en instituciones necesarias y valiosas para impulsar el cambio a escala de las personas, las instituciones y la sociedad en su conjunto.

El 22 de junio de 2018, la Comisión adoptó una *Recomendación sobre normas relativas a los organismos para la igualdad*¹⁰⁹, cuyo objetivo es que todos ellos desarrollen su potencial al máximo. En junio de 2019, complementó esta Recomendación con la organización de un *seminario de buenas prácticas* para funcionarios públicos¹¹⁰.

Los organismos de igualdad son cruciales a la hora de asegurar que los particulares y los grupos discriminados puedan disfrutar de todos sus derechos. Por lo tanto, deben poder realizar de manera efectiva las tareas que se les han asignado de acuerdo con el Derecho de la UE. La Comisión se comprometió¹¹¹ a examinar en mayor detalle en qué medida los Estados miembros han seguido la Recomendación de 2018, prestando particular atención al papel y la independencia de los organismos de igualdad.

Más de dos años después de adoptar la Recomendación, cuatro Estados miembros han manifestado su intención de modificar sus disposiciones nacionales sobre organismos de

¹⁰⁷ A excepción de ES, FI y PT.

¹⁰⁸ Por ejemplo, en algunos países de la UE, el organismo de igualdad puede ser parte de una institución nacional de derechos humanos (INDH).

¹⁰⁹ C(2018) 3850 final.

¹¹⁰ El seminario se organizó en colaboración con el Gobierno sueco y reunió a los miembros del Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad, la FRA, Equinet y algunos organismos nacionales de igualdad. Ofreció apoyo para lograr un entendimiento común de la Recomendación y estableció buenas prácticas para su implementación.

¹¹¹ En el Plan de Acción Antirracismo de la UE para 2020-2025, el nuevo marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos, y la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ para 2020-2025.

igualdad para aplicar algunas de las recomendaciones y en torno a diez Estados miembros ya lo han hecho (por ejemplo, mediante una ampliación del presupuesto). Sin embargo, la mayoría no comunicó ningún cambio ni ninguna reforma destacable.

El Documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto a este informe facilita dicho análisis detallado sobre *la aplicación de la Recomendación*. Su conclusión es que el limitado y dispar nivel de aplicación de la Recomendación sigue impidiendo que algunos organismos de igualdad cumplan su función de manera efectiva. En la práctica, eso conlleva la existencia de diferentes niveles de protección contra la discriminación en la UE. Continuar compartiendo buenas prácticas u orientaciones a escala de la UE y aumentar el grado de concienciación será muy beneficioso para reforzar el papel de los organismos de igualdad. No obstante, la experiencia con la aplicación de la Recomendación demuestra que no es suficiente. Por consiguiente, la Comisión estudiará si propone posible legislación para reforzar el papel de los organismos nacionales de igualdad, a más tardar en 2022.

2.5. Recogida de datos

Los datos sobre igualdad de trato son fundamentales para concienciar y sensibilizar a las personas, cuantificar la discriminación, mostrar las tendencias con el paso del tiempo, demostrar la existencia de discriminación, evaluar la aplicación de la legislación en materia de igualdad de trato, demostrar la necesidad de la acción positiva¹¹² y contribuir a la elaboración de políticas basadas en datos¹¹³.

Las Directivas no incluyen ningún requisito general para recoger, analizar y usar datos sobre igualdad¹¹⁴. Sin embargo, la Directiva de igualdad racial exige que los organismos de igualdad realicen encuestas independientes, publiquen informes independientes y formulen recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con la discriminación racial (véase más arriba)¹¹⁵.

A escala de la UE, se han dado los siguientes pasos importantes para abordar la falta de datos sobre igualdad de trato y la necesidad de orientaciones prácticas sobre la recogida de datos sobre igualdad¹¹⁶:

- ✓ la Comisión presentó *una serie de estudios acerca de los datos sobre igualdad de trato*¹¹⁷;
- ✓ la Comisión respaldó la labor del Subgrupo de Datos sobre Igualdad del Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad¹¹⁸, que publicó:

¹¹² Artículo 5 de la Directiva de igualdad racial; artículo 7 de la Directiva de igualdad en el empleo.

¹¹³ Tal y como se anunció en el Plan de Acción Antirracismo de la UE, la Comisión tomará medidas para impulsar un enfoque coherente relativo a la recogida de datos sobre igualdad, en particular, en lo tocante a los datos desagregados por origen racial o étnico.

¹¹⁴ Para una definición completa de datos sobre igualdad de trato, véase *Guidelines on improving the collection and use of equality data* (Directrices sobre la mejora de la recogida y el uso de datos sobre igualdad), Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad, Subgrupo de Datos sobre Igualdad, julio de 2018, p. 4.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf.

¹¹⁵ Artículo 13, apartado 2, de la Directiva de igualdad racial.

¹¹⁶ Esta necesidad se identificó en el informe de 2014.

¹¹⁷ https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=112035.

- las directrices *Guidelines on improving the collection and use of equality data at national level*¹¹⁹, que destacan que el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)¹²⁰ no impide la recogida de datos sobre igualdad, incluso cuando se desagregan por origen racial y étnico, si se realiza de forma apropiada¹²¹;
 - un *compendio de prácticas prometedoras*¹²²; y
 - una *herramienta de diagnóstico*¹²³;
- ✓ el programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía» de la Comisión citó la mejora de la recogida de datos sobre igualdad de trato entre sus prioridades¹²⁴.

Muchos Estados miembros comunicaron buenas prácticas de recogida de datos sobre igualdad de trato¹²⁵, entre las que cabe citar las siguientes:

- *contar con la participación de una serie de actores pertinentes (y coordinarlos)*, p. ej., oficinas de estadística, departamentos y organismos públicos, inspecciones, universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, autoridades de protección de datos y el sector privado¹²⁶;
- *publicar datos sobre denuncias* recibidas por los organismos de igualdad, la policía, los servicios públicos, las inspecciones y los órganos jurisdiccionales, y sobre *sentencias*¹²⁷;

¹¹⁸ El Subgrupo está integrado por representantes de los Estados miembros y Noruega, la Comisión, Eurostat y la FRA. Su objetivo es ayudar a los países en sus esfuerzos para mejorar la recogida y el uso de datos sobre igualdad de trato.

¹¹⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf.

¹²⁰ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

¹²¹ Véanse, en particular, el artículo 9, apartado 2, letras a), g) y j), y el considerando 26 del RGPD. Véanse también las pp. 7-8 de las directrices del Subgrupo (antes citadas, nota al pie 114).

¹²² <https://fra.europa.eu/es/promising-practices-list?page=3>.

¹²³ <https://fra.europa.eu/en/themes/equality-non-discrimination-and-racism/about-compendium#diagnostic-tool>.

¹²⁴ Para obtener información sobre las convocatorias más recientes, véanse los anexos a la Decisión de ejecución de la Comisión sobre la financiación del Programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía» y la adopción del programa de trabajo [C(2018) 7916 final, 29.11.2018, p. 20 y C(2019) 7824 final, 5.11.2019, p. 33]. Tanto para 2019 como para 2020, cinco proyectos han firmado acuerdos de subvención en el marco de la «prioridad de la recogida de datos», que abarcan contribuciones máximas de la UE de entre 100 000 EUR y 200 000 EUR para cada proyecto.

¹²⁵ Además, muchos Estados miembros informaron ampliamente sobre investigaciones cualitativas y cuantitativas acometidas a escala nacional sobre temas relacionados con la no discriminación y la igualdad.

¹²⁶ Aproximadamente la mitad de las respuestas recibidas de los Estados miembros mencionaron buenas prácticas a este respecto.

¹²⁷ Información facilitada, por ejemplo, por:

- Países Bajos (sobre denuncias ante organismos de igualdad, la policía y servicios antidiscriminación);
- Eslovaquia (sobre informes de órganos jurisdiccionales relativos a casos de discriminación); y
- Polonia (sobre la publicación de la cifra del número de denuncias de discriminación por parte de las autoridades de inspección de trabajo).

En general, los Estados miembros proporcionaron en muchos casos datos sobre las denuncias o resoluciones relativas al trabajo de organismos de igualdad, pero muchos menos acerca de (la publicación de) datos sobre las denuncias recibidas por la policía o las denuncias recibidas o

- *aprovechar la experiencia de la FRA* en materia de recogida de datos¹²⁸;
- promover la recogida y el uso de datos de igualdad de trato mediante *proyectos específicos*¹²⁹;
- utilizar datos sobre igualdad de trato para *examinar y evaluar la incidencia y la eficacia* de la legislación en materia de no discriminación¹³⁰;
- utilizar *ejercicios de compra simulada y ensayo de situaciones* para examinar patrones de discriminación¹³¹;
- contar con la participación de organizaciones de minorías en la *recogida y divulgación* de datos sobre igualdad de trato¹³²;
- desarrollar datos estadísticos que puedan servir como *prueba de casos de discriminación indirecta*¹³³; y
- *recoger datos desagregados sobre igualdad de trato* en los censos de población¹³⁴.

No obstante, muchos Estados miembros todavía consideran que la falta de datos sobre igualdad de trato es un problema en su país. Hay *margen de mejora* en relación con la regularidad y la comparabilidad de los datos¹³⁵, la recogida de datos sobre denuncias y sobre casos de discriminación (también sobre las sanciones dictadas), la recopilación de datos desagregados por origen racial o étnico, la recogida de datos por actores privados (incluidos empleadores) y la cooperación entre todos los afectados.

3. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA DIRECTIVA DE IGUALDAD RACIAL

Un sistema exhaustivo de protección jurídica contra la discriminación requiere asegurar que no existen lagunas en dicha protección. Veinte años después de la adopción de la Directiva de igualdad racial, de acuerdo con el Plan de Acción Antirracismo de la UE, también se han observado lagunas en la protección ofrecida por la Directiva.

resoluciones adoptadas por órganos jurisdiccionales. Chequia presentó un informe especializado elaborado por su organismo de igualdad relativo al acceso a la justicia de las víctimas de discriminación, que incluye cifras y datos sobre casos judiciales. Luxemburgo comunicó cifras anuales de condenas en órganos jurisdiccionales relacionadas con discriminación racial, sin aclarar si estos datos se habían publicado.

¹²⁸ Eslovaquia consultó a la FRA acerca de la elaboración de un cuestionario sobre discriminación. Finlandia se guio por las actividades de la FRA para armonizar sus cuestionarios para la recogida de datos sobre igualdad de trato. Portugal analizó sus datos nacionales a la luz de los resultados de las encuestas de la FRA.

¹²⁹ Bélgica mencionó un proyecto financiado por el Programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía» destinado a utilizar nuevas herramientas para recoger y utilizar datos sobre igualdad de trato.

¹³⁰ Por ejemplo, BE y FI.

¹³¹ Comunicado por Bélgica. El ensayo de situaciones es un método para poner al descubierto la discriminación sobre la base de una prueba de comparación de pares; por ejemplo, una pareja se postula a modo de prueba a una vacante de trabajo, utilizando una solicitud idéntica que solo difiere en lo tocante a la característica específica que se está estudiando (por ejemplo, la edad).

¹³² Por ejemplo, FI y IT.

¹³³ Por ejemplo, LT.

¹³⁴ El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2021 de Polonia abarcaba características como la nacionalidad, el origen étnico y la discapacidad. El censo de 2021 de Irlanda incluía una pregunta sobre origen étnico.

¹³⁵ El uso de algoritmos podría contribuir a detectar la discriminación, p. ej., mostrando patrones de desventajas.

Los bajos porcentajes de denuncias por discriminación siguen siendo un problema¹³⁶, y todavía existe margen de mejora para la recogida de datos sobre denuncias y casos de discriminación¹³⁷. Ello dificulta realizar una evaluación exhaustiva de los ámbitos de la vida en los que se materializan casos de discriminación por el motivo.

Las encuestas de la FRA muestran que los ciudadanos de toda la UE sufren un alto nivel de discriminación por su origen racial o étnico de manera periódica. De los ámbitos que abarca la Directiva de igualdad racial, los datos de la FRA aclaran que el empleo es la esfera en la que se experimenta más discriminación en función del origen étnico o como inmigrante¹³⁸. Esto incluye situaciones en las que las personas están «en la búsqueda de trabajo» o «en el lugar de trabajo».

3.1. El concepto de «origen étnico y racial»

La Directiva de igualdad racial no define el concepto de «origen racial o étnico»¹³⁹. El TJUE ha ofrecido orientaciones sobre la interpretación del concepto de «origen étnico»¹⁴⁰; más concretamente, en su sentencia en el asunto CHEZ reconocía que «el concepto de origen étnico proviene de la idea de que los grupos sociales se identifican en especial por una comunidad de nacionalidad, de fe religiosa, de lengua, de origen cultural y tradicional y de entorno de vida»¹⁴¹. Por lo tanto, se puede determinar la posible influencia del origen racial o étnico partiendo de distintas características, incluidos la *lengua, la religión, el origen, el color de la piel y la nacionalidad*. Dado que los datos de la FRA muestran que el color de la piel o la religión de una persona constituyen desencadenantes específicos de discriminación étnica o racial, esto tiene una importante relevancia práctica¹⁴².

En su sentencia en el asunto Jyske Finans, el TJUE recalcó que el *país de nacimiento* de una persona también puede ser considerado un factor relevante¹⁴³. Sin embargo, aclaró que no puede aceptarse como criterio *suficiente*. El país de nacimiento de una persona «s[o]lo sería uno de los factores específicos que permitirían concluir que una persona

¹³⁶ Véanse apartados anteriores en el capítulo 2.2.1 sobre la defensa de los derechos.

¹³⁷ Véanse apartados anteriores en el capítulo 2.5 sobre la recogida de datos.

¹³⁸ Para obtener más información, véase la encuesta EU-MIDIS II de la FRA, p. 34.

En lo referente a acceder al mercado laboral, algunos Estados miembros también han comunicado una preocupación especial por los afrodescendientes.

¹³⁹ La Directiva ofrece protección a todas las personas, incluidos los nacionales de terceros países. Al mismo tiempo, dice que no cubre las diferencias de trato por motivos de *nacionalidad* y derivadas de la *situación jurídica* de los nacionales de terceros países y de los apátridas (véanse el artículo 3, apartado 2, y el considerando 13).

¹⁴⁰ No hay orientaciones sobre la interpretación del concepto de «origen racial». Algunos Estados miembros no citan la «raza» ni el «origen racial» en su legislación nacional, con el fin de evitar generalizaciones grupales perjudiciales. Esta preocupación también subyace al considerando 6 de la Directiva, que dice que la UE «[...] rechaza las teorías que tratan de establecer la existencia de las razas humanas».

¹⁴¹ Sentencia CHEZ (nota al pie 33), apartado 46. Véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de abril de 2017, Jyske Finans A/S, C-668/15, EU:C:2017:278, apartado 17. Al desarrollar esta definición, el TJUE tuvo en cuenta las definiciones utilizadas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en concreto las sentencias Natchova y otros c. Bulgaria [GS], asuntos n.º 43577/98 y 43579/98, CEDH 2005-VII, y Sejdić y Finbci c. Bosnia-Herzegovina [GS], asuntos n.º 27996/06 y 34836/06, apartados 43 a 45 y 50, CEDH 2009 (véase la sentencia CHEZ, apartado 46).

¹⁴² Comunicación de la FRA.

¹⁴³ Sentencia Jyske Finans (nota al pie 141), apartado 18. Este caso versaba sobre una entidad de crédito que pidió a un ciudadano danés nacido en Bosnia y Herzegovina que proporcionara una prueba de identidad adicional, algo que no exige a los ciudadanos daneses nacidos en Dinamarca.

pertenece a un grupo étnico, sin ser en modo alguno decisivo a este respecto»¹⁴⁴. Según el Tribunal, un trato distinto dado por una entidad de crédito exclusivamente por el país de nacimiento de una persona (en ausencia de otros factores) es insuficiente para acreditar una denuncia de discriminación por motivo del «origen étnico». Por lo tanto, para probar la existencia de discriminación indirecta, habría que identificar un *grupo étnico específico* que ha sido objeto de un trato desfavorable, en comparación con otros grupos. A juicio del Tribunal, no cabe acoger la alegación de que el país de nacimiento de una persona «afecta más probablemente, de manera general, a las personas de “un origen étnico concreto” que a “otras personas”»¹⁴⁵.

El TJUE confirmó este enfoque en su sentencia en el asunto Maniero, que se refería a una beca educativa disponible únicamente para personas que habían aprobado un examen jurídico estatal alemán y no para quienes habían aprobado un examen equivalente en otros países. En consonancia con su argumentación en el asunto Jyske Finans, el Tribunal consideró que ningún *grupo étnico concreto* podía considerarse desfavorecido en comparación con otros¹⁴⁶.

Al presentar información sobre la aplicación de la Directiva de igualdad racial, varios Estados miembros pusieron de relieve la protección ofrecida en su jurisdicción contra la discriminación por motivos como el color de la piel, el lugar de nacimiento, la lengua, la ascendencia o el origen nacional. Motivos como el color, la lengua y el nacimiento, entre otros, se mencionan explícitamente en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁴⁷. La Carta es aplicable dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y se ha reconocido que su artículo 21 tiene efecto directo¹⁴⁸. Al interpretar el concepto de origen étnico, el TJUE ha invocado la importancia de garantizar una protección efectiva del derecho a la igualdad de trato y la no discriminación, tal como se prevé en el artículo 21 de la Carta¹⁴⁹. Si bien dictaminó que el ámbito de aplicación de la Directiva no puede definirse de manera restrictiva, sí aclaró que no puede extenderse a la discriminación por motivos distintos de aquellos enumerados de manera exhaustiva en la Directiva¹⁵⁰.

3.2. Ámbito de aplicación

En este contexto, cabe recordar que el artículo 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que constituye el fundamento jurídico de la Directiva, permite al legislador de la Unión a luchar contra la discriminación solo dentro de los límites de las facultades concedidas por los Tratados sobre la Unión.

El artículo 3 de la Directiva de igualdad racial hace referencia al empleo y el ejercicio profesional, la protección/ventajas sociales, la educación y el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda.

¹⁴⁴ Sentencia Jyske Finans (nota al pie 141), apartados 18 y 20.

¹⁴⁵ Sentencia Jyske Finans (nota al pie 141), apartados 34 y 35.

¹⁴⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de noviembre de 2018, Heiko Jonny Maniero, C-457/17 ECLI:EU:C:2018:912, apartados 47 y 48.

¹⁴⁷ Esta disposición, además, incluye una lista *no exhaustiva* de motivos de discriminación.

¹⁴⁸ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de mayo de 2018, Vera Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257.

¹⁴⁹ Véase la sentencia CHEZ (nota al pie 33), apartados 42, 55 y 56.

¹⁵⁰ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 2006, Sonia Chacón Navas, C-13/05 ECLI:EU:C:2006:456.

En el marco de dicho ámbito, la Directiva también se aplica a la discriminación derivada del uso de la *inteligencia artificial*¹⁵¹.

En materia de empleo, la Directiva se aplica a las condiciones de acceso al empleo, el trabajo por cuenta propia y las actividades profesionales, para acceder a todos los tipos y niveles de orientación y formación profesionales, así como a las condiciones de empleo y trabajo, incluidas las de despido y remuneración. Sin embargo, existe una excepción por la que una diferencia de trato basada en una característica relativa al origen racial o étnico no constituye una discriminación si se corresponde con un requisito específico indispensable para una actividad profesional determinada¹⁵². Por ejemplo, un director de *casting* puede buscar un actor con un origen racial específico para representar un papel en una película.

La Directiva abarca todos los tipos de *educación*, general y profesional, pública y privada, religiosa y secular, desde el nivel preescolar a la educación superior. En su sentencia en el asunto Maniero, el TJUE aclaró el alcance de «educación». Leyendo la Directiva a la luz de su objetivo de promover la igualdad, interpretó el concepto de manera amplia y estimó que incluye el *acceso a la educación* y la *supresión de los obstáculos financieros pertinentes*. La concesión de ventajas financieras estrechamente vinculada a la participación de una persona en proyectos educativos entra, por tanto, dentro del ámbito de aplicación de la Directiva¹⁵³.

La Directiva de igualdad racial engloba la *oferta de bienes y servicios* y el acceso a estos, que están disponibles al público. El significado del *concepto de «servicios»* procede del artículo 57 del TFUE —deben constituir una actividad económica, es decir, prestarse normalmente a cambio de una remuneración e incluir, en particular, actividades de carácter industrial o mercantil—.

La Directiva es aplicable con independencia de que los bienes y servicios disponibles para el público se suministren o presten en el sector público o en el privado. De esta manera, quedan abarcados los servicios *públicos*, pero solo en la medida en que se correspondan con la definición de un «servicio» en el sentido del artículo 57 del TJUE, tal y como ya se ha explicado.

Por ejemplo, entre los *servicios* incluidos en la definición prevista en la Directiva, se cuentan la vivienda¹⁵⁴ o el suministro de electricidad¹⁵⁵. La atención sanitaria se abarca como aspecto de la seguridad social, aunque también puede incluirse en el ámbito de

¹⁵¹ El 19 de febrero de 2020, la Comisión publicó el Libro Blanco sobre la inteligencia artificial, por el que se marca el camino para una propuesta legislativa siguiendo un enfoque centrado en los seres humanos; la Comisión la presentará en 2021. Para obtener más información sobre la discriminación algorítmica, véanse, entre otras publicaciones pertinentes: FRA (2020), ‘Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights’ (<https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights>); FRA (2018), ‘#BigData: Discrimination in data-supported decision making’ (<https://fra.europa.eu/en/publication/2018/bigdata-discrimination-data-supported-decision-making>).

¹⁵² Véase el artículo 4 de la Directiva.

¹⁵³ Sentencia Heiko Jonny Maniero (nota al pie 146).

¹⁵⁴ En la Directiva no se define «vivienda»; los límites de este término prácticamente no se han puesto a prueba.

¹⁵⁵ Sentencia CHEZ (nota al pie 33), apartado 43.

aplicación de los servicios, pero solo si se presta a cambio de una remuneración pagada por un organismo con ánimo de lucro¹⁵⁶.

El legislador no incluyó en el ámbito de aplicación material de la Directiva actuaciones del sector público que conllevan «el ejercicio de la autoridad pública» (p. ej., la actuación policial, las autoridades de detección de fraudes, y el sistema judicial penal y civil) sin un elemento de «prestación de servicios»¹⁵⁷. Por ejemplo, la Directiva no se aplica cuando la policía para o acosa a alguien por su origen racial o étnico¹⁵⁸.

La referencia a los bienes y servicios «disponibles al público» es un concepto que a veces suscita diferentes preguntas. La condición de la «disponibilidad al público» abarca situaciones en las que la oferta de ciertos bienes o servicios se ha hecho en el dominio público (por ejemplo, mediante un anuncio en el periódico o un sitio web de acceso público, o mediante un folleto pegado a una ventana), pero no engloba aquellos ofrecidos solamente al círculo de familiares.

3.3. Los gitanos se encuentran entre los grupos más afectados por la discriminación

Varios Estados miembros y partes interesadas indicaron que las personas gitanas¹⁵⁹ se ven afectadas de manera especial por la discriminación, sobre todo, en los ámbitos de la educación, el acceso al empleo y la vivienda (lo cual coincide con las encuestas de la FRA¹⁶⁰). Las comunidades romaníes también afrontan problemas graves en lo relativo al conocimiento de sus derechos y el acceso a la justicia¹⁶¹. La pandemia de COVID-19 ha afectado de manera desproporcionada a los gitanos, lo cual ha agravado aún más la desigualdad, en particular en la educación, la sanidad y el empleo¹⁶².

Para abordar estos retos, los Estados miembros han comunicado medidas políticas, investigaciones y campañas específicas. Tras su evaluación del marco europeo de

¹⁵⁶ Véase el Manual de legislación europea contra la discriminación de la FRA, 2018, p. 134, incluyendo referencias a la jurisprudencia del TJUE.

¹⁵⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 2011, Runevič-Vardyn, C-391/09 ECLI:EU:C:2011:291, apartados 45, 47 y 48. El Tribunal señaló que, en los trabajos preparatorios relativos a la Directiva, el Consejo no aceptó una propuesta de enmienda del Parlamento Europeo que habría ampliado su ámbito de aplicación a «el ejercicio de las funciones de cualquier órgano o autoridad públicos, incluida la actuación policial, el control de la inmigración y el sistema judicial penal».

¹⁵⁸ Cuando se encuestó a personas pertenecientes a grupos minoritarios étnicos o inmigrantes, el 14 % afirmó que la policía los había parado en los doce meses anteriores a la encuesta. De aquellas personas a las que habían parado en este periodo de tiempo, el 40 % cree que la ocasión más reciente se debió a su origen étnico o como inmigrante (encuesta EU-MIDIS II de la FRA, p. 69). Entre los encuestados que sufrieron acoso motivado por el odio, el 3 % afirmó que el autor era un funcionario de policía o un guardia de fronteras (encuesta EU-MIDIS II de la FRA, p. 17).

¹⁵⁹ Irlanda también alude a los «nómadas irlandeses» (un grupo étnico indígena nómada cuyos miembros conservan una serie de tradiciones). Aunque en ocasiones se han asimilado a los gitanos por sus (antiguas) tradiciones nómadas y por sufrir niveles similares de discriminación y exclusión social, no están relacionados lingüísticamente.

¹⁶⁰ Una encuesta de la FRA llevada a cabo en 2020 en seis países muestra que el 60 % de los gitanos y personas itinerantes se habían sentido discriminados por ser gitanos o itinerantes en los cinco años precedentes, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-roma-travellers-six-countries_en.pdf.

¹⁶¹ Las partes interesadas han comunicado niveles especialmente bajos de conocimiento de sus derechos en la comunidad romaní.

¹⁶² https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-roma_en.pdf.

estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020¹⁶³, la Comisión publicó un *Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos para 2020-2030*¹⁶⁴ reforzado y reformado. Mediante una estructura de tres pilares, complementa la inclusión socioeconómica de los gitanos con el fomento de la igualdad y la promoción de su participación. La mejora de la recogida de datos es un aspecto importante de esta iniciativa¹⁶⁵.

El nuevo marco va acompañado de una propuesta de Recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos. Uno de los objetivos clave es la aplicación efectiva de la Directiva de igualdad racial previniendo y combatiendo la discriminación contra los gitanos. Incluye recomendaciones para atajar el antigitanismo e insta a los Estados miembros a reforzar la participación de los organismos nacionales de igualdad y las organizaciones de la sociedad civil, y la cooperación con ellos, para alcanzar estos objetivos.

Desde 2014, la Comisión ha incoado procedimientos de infracción contra tres Estados miembros por segregación escolar de niños gitanos¹⁶⁶. Estos procedimientos siguen en curso.

4. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA DIRECTIVA DE IGUALDAD EN EL EMPLEO

Los Estados miembros no señalaron ninguna dificultad importante relacionada con la interpretación y la aplicación de las disposiciones de la Directiva de igualdad en el empleo en 2014-2020, a la vez que pusieron de relieve ciertas dificultades con conceptos comunes a ambas directivas¹⁶⁷. Algunas partes interesadas se centraron, en particular, en lo tocante a los ajustes razonables realizados para personas con discapacidad, también en relación con las dificultades a la hora de entender este concepto, ponerlo en práctica y obtener la orientación apropiada en este sentido. Algunas partes interesadas propusieron extender la obligación de realizar dichos ajustes razonables para abarcar otros motivos de discriminación distintos de la discapacidad.

En la actualidad, no está en marcha ningún procedimiento de infracción en relación con la Directiva. Sin embargo, el TJUE dictó una serie de sentencias importantes en procesos prejudiciales presentados por tribunales nacionales de varios Estados miembros relativos a la discriminación por todos los motivos abarcados por la Directiva¹⁶⁸.

¹⁶³ *Informe sobre la evaluación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos hasta 2020* [COM(2018) 785 final].

¹⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_es.

¹⁶⁵ Se propone supervisar los progresos realizados para alcanzar los objetivos del marco estratégico para los gitanos mediante un cuadro de indicadores común de la UE que tenga en cuenta las particularidades de cada país. Para consultar un conjunto de dichos indicadores, véase «FRA Monitoring framework for an EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation: Objectives and indicators» (Marco de supervisión de la FRA para un marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos: objetivos e indicadores), https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2020-portfolio_of_indicators_working-paper_en.pdf

¹⁶⁶ CZ, HU (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_16_1823, punto 5);

SK (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/INF_19_5950, punto 4).

¹⁶⁷ Véase el capítulo 2.

¹⁶⁸ Unas cincuenta sentencias desde 2014; todavía están pendientes diez procesos prejudiciales.

4.1. Ámbito de aplicación

El TJUE dictó varias sentencias importantes sobre el *ámbito de aplicación* de la Directiva de igualdad en el empleo.

Aclaró¹⁶⁹ que el concepto de «condiciones de acceso al empleo» del artículo 3, apartado 1, letra a), puede abarcar una *declaración pública del empleador*, incluso si no se está llevando a cabo un proceso de selección de personal, siempre que se refieran, de hecho, a la política de contratación de una empresa. El asunto se refería a las declaraciones públicas de un abogado de que nunca contrataría a candidatos homosexuales para un puesto de trabajo¹⁷⁰. La interpretación no queda desvirtuada por la eventual limitación al ejercicio de la libertad de expresión.

En otra sentencia¹⁷¹, el Tribunal sostuvo que la Directiva es aplicable a un régimen *impositivo* concebido para mejorar el acceso a la formación profesional para jóvenes, en virtud del cual el tratamiento fiscal de los costes de formación varía en función de la edad del receptor de la formación. Sin embargo, en otro contexto en el asunto C¹⁷², dictaminó que la legislación nacional sobre un impuesto adicional sobre la renta procedente de pensiones de jubilación no entra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva. Dicha legislación no se aplica a la «retribución», sino al tipo impositivo, que es externo a la relación laboral¹⁷³.

El Tribunal confirmó su jurisprudencia anterior, en virtud de la cual los *motivos discrecionales* del artículo 1 de la Directiva se citan de forma exhaustiva y no incluyen la categoría profesional¹⁷⁴ ni la naturaleza de la relación laboral¹⁷⁵ de las personas afectadas.

4.2. Religión

Por primera vez desde la adopción de la Directiva, el TJUE tuvo la oportunidad de dictar importantes sentencias sobre las disposiciones relativas a la discriminación por motivos religiosos.

En el asunto Achbita¹⁷⁶, el Tribunal interpretó «religión» en un sentido amplio, que abarca la libertad de las personas de manifestar en público sus creencias religiosas. Consideró que una norma interna de una empresa privada que prohíbe llevar signos visibles de naturaleza política, filosófica o religiosa no constituye discriminación directa, siempre que se aplique de la misma forma a todos los trabajadores. Sin embargo, este tipo de norma aparentemente neutra puede constituir discriminación indirecta salvo que

¹⁶⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, ECLI:EU:C:2020:289.

¹⁷⁰ La interpretación de este concepto, que el TJUE aclara en relación con la Directiva de igualdad en el empleo, también puede ser relevante, por analogía, para la interpretación de la Directiva de igualdad racial, cuyo ámbito de aplicación abarca también las «condiciones de acceso al empleo».

¹⁷¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de noviembre de 2016, Lange, C-548/15, ECLI:EU:C:2016:850.

¹⁷² Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de junio de 2016, C, C-122/15, ECLI:EU:C:2016:391.

¹⁷³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de septiembre de 2020, YS/NK AG, C-223/19, ECLI:EU:C:2020:753.

¹⁷⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de octubre de 2020, FT, C-644/19, ECLI:EU:C:2020:810.

¹⁷⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de marzo de 2017, Milkova, ECLI:EU:C:2017:198.

¹⁷⁶ Véase la sentencia Achbita (nota al pie 33).

pueda justificarse objetivamente por ser apropiada y necesaria. Una política de neutralidad política, filosófica y religiosa puede constituir una finalidad legítima.

En su sentencia en el asunto Bougnaoui¹⁷⁷, el Tribunal sostuvo que, en ausencia de una política de neutralidad, un empleador no puede prohibir a una trabajadora llevar un pañuelo islámico en el lugar de trabajo para tener en cuenta los deseos de un cliente. Ese tratamiento no constituye un «requisito profesional esencial y determinante» en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva, justificado por la naturaleza o el contexto de la actividad profesional de la trabajadora.

Otras dos sentencias del TJUE¹⁷⁸ abordaron la interpretación del artículo 4, apartado 2, de la Directiva, que contempla una excepción al principio de no discriminación relativo a las iglesias y otras organizaciones cuya ética se base en la religión o las convicciones. El Tribunal consideró que los órganos jurisdiccionales nacionales deben someter los requisitos profesionales impuestos por las organizaciones cuya ética se base en la religión o las convicciones a un *control judicial efectivo*. Los requisitos deben estar vinculados de forma necesaria y objetiva a la naturaleza o el contexto de la actividad profesional, teniendo en cuenta la ética de la organización. No pueden abarcar consideraciones ajenas a esa ética o al derecho a la autonomía de la organización, y deben respetar el principio de proporcionalidad.

Se espera que el Tribunal continúe afinando su jurisprudencia en dos asuntos pendientes, en concreto, C-804/18 y C-344/20¹⁷⁹. Este último también plantea una pregunta sobre el concepto de «creencia». Varios Estados miembros han afirmado que les gustaría que este concepto se aclarara mejor en la jurisprudencia de la UE.

4.3. Orientación sexual

Teniendo en cuenta los objetivos y los valores fundamentales en los que se basa la Directiva, el Tribunal aclaró qué condiciones deben darse para que *declaraciones públicas homófobas* constituyen discriminación¹⁸⁰. La expresión de opiniones discriminatorias en cuestiones de contratación por un empleador probablemente disuadirá a las personas de presentar su candidatura a un empleo.

En otra sentencia¹⁸¹, el Tribunal señaló que los Estados miembros son libres de regular el *matrimonio entre personas del mismo sexo* o una forma alternativa de reconocimiento legal de su relación, así como de establecer la fecha efectiva de un matrimonio de ese tipo. Concluyó que una norma vigente en Irlanda, en virtud de la cual el derecho a una prestación de supervivencia a la pareja civil estaba sujeto a que la unión civil se hubiera celebrado antes del sexagésimo cumpleaños del afiliado a un régimen de jubilación, no constituía discriminación por motivos de orientación sexual, pese a que la legislación nacional no permitía las uniones civiles antes de que los miembros de la pareja cumplieran esa edad.

¹⁷⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de marzo de 2017, Bougnaoui, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204.

¹⁷⁸ Véase la sentencia Vera Egenberger (nota al pie 148); sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2018, IR, C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696.

¹⁷⁹ Asunto pendiente Wabe (C-804/18); asunto pendiente S.C.R.L. (C-344/20).

¹⁸⁰ Véase la sentencia *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI* (nota al pie 169).

¹⁸¹ Véase la sentencia David L. Parris (nota al pie 36).

4.4. Discapacidad

Un pequeño número de partes interesadas mencionaron algunas dificultades a la hora de interpretar el concepto de «discapacidad». El TJUE aclaró este aspecto haciendo referencia a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), que se aprobó en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión del Consejo 2010/48/CE y que, desde su entrada en vigor el 3 de mayo de 2008, se ha convertido en parte integrante del ordenamiento jurídico de la UE. El Tribunal consideró que los conceptos de «discapacidad» y limitación «duradera» de la capacidad de una persona en el trabajo deben ser objeto de una interpretación autónoma y uniforme en toda la UE¹⁸².

El concepto de «discapacidad» se refiere a una limitación resultante, en particular, de deficiencias físicas, mentales o psicológicas a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir la participación plena y efectiva de una persona en la vida profesional, en igualdad de condiciones con los demás trabajadores. El Tribunal especificó en su sentencia en el asunto Z¹⁸³ que la incapacidad para tener un hijo por medios convencionales¹⁸⁴ no constituye en sí misma un impedimento para el ejercicio de una actividad profesional. En la sentencia FOA¹⁸⁵, consideró que, aunque la obesidad no constituye en sí misma una «discapacidad», en determinadas circunstancias puede cumplir las condiciones previstas por la Directiva y, por tanto, estar cubierta por su protección.

La situación y las necesidades específicas de los trabajadores con una discapacidad deben tenerse en cuenta al evaluar si se sitúan en desventaja en comparación con los demás o si las medidas nacionales superan la prueba de proporcionalidad. Por tanto, en el asunto Ruiz Conejero¹⁸⁶, el Tribunal sostuvo que las personas con discapacidad corren el riesgo adicional de ausentarse del trabajo por motivo de una enfermedad relacionada con dicha discapacidad; además, tienen un riesgo mayor de acumular días de ausencia por motivos de enfermedad y, en consecuencia, de alcanzar los límites establecidos por la ley. El Tribunal concluyó que ello puede suponer una desventaja para las personas con discapacidad, de manera que se produzca una diferencia del trato basada en la discapacidad. Asimismo, al evaluar la proporcionalidad de las medidas nacionales en cuestión, el Tribunal aseveró que no debe pasarse por alto que las personas con discapacidad, por lo general, se enfrentan a mayores dificultades que aquellos que no tienen discapacidad a la hora de reintroducirse en el mercado laboral¹⁸⁷.

En otro asunto, el Tribunal también consideró que, si el empleador no ha realizado ajustes razonables (artículo 5 de la Directiva), el despido de un trabajador con una discapacidad

¹⁸² Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de diciembre de 2016, Daouidi, C-395/15, ECLI:EU:C:2016:917.

¹⁸³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 2014, Z, C-363/12, ECLI:EU:C:2014:159.

¹⁸⁴ El asunto involucró a una mujer que no podía gestar un hijo debido a una enfermedad rara. El empleador se negó a pagarle una baja remunerada equivalente a una baja por maternidad o un permiso de adopción tras el nacimiento de un bebé mediante un convenio de gestación por sustitución.

¹⁸⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 2014, FOA, C-354/13, ECLI:EU:C:2014:2463.

¹⁸⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 2018, Ruiz Conejero, C-270/16, ECLI:EU:C:2018:17. Este asunto se relacionaba con la legislación nacional (española) que permitía, sujeto a ciertas condiciones, el despido de un empleado por motivo de faltas de asistencia intermitentes al trabajo si estas, aun justificadas, superan ciertos límites estipulados por la ley.

¹⁸⁷ Sentencia Ruiz Conejero (nota al pie 186).

basado en criterios determinados por el empleador (baja productividad, poca polivalencia y un elevado absentismo) constituye una discriminación indirecta por motivos de discapacidad. A este respecto, el Tribunal citó el artículo 2 de la CDPD, en virtud del cual la denegación de ajustes razonables es una forma de discriminación¹⁸⁸.

En una reciente sentencia, el Tribunal interpretó el concepto de discriminación (artículo 2 de la Directiva) y dictaminó que el principio de igualdad de trato tiene por objeto proteger a un trabajador con discapacidad frente a cualquier discriminación basada en esa discapacidad, y ello no solo respecto de los trabajadores que no tengan discapacidad, sino también respecto de los demás trabajadores con discapacidad¹⁸⁹.

4.5. Edad

La mayoría de las sentencias del TJUE relativas a la Directiva de igualdad en el empleo se refieren a diferencias de trato relacionadas con la edad¹⁹⁰. Aunque los Estados miembros transpusieron la Directiva de forma correcta, se han planteado varios problemas de compatibilidad con respecto a leyes nacionales específicas. Al valorarlas, el Tribunal examinó en particular:

- la *comparabilidad de las situaciones*¹⁹¹;
- la posible existencia de un *factor objetivo neutro* no relacionado con la edad¹⁹²;
- la *legitimidad del objetivo o los objetivos perseguidos*¹⁹³; y
- si los medios utilizados son *apropiados/proporcionales*¹⁹⁴.

Citando el *derecho a trabajar* consagrado en el artículo 15, apartado 1, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Tribunal prestó especial atención a la participación de los trabajadores de más edad en la fuerza laboral y, por tanto, en la vida económica, cultural y social, y señaló que mantenerlos en nómina promueve la diversidad¹⁹⁵. Sin embargo, también se reconoce que los Estados miembros pueden aplicar una política social o laboral para promover el acceso de los trabajadores jóvenes al mercado laboral. Corresponde a las autoridades competentes de los Estados miembros encontrar el equilibrio adecuado entre los diferentes intereses involucrados¹⁹⁶. Al analizar la proporcionalidad de la legislación nacional en cuestión, el Tribunal aceptó que puede

¹⁸⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2019, DW/Nobel, C-397/18, ECLI:EU:C:2019:703.

¹⁸⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de enero de 2021, Szpital Kliniczny, C-16/19, ECLI:EU:C:2021:64.

¹⁹⁰ Véase, en este sentido, Liu, K., y O’Cinneide, C., ‘The ongoing evolution of the case-law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43 and 2000/78/EC (European Commission 2019)’, páginas 60 y ss.

¹⁹¹ Por ejemplo, sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de octubre de 2015, O, C-432/14, ECLI:EU:C:2015:643; y sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 2019, Vindel, C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106.

¹⁹² Por ejemplo, la fecha de contratación; véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 2019, Horgan y Keegan, C-154/18, ECLI:EU:C:2019:113.

¹⁹³ Por ejemplo, sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de julio de 2017, Abercrombie, C-143/16, ECLI:EU:C:2017:566.

¹⁹⁴ Por ejemplo, sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 2020, CO, C-670/18, ECLI:EU:C:2020:272.

¹⁹⁵ Sentencia CO (nota al pie 194).

¹⁹⁶ *Ibid.* El asunto se relacionaba con legislación nacional que prohibía, en general, que las autoridades administrativas públicas concediesen ciertos cargos a personas jubiladas.

tenerse en cuenta que la exclusión del trabajo afectó a las personas jubiladas, cuya vida profesional ha terminado y que reciben una pensión por jubilación. Se deja al tribunal nacional que presentó el proceso prejudicial verificar si dicha exclusión es apropiada para asegurar la consecución del objetivo perseguido y si refleja genuinamente un interés de alcanzar este de manera coherente y sistemática.

Varios asuntos versaban sobre la discriminación por edad en lo relativo a la *retribución*. Algunas leyes nacionales relativas a los salarios del sector público utilizaban la edad como indicador de los años de servicio¹⁹⁷. Otras no tenían en cuenta los períodos de servicio acumulados antes de que el trabajador cumpliera los dieciocho años de edad para calcular los salarios¹⁹⁸. En algunos casos, las modificaciones legales realizadas para subsanar la situación en realidad perpetuaron la discriminación¹⁹⁹.

El Tribunal también aclaró el significado de «requisitos profesionales esenciales y determinantes» en dos asuntos relativos a la edad máxima de contratación de fuerzas policiales, teniendo en cuenta la naturaleza específica de los trabajos en cuestión²⁰⁰.

5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

El TJUE desarrolló orientaciones útiles sobre varias disposiciones, lo cual aclaró algunos problemas de interpretación. Tanto en el ámbito nacional como a escala de la UE, se han emprendido iniciativas importantes para mejorar la aplicación en la práctica de las disposiciones en materia de no discriminación.

Estas iniciativas han permitido algunos avances positivos, como, por ejemplo, los logrados en la recogida de datos. No obstante, sigue habiendo motivos de preocupación, como el temor de las víctimas a sufrir represalias, la reducida cuantía y la disparidad de las indemnizaciones, la escasez de pruebas y el poco conocimiento de los derechos y los mecanismos de apoyo (p. ej., los organismos de igualdad). *Todos estos retos contribuyen al reducido número de denuncias de casos de discriminación.*

Las medidas de seguimiento para subsanar las dificultades identificadas en el presente informe podrían incluir las siguientes:

- Un *seguimiento más estrecho* por parte de los Estados miembros de la implementación de las Directivas, en particular en lo relativo a la protección contra las represalias y a la aplicación de sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias. La Comisión ofrecerá apoyo a este respecto, por ejemplo, encargando un *estudio sobre sanciones*.
- El mantenimiento de los esfuerzos a escala nacional y de la UE para:
 - *sensibilizar* al público en general y a las personas que se encuentran particularmente en riesgo de sufrir discriminación, en concreto, sobre sus derechos y los mecanismos de apoyo existentes;

¹⁹⁷ Por ejemplo, sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de junio de 2014, Specht (asuntos acumulados C-501/12 a C-506/12, C-540/12 y C-541/12, ECLI:EU:C:2014:2005).

¹⁹⁸ Por ejemplo, sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 2014, Schmitzer, C-530/13, ECLI:EU:C:2014:2359.

¹⁹⁹ Por ejemplo, sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de mayo de 2019, Leitner, C-396/17, ECLI:EU:C:2019:375.

²⁰⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 2014, Pérez, C-416/13, ECLI:EU:C:2014:2371; sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de noviembre de 2016, Sorondo, C-258/15, ECLI:EU:C:2016:873.

- financiar *proyectos*; la Comisión continuará promoviendo la igualdad y apoyando a las víctimas mediante las vías de financiación de la UE, incluido el programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores» y el programa «Justicia»; y
- ofrecer con regularidad *información y formación* a responsables políticos, jueces y abogados sobre la legislación en materia de no discriminación, incluidos aspectos fundamentales como la discriminación indirecta, el acoso, la carga de la prueba, las sanciones y la discriminación algorítmica; y
- fomentar la *recogida de datos* en el ámbito nacional, con especial énfasis en estadísticas, denuncias, sentencias, sanciones y desgloses por factores de igualdad (incluidos los considerados potencialmente sensibles, como el origen étnico o racial). Para garantizar la comparabilidad de datos a lo largo del tiempo y entre regiones/países, continúa siendo fundamental contar con un enfoque coordinado en toda la UE²⁰¹.

Los *organismos de igualdad* son socios estratégicos en toda esta labor. Resulta crucial continuar reforzando su visibilidad, su cometido y su funcionamiento eficaz e independiente, tal y como se analiza en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto al presente informe. El continuo intercambio de buenas prácticas a escala de la UE y la labor de sensibilización también reportarán ventajas considerables, incluso en materia de prevención. Además, como ya se ha anunciado²⁰², la Comisión estudiará si propone posible legislación para reforzar el papel de los organismos nacionales de igualdad, a más tardar en 2022.

Todas las partes interesadas afectadas, incluidos los sindicatos, los empresarios y sus asociaciones y las organizaciones de la sociedad civil, tienen una función de cumplir en sus respectivas esferas de competencia. Con el fin de aprovechar todo el potencial de las Directivas, la Comisión seguirá trabajando con los Estados miembros, los organismos de igualdad, la FRA, organizaciones de la sociedad civil e interlocutores sociales para garantizar una protección sistemática de las víctimas de discriminación.

Las circunstancias han cambiado desde la adopción de la Directiva de igualdad racial el 29 de junio de 2000, también debido a los avances tecnológicos. Pese a los retos que plantea el bajo nivel de denuncias, las experiencias de discriminación por motivos de origen racial o étnico siguen estando extendidas en la UE, con origen en una gama amplia de causas que incluyen estereotipos y sesgos. Sería necesario un análisis más completo para determinar la relación entre la persistencia de la discriminación racial experimentada en la UE y posibles deficiencias en el cumplimiento de las normas de la Unión. Además, permitiría estudiar posibles lagunas en el ámbito de aplicación y la cobertura de la legislación. También debe analizarse la coherencia entre la Directiva de igualdad racial y otros instrumentos pertinentes de la UE. Deben recabarse datos sobre los ámbitos en los que se materializan los incidentes de discriminación, incluidos aquellos en los que son las autoridades encargadas de la aplicación de la ley las que pueden discriminar. Dicho análisis, que debería incluir una consulta a todas las partes

²⁰¹ Como se anunció en el Plan de Acción Antirracismo de la UE, la Comisión organizará una mesa redonda acerca de datos sobre igualdad que reúna a las partes interesadas principales.

²⁰² En el Plan de Acción Antirracismo de la UE, el nuevo marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos, y la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ para 2020-2025.

interesadas pertinentes, serviría para obtener datos sólidos y de buena calidad que aporten pruebas de la discriminación racial experimentada sobre el terreno.