

IGUALDAD EN LA UE 20 AÑOS DESPUÉS DE LA APLICACIÓN INICIAL DE LAS DIRECTIVAS SOBRE IGUALDAD –

DICTAMEN 1/2021 DE LA FRA – RESUMEN

El dictamen 1/21 de la FRA ilustra el alcance y la naturaleza de las experiencias vividas de desigualdad y discriminación en toda la UE. Lo hace en relación con los motivos de discriminación y los ámbitos de la vida cubiertos por las directivas sobre igualdad racial y relativa a la igualdad de trato en el empleo, así como por la propuesta de Directiva sobre la igualdad de trato. Se emitió el 30 de abril de 2021. En este resumen se presentan las principales recomendaciones («Principales conclusiones y dictámenes») esbozadas en el dictamen 1/21 de la FRA.

6

Aplicación del principio de igualdad de trato de conformidad con la Directiva sobre igualdad racial y la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo

11

Consideración de la protección desigual contra la discriminación en las disposiciones legales de la UE

14

Reconocimiento de nuevos posibles medios de discriminación

15

No denuncia de la discriminación y falta de sensibilización sobre los derechos

20

Evolución del papel de los organismos de igualdad

23

Promoción de la recogida y el uso de datos sobre igualdad, incluida la correcta aplicación del Reglamento general de protección de datos

26

Recogida de datos sobre igualdad en virtud del Reglamento general de protección de datos

© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2022

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Cualquier uso o reproducción de fotografías u otro material que no esté sujeto a los derechos de autor de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea requerirá la autorización de sus titulares.

Ni la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ni nadie que actúe en su nombre se responsabilizarán del uso que pudiera hacerse de esta información.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-499-5	doi:10.2811/880196	TK-03-21-509-ES-C
PDF	ISBN 978-92-9461-477-3	doi:10.2811/32766	TK-03-21-509-ES-N

Abreviaturas

Carta	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CEPD	Comité Europeo de Protección de Datos
Equinet	Red europea de organismos para la promoción de la igualdad
EU-27	Los veintisiete Estados miembros de la UE
EU-MIDIS	Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación
FRA	Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
IA	Inteligencia artificial
LGBTIQ	Lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y <i>queer</i>
RGPD	Reglamento general de protección de datos
SEPD	Supervisor Europeo de Protección de Datos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

LA AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA;

Teniendo en cuenta el Tratado de la Unión Europea y, en particular, su artículo 6,

Recordando las obligaciones establecidas en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (la Carta),

De conformidad con el Reglamento (CE) n.º 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular su artículo 2, con el objetivo de «proporcionar a las instituciones, órganos, organismos y agencias competentes de la Comunidad y a sus Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario, ayuda y asesoramiento en materia de derechos fundamentales con el fin de ayudarles a respetarlos plenamente cuando adopten medidas o establezcan líneas de actuación en sus esferas de competencia respectivas».

Visto el artículo 4, apartado 1, letra d), del Reglamento (CE) n.º 168/2007 del Consejo, con el cometido de la Agencia de «[formular] y [publicar], por propia iniciativa o a petición del Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión, conclusiones y dictámenes sobre temas concretos para las instituciones de la Unión y los Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario»,

Vistos los informes de la Comisión Europea de 2014 y 2021 sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico («Directiva sobre igualdad racial») y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación («Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo»),

Considerando que, de conformidad con el artículo 17 de la Directiva sobre igualdad racial, el informe de la Comisión «tendrá en cuenta, cuando proceda, la opinión del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia», sustituido por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

Sobre la base de las pruebas recabadas y analizadas por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incluidas sus encuestas a gran escala, así como sus informes temáticos y anuales,

Como continuación de las aportaciones detalladas anteriores facilitadas a la Comisión Europea en este contexto,

PRESENTA EL SIGUIENTE DICTAMEN:

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y OPINIONES

El artículo 17, apartado 1, de la Directiva 2000/43/CE (Directiva sobre igualdad racial) y el artículo 19 de la Directiva 2000/78/CE (Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo) obligan a la Comisión Europea a elaborar cada cinco años un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de estas directivas. El artículo 17, apartado 2, de la Directiva sobre igualdad racial establece que el informe de la Comisión debe tener en cuenta, cuando proceda, la opinión del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, ahora la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA).

Los dictámenes presentados aquí complementan, refuerzan y, en ocasiones, reiteran dictámenes anteriores que la FRA ha formulado en su amplio corpus de trabajo hasta la fecha sobre igualdad, no discriminación y racismo ⁽¹⁾. Los dictámenes se refieren a la situación de la igualdad en la UE —por diferentes motivos y en diferentes ámbitos de la vida— hasta finales de 2020.

Los datos objetivos, fiables y comparables que documentan las experiencias de desigualdad y discriminación constituyen una herramienta esencial para la formulación de políticas basadas en datos contrastados. El dictamen 1/2021 de la FRA se basa en los datos generados por las encuestas de la FRA y otras pruebas recabadas por la Agencia a través de su red de investigación multidisciplinar, Franet, y en cooperación con la Red europea de organismos para la promoción de la igualdad (Equinet).

El dictamen 1/2021 de la FRA ilustra el alcance y la naturaleza de las experiencias vividas de desigualdad y discriminación en toda la UE. Lo hace en relación con los motivos de discriminación y los ámbitos de la vida cubiertos por las directivas sobre igualdad racial y relativa a la igualdad de trato en el empleo, así como en relación con los motivos y los ámbitos cubiertos por la propuesta de Directiva sobre la igualdad de trato ⁽²⁾.

Las principales fuentes de datos a las que se alude en el dictamen 1/2021 de la FRA comprenden cinco encuestas de la Agencia que abarcan diversos motivos protegidos en la legislación de la UE y ámbitos de la vida en los que puede producirse discriminación. La FRA recoge datos de encuestas directamente de las personas afectadas por la discriminación, que ofrecen una visión única, habida cuenta de la ausencia de datos equivalentes en muchos Estados miembros de la UE. En concreto, el dictamen 1/2021 de la FRA se basa en datos y pruebas de las siguientes fuentes (véase el anexo para más información sobre las encuestas de la FRA):

- ★ **EU-MIDIS II: Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación** (2016)
- ★ **EU-MIDIS II: Ser negro en la UE** (2018)
- ★ **EU-MIDIS II: Musulmanes: algunas conclusiones** (2018)
- ★ **EU-MIDIS II: La población romani: algunas conclusiones** (2016)
- ★ **Segunda encuesta sobre la discriminación y los delitos de odio contra los judíos en la UE** (2018)
- ★ **Encuesta LGBTI de la UE II** (2019)
- ★ **Encuesta sobre los gitanos y las personas itinerantes** (2019)
- ★ **Encuesta sobre los derechos fundamentales** (2019)
- ★ recogida de datos *ad hoc* sobre las experiencias de discriminación en el ámbito del empleo y la ocupación por motivos de discapacidad y edad
- ★ recogida de datos *ad hoc* sobre el estado y el funcionamiento de los organismos de igualdad, en colaboración con Equinet.

⁽¹⁾ FRA (2021), «**Equality, non-discrimination and racism**» (Igualdad, no discriminación y racismo).

⁽²⁾ Comisión Europea (2008), **Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual**, COM(2008) 426 final, Bruselas, 2 de julio de 2008.

El dictamen 1/2021 de la FRA presenta pruebas de las experiencias de discriminación por motivos y en ámbitos de la vida cubiertos por las directivas sobre igualdad racial y relativa a la igualdad de trato en el empleo. También presenta pruebas de experiencias de discriminación que van más allá de los motivos y los ámbitos de la vida cubiertos por estas dos directivas. Esta información es relevante para las prolongadas negociaciones sobre la propuesta de Directiva del Consejo de 2008 por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual⁽³⁾.

En la sección 4 del dictamen 1/2021 de la FRA se examina la evolución del papel de los organismos de igualdad en los Estados miembros. Este examen responde a la recomendación de la Comisión Europea de 2018 sobre normas relativas a los organismos para la igualdad⁽⁴⁾, y a la posible propuesta de legislación para reforzar los organismos de igualdad anunciada para 2022 en el plan de acción contra el racismo de la UE 2020-2025⁽⁵⁾.

En este sentido, el dictamen 1/2021 de la FRA complementa el informe de la Comisión Europea de 2021 sobre la aplicación de la Directiva sobre igualdad racial y la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo⁽⁶⁾, así como su documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre los organismos de igualdad y la aplicación de la Recomendación de la Comisión sobre normas relativas a los organismos para la igualdad⁽⁷⁾.

El informe de la Comisión Europea analiza las dificultades que tienen los Estados miembros para interpretar las disposiciones de ambas directivas e incluye aclaraciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a este respecto. En resumen, el documento de trabajo de los servicios de la Comisión compara la situación de los organismos de igualdad con las medidas propuestas en la recomendación de la Comisión Europea sobre normas relativas a los organismos para la igualdad.

El dictamen 1/2021 de la FRA no analiza la jurisprudencia sobre discriminación, para evitar la duplicación con el informe de la Comisión Europea sobre la aplicación de las directivas. La FRA aborda determinados avances en la jurisprudencia en su Informe anual sobre los derechos fundamentales⁽⁸⁾ y actualiza periódicamente la información sobre casos y resoluciones judiciales en su base de datos sobre el odio antimusulmán⁽⁹⁾. La revisión de la legislación europea en materia de igualdad ofrece actualizaciones periódicas sobre la evolución jurídica y política en el ámbito de la igualdad y la no discriminación⁽¹⁰⁾.

Por último, en el dictamen 1/2021 de la FRA se considera el modo en que pueden utilizarse los datos sobre igualdad como herramienta para supervisar la aplicación del principio de igualdad de trato en la UE y sus Estados miembros.

⁽³⁾ Comisión Europea (2008), *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual*, COM(2008) 426 final, Bruselas, 2 de julio de 2008.

⁽⁴⁾ Comisión Europea (2018), *Recomendación (UE) 2018/951 de la Comisión, de 22 de junio de 2018, sobre normas relativas a los organismos para la igualdad*, DO 2018 L 167.

⁽⁵⁾ Comisión Europea (2020), *Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025*, COM(2020) 565 final, Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

⁽⁶⁾ Comisión Europea (2021), *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato a las personas independientemente de su origen racial o étnico («la Directiva de igualdad racial») y de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación («la Directiva de igualdad en el empleo»)*, COM(2021) 139 final, Bruselas, 19 de marzo de 2021.

⁽⁷⁾ Comisión Europea (2021), *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Organismos de igualdad y aplicación de la Recomendación de la Comisión sobre normas relativas a los organismos para la igualdad*, SWD(2021) 63 final, Bruselas, 19 de marzo de 2021.

⁽⁸⁾ FRA (2020), *Informe sobre los derechos fundamentales 2020*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (Oficina de Publicaciones). Véase también FRA (2020), *Informe sobre los derechos fundamentales 2020 – Investigación nacional*.

⁽⁹⁾ FRA (2021), «*Database 2012-2019 on anti-Muslim hatred – Cases and rulings*» (Base de datos 2012-2019 sobre el odio antimusulmán. Casos y resoluciones judiciales).

⁽¹⁰⁾ European Equality Law Network (2021), «*Law reviews*» (Revisión de la legislación).

Similitudes y diferencias entre la Directiva sobre igualdad racial (2000/43/CE) y la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo (2000/78/CE)

Similitudes

- Ambas directivas aplican el principio de igualdad de trato.
- Establecen marcos para combatir la discriminación.
- La prohibición de la discriminación abarca la discriminación directa e indirecta, el acoso y las órdenes de discriminar.
- Prohíben la discriminación en el empleo y la ocupación.
- Las diferencias de trato basadas en requisitos profesionales reales y determinantes están justificadas.
- Contienen disposiciones equivalentes en materia de acción positiva, defensa de los derechos, carga de la prueba, victimización, difusión de información, diálogo social, diálogo con organizaciones no gubernamentales y sanciones.

Diferencias

- La Directiva sobre igualdad racial prohíbe la discriminación por motivos de origen racial o étnico.
- La Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo prohíbe la discriminación por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.
- La Directiva sobre igualdad racial prohíbe la discriminación en materia de protección social, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria, las ventajas sociales, la educación y el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda.
- La Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo cubre únicamente el ámbito del empleo y la ocupación.
- La Directiva sobre igualdad racial obliga a los Estados miembros a designar organismos para la promoción de la igualdad de trato. La Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo no contiene tal obligación.
- La Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo establece ajustes razonables para las personas con discapacidad.

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO DE CONFORMIDAD CON LA DIRECTIVA SOBRE IGUALDAD RACIAL Y LA DIRECTIVA RELATIVA A LA IGUALDAD DE TRATO EN EL EMPLEO

Los datos y las pruebas recabados por la FRA demuestran sistemáticamente que personas de toda la UE sufren regularmente discriminación por motivos y en los ámbitos de la vida enumerados en la Directiva sobre igualdad racial y en la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo. Esto es así a pesar de que las directivas llevan en vigor desde el año 2000.

Tal extremo pone en entredicho la eficacia de las medidas y las disposiciones institucionales que los Estados miembros han establecido para hacer cumplir la legislación contra la discriminación, incluidas las normas que han establecido en lo que respecta a la eficacia, la proporcionalidad y la disuasión de las sanciones en casos de discriminación (artículo 15 de la Directiva sobre igualdad racial; artículo 17 de la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo). Otras deficiencias en la aplicación de las disposiciones legales de la UE sobre no discriminación identificadas por los profesionales del Derecho se refieren a las sanciones aplicadas en los diferentes Estados miembros, que actualmente «no garantizan una reparación efectiva ni actúan como un elemento disuasorio eficaz»⁽¹¹⁾.

La Directiva sobre igualdad racial prohíbe la discriminación directa e indirecta por motivos de origen racial o étnico. El artículo 3 sobre el ámbito de aplicación de la Directiva especifica que se aplica al empleo y la ocupación, la formación profesional, las condiciones de trabajo y la pertenencia a organizaciones de trabajadores o empresarios; la protección social, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria; las ventajas sociales; la educación; y el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda.

La Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo prohíbe la discriminación directa e indirecta por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. El artículo 3 sobre el ámbito de aplicación de la Directiva especifica que se aplica a los ámbitos del empleo y la ocupación, la formación profesional, las condiciones de trabajo y la pertenencia a organizaciones de trabajadores o empresarios.

En relación con la Directiva sobre igualdad racial, los datos de la encuesta de la FRA muestran lo siguiente.

- La prevalencia de la discriminación por motivos de origen racial o étnico sigue siendo sistemáticamente elevada, tanto a lo largo del tiempo como entre los diversos grupos de población de los distintos Estados miembros. Por ejemplo, los datos de EU-MIDIS II indican que casi uno de cada cuatro encuestados (24 %) se sintió discriminado en los doce meses anteriores a la encuesta en uno o más ámbitos de la vida diaria en 2016 debido a su origen étnico o inmigrante. Los datos de EU-MIDIS I en 2007 muestran que casi uno de cada tres encuestados (30 %) declaró que se sintió discriminado por su origen étnico (con respecto a uno o más ámbitos de la vida) durante los doce meses anteriores a la encuesta⁽¹²⁾. Las mejoras en la metodología de muestreo y la aplicación de ponderaciones al diseño de la muestra para el análisis de los datos de EU-MIDIS II limitan, en cierta medida, la comparabilidad directa entre las dos encuestas. Sin embargo, los resultados indican un escaso progreso a lo largo del tiempo, ya que las tasas siguen siendo elevadas.
- Los datos de la encuesta de la FRA muestran que las personas de origen inmigrante o pertenecientes a una minoría étnica (incluidos los romaníes y las personas itinerantes, los musulmanes, los judíos y los afrodescendientes) sufren regularmente altos niveles de discriminación por su origen étnico o racial (así como por su religión o convicciones) en diferentes ámbitos de la vida. Por ejemplo, en los cinco años anteriores a la encuesta correspondiente, el 41 % de los romaníes, el 45 % de las personas de origen norteafricano,

⁽¹¹⁾ Equinet (2020), *Future of equality legislation in Europe – Synthesis report of the online roundtable*, (El futuro de la legislación sobre igualdad en Europa. Informe resumido de la mesa redonda en línea) Bruselas, Secretaría de Equinet.

⁽¹²⁾ FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 13; FRA (2010), *Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación – Informe de resultados principales*, Oficina de Publicaciones, p. 36.

el 39 % de los africanos subsaharianos⁽¹³⁾, el 60 % de los romaníes y las personas itinerantes⁽¹⁴⁾ y el 25 % de los judíos⁽¹⁵⁾ se sintieron discriminados por su origen étnico o inmigrante.

- Las personas describen la discriminación como una experiencia recurrente: aunque algunas personas sufren discriminación a diario, el número medio de experiencias de discriminación se sitúa en 4,6 incidentes al año⁽¹⁶⁾.
- La prevalencia de la discriminación por motivos de origen racial o étnico varía enormemente no solo entre los Estados miembros, sino también entre los distintos grupos encuestados en un mismo país. Por ejemplo, los romaníes y las personas itinerantes, las personas de origen africano y los inmigrantes y descendientes de inmigrantes del norte de África sufren mayores niveles de discriminación que otros grupos encuestados en el mismo país⁽¹⁷⁾.
- Los signos visibles de diferencias —como el color de la piel, el aspecto físico o el uso de prendas tradicionales o religiosas (por ejemplo, pañuelos para la cabeza) en espacios públicos— dan lugar a altos niveles de trato desigual para las personas de ascendencia africana, romaníes y musulmanas en toda la UE⁽¹⁸⁾.
- Aunque los encuestados romaníes y las personas de ascendencia africana señalaron en su mayoría que sufrían discriminación por su aspecto físico, los inmigrantes y descendientes de inmigrantes procedentes del norte de África y Turquía indicaron principalmente que sufrían discriminación por su nombre o apellido⁽¹⁹⁾. El nombre de un encuestado fue el principal motivo de discriminación en el acceso a la vivienda y el segundo en importancia en todos los demás ámbitos de la vida abarcados por la encuesta.
- Las experiencias de discriminación varían según los grupos de edad y las generaciones, y los descendientes de inmigrantes de origen norteafricano, por ejemplo, indican que sufren mayores tasas de discriminación étnica y religiosa que los inmigrantes de primera generación⁽²⁰⁾. Este resultado también puede reflejar una serie de factores, como una mayor sensibilización sobre la igualdad y los derechos entre las generaciones posteriores o el impacto de la diferente situación jurídica —y los derechos resultantes— de que gozan los descendientes de inmigrantes y, por el contrario, una menor expectativa de igualdad de trato entre los inmigrantes de primera generación. Sin embargo, estos hallazgos justifican una profundización al respecto.
- Por término medio, no existen diferencias sustanciales entre las experiencias de discriminación de mujeres y hombres basadas en el origen étnico o inmigrante. Sin embargo, en algunos Estados miembros existen diferencias de género sustanciales dentro de los grupos objetivo y entre ellos⁽²¹⁾.

⁽¹³⁾ FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones.

⁽¹⁴⁾ FRA (2020), *Gitanos y grupos itinerantes en seis países – Encuesta sobre los gitanos y los grupos itinerantes*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones; FRA (2017), *EU-MIDIS II – Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones.

⁽¹⁵⁾ FRA (2018), *Experiencias y percepciones del antisemitismo. Segunda encuesta sobre la discriminación y los delitos de odio contra los judíos en la UE*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 60. La segunda encuesta sobre antisemitismo solo proporciona la tasa de discriminación a 12 meses.

⁽¹⁶⁾ FRA (2017), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 14.

⁽¹⁷⁾ FRA (2017), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, pp. 29–32.

⁽¹⁸⁾ FRA (2017), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 32.

⁽¹⁹⁾ FRA (2017), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 36.

⁽²⁰⁾ FRA (2017), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 30; FRA (2018), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. Musulmanes: algunas conclusiones*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 24.

⁽²¹⁾ FRA (2017), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones.

- La mayoría de los encuestados sufren discriminación racial en el trabajo o cuando buscan trabajo, en particular los romaníes y los encuestados de origen norteafricano. Los africanos del norte y subsaharianos a menudo sufren discriminación en el trabajo ⁽²²⁾.
- Otros ámbitos de la vida con tasas especialmente elevadas de discriminación son el acceso a la vivienda y a otros servicios públicos o privados, como la Administración pública, el transporte público, los comercios, los restaurantes o los bares ⁽²³⁾.

En relación con la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo, los datos de la encuesta de la FRA y los datos *ad hoc* recogidos por la FRA sobre las experiencias de discriminación en el empleo y la ocupación por motivos de discapacidad y edad a efectos del dictamen 1/2021 de la FRA muestran lo siguiente.

- Desde que la Comisión Europea publicó su informe sobre la aplicación de la Directiva en 2014 se han logrado escasos avances sobre el terreno ⁽²⁴⁾: la prevalencia de la discriminación en el empleo por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual ha seguido siendo alta en la mayoría de los Estados miembros de la UE.
- La proporción de personas que en 2019 se identificaban como lesbianas, gais, bisexuales y transexuales (LGBT) y que se sintieron discriminadas al buscar trabajo (11 %) es casi la misma que en 2012 (13 %). Lo mismo ocurre con la proporción de personas LGBT que se sintieron discriminadas en el trabajo (21 % en 2019 frente al 19 % en 2012) ⁽²⁵⁾. Las personas que se identifican como transexuales se incluyen en estas cifras a efectos de comparación entre las dos encuestas.
- Las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o inmigrantes sufren regularmente discriminación por motivos de religión o convicciones en el empleo, y en mayor medida que la población general.
- La prevalencia de la discriminación por motivos de religión o convicciones en el empleo es relativamente elevada en el caso de las personas de origen inmigrante o pertenecientes a una minoría étnica (tasa a cinco años: 12 %) y los miembros de minorías religiosas como los musulmanes (tasa a cinco años: 17 %) y judíos (tasa a 12 meses: 16 %) ⁽²⁶⁾.
- Solo el 1 % de los encuestados de la población general se sintió discriminado en el empleo debido a su religión o convicciones en los cinco años anteriores a la encuesta, como muestran los datos de la Encuesta sobre los derechos fundamentales. Sin embargo, el 15 % de los encuestados en la misma encuesta que se identifican como musulmanes afirman haberse sentido discriminados en el empleo debido a su religión o convicciones en los cinco años anteriores a la encuesta.
- Las mujeres musulmanas mencionan «la forma en que se visten» (con pañuelo en la cabeza/turbante) como la principal razón para sufrir discriminación en el empleo ⁽²⁷⁾.
- En cuanto a la discapacidad, los datos de la Encuesta sobre los derechos fundamentales muestran que la discriminación en el empleo aumenta con el grado de limitación en las

⁽²²⁾ FRA (2017), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 34 y p. 38.

⁽²³⁾ FRA (2020), *Gitanos y grupos itinerantes en seis países – Encuesta sobre los gitanos y los grupos itinerantes*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones; FRA (2017), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones.

⁽²⁴⁾ Comisión Europea (2014), *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Informe conjunto sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico («Directiva de igualdad racial») y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación («Directiva de igualdad en el empleo»)*, COM(2014) 2 final, Bruselas, 17 de enero de 2014.

⁽²⁵⁾ FRA (2020), *LGBTI-UE II: Un largo camino por recorrer hacia la igualdad de las personas LGBTI*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 10.

⁽²⁶⁾ FRA (2017), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones; FRA (2018), *Experiencias y percepciones del antisemitismo. Segunda encuesta sobre la discriminación y los delitos de odio contra los judíos en la UE*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones.

⁽²⁷⁾ FRA (2018), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. Musulmanes: algunas conclusiones*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 24.

actividades cotidianas. Las personas con limitaciones graves tienen más probabilidades de sufrir discriminación que las personas sin limitaciones graves y las personas sin ninguna limitación en las actividades cotidianas. Téngase en cuenta que la Encuesta sobre los derechos fundamentales abordó cuestiones relativas a la discriminación por motivos de discapacidad a través de las preguntas del Módulo mínimo europeo del estado de salud, desarrollado por Eurostat para recabar datos sobre la percepción subjetiva de la salud. El módulo incluye la siguiente pregunta: «Durante al menos los últimos seis meses, ¿en qué medida ha tenido limitaciones debido a un problema de salud en actividades que la gente suele hacer? Diría que ha estado... [Categorías de respuestas: "Gravemente limitado"; "Limitado pero no gravemente"; "Nada limitado"; "Prefiero no responder"; "No sé"]». Según Eurostat, esta pregunta puede utilizarse como medida de las limitaciones de larga duración relacionadas con problemas de salud física o mental, enfermedades o discapacidades ⁽²⁸⁾.

- Las personas con discapacidad sufren regularmente discriminación en el trabajo, y más cuando buscan un empleo, como demuestran los datos recogidos a efectos del dictamen 1/2021 de la FRA. La FRA recogió estos datos a través de Franet. Estos datos solo estaban disponibles en un número limitado de Estados miembros de la UE ⁽²⁹⁾.
- Las mujeres con discapacidad tienen más probabilidades que los hombres de sufrir discriminación por motivos de discapacidad en el empleo.
- Los resultados de la Encuesta sobre los derechos fundamentales muestran tasas relativamente elevadas de discriminación por razón de edad en el empleo para la población general (tasa a cinco años: 15 %), con diferencias sustanciales entre países.
- Los datos de la Encuesta sobre los derechos fundamentales indican que el doble de personas afirma sufrir discriminación en el empleo por ser «demasiado mayores» que las que son «demasiado jóvenes» (10 % frente al 6 %).
- Existe una elevada prevalencia de experiencias de discriminación por motivos de edad en el empleo para las personas de edad avanzada, como demuestran los datos recogidos a efectos del dictamen 1/2021 de la FRA.
 - ★ La prevalencia tiende a aumentar con la edad del encuestado y es especialmente alta en los mayores de 50 años. Estos datos solo estaban disponibles en un número limitado de Estados miembros de la UE ⁽³⁰⁾.
 - ★ La prevalencia de las experiencias de discriminación por motivos de edad es mayor cuando se busca trabajo que en el ámbito laboral propiamente dicho.
 - ★ Las mujeres tienden a sufrir discriminación por motivos de edad en el empleo con mayor frecuencia que los hombres.
- Los datos de la Encuesta sobre los derechos fundamentales también muestran que la prevalencia quinquenal de la discriminación en el empleo por cualquier motivo es casi el doble para quienes se identifican como lesbianas, gays y bisexuales (LGB) u «otros» (41 %) que para quienes se identifican como heterosexuales (22 %) ⁽³¹⁾.
- Las personas LGB sufren mayores índices de discriminación en el trabajo que cuando buscan empleo, sin diferencias sustanciales entre lesbianas, gays y bisexuales ⁽³²⁾.
- La discriminación por razón de edad en el empleo de las personas LGB aumenta con la edad y es especialmente elevada en los mayores de 55 años ⁽³³⁾.

⁽²⁸⁾ Véase Eurostat (2013), *Encuesta comunitaria de salud por entrevista (EHIS fase 2). Manual metodológico*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, pp. 16 y 17.

⁽²⁹⁾ Para consultar referencias detalladas, véase la sección 1.2.2 del dictamen 1/2021 de la FRA.

⁽³⁰⁾ Para más información, véase la sección 1.2.3 del dictamen 1/2021 de la FRA.

⁽³¹⁾ FRA (2020), *¿Qué significan los derechos fundamentales para los ciudadanos de la UE? - Encuesta sobre los derechos fundamentales*, Luxemburgo, Oficina de publicaciones.

⁽³²⁾ FRA (2020), *LGBTI-UE II: Un largo camino por recorrer hacia la igualdad de las personas LGBTI*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 31.

⁽³³⁾ FRA (2020), *LGBTI-UE II: Un largo camino por recorrer hacia la igualdad de las personas LGBTI*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones; FRA (2020), *¿Qué significan los derechos fundamentales para los ciudadanos de la UE? - Encuesta sobre los derechos fundamentales*, Luxemburgo, Oficina de publicaciones.



DICTAMEN 1 DE LA FRA

De conformidad con el artículo 5 de la Directiva sobre igualdad racial y el artículo 7 de la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo —sobre lo que ambas directivas denominan acción positiva—, los Estados miembros de la UE podrían introducir medidas «para prevenir o compensar las desventajas relacionadas con» los motivos de discriminación y los ámbitos de la vida enumerados en estas directivas, como demuestran los estudios de la FRA y las fuentes de datos nacionales.

Los Estados miembros de la UE podrían identificar tales desventajas y tendencias en materia de discriminación mediante la recogida sistemática de datos y el análisis de las experiencias vividas y las condiciones socioeconómicas de los miembros de grupos de población en riesgo de discriminación, tal como se describe en el dictamen n.º 6 de la FRA sobre los datos relativos a la igualdad.

De conformidad con el artículo 15 de la Directiva sobre igualdad racial y el artículo 17 de la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo, los Estados miembros de la UE deben redoblar sus esfuerzos para mejorar la eficacia de las medidas y los mecanismos institucionales que aplican para hacer cumplir la legislación contra la discriminación y garantizar que «las sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de» las directivas sean «eficaces, proporcionadas y disuasorias».

CONSIDERACIÓN DE LA PROTECCIÓN DESIGUAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN LAS DISPOSICIONES LEGALES DE LA UE

El artículo 10 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) afirma que «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».

El artículo 19 del TFUE especifica además que «el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual».

El artículo 21 de la Carta 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». El artículo 21 prohíbe asimismo toda discriminación por motivos de nacionalidad «en el ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares». La Carta es vinculante para las instituciones de la UE en todas sus acciones y para los Estados miembros cuando aplican la legislación de la UE. En virtud del artículo 51, apartado 1, las disposiciones de la Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión.

Además, la UE firmó y ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, que incluye la no discriminación como principio de la convención (artículo 3) y cuyo artículo 5 prohíbe toda discriminación contra las personas con discapacidad.

A pesar de estas disposiciones, el marco jurídico de la UE en materia de igualdad sigue estando caracterizado por lagunas en la promoción de la igualdad de trato. La legislación secundaria de la Unión aplicable —es decir, las directivas sobre igualdad racial, de trato en el empleo y de género⁽³⁴⁾— presenta lagunas en su protección y da lugar a una jerarquía artificial de motivos, que limita la amplitud y el alcance de la protección a escala de la UE contra la discriminación. A diferencia de los motivos de sexo y de origen racial o étnico, que están ampliamente protegidos en las disposiciones legales de la UE, los motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual no están protegidos con la misma intensidad.

Además, la protección contra la discriminación es heterogénea en todos los Estados miembros, aunque la mayoría ha adoptado legislación que va más allá de las normas mínimas introducidas por las directivas sobre igualdad racial, de trato en el empleo y de género. Al incluir otros motivos y ámbitos de la vida en la legislación nacional, la mayoría de los Estados miembros reconocen la necesidad de proteger a las personas de la discriminación más allá del marco jurídico vigente de la UE en materia de igualdad.

Sin embargo, a pesar de los llamamientos del Parlamento Europeo y de los esfuerzos de la Comisión Europea, la propuesta de la Comisión de 2008 de una Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual —la Directiva sobre la igualdad de trato— sigue bloqueada en el Consejo, donde debe adoptarse por unanimidad. Aunque 14 Estados miembros apoyan plenamente la propuesta, un número indeterminado de Estados miembros siguen oponiéndose a ella⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ 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, DO 2010 L 180; 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), DO 2006 L 204; Directiva 2004/113/CE del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro, DO 2004 L 373.

⁽³⁵⁾ Consejo de la Unión Europea (2020), *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones*,

Los datos de la encuesta de la FRA revelan que, por ejemplo, muchos romaníes, personas itinerantes, musulmanes, judíos e inmigrantes y sus descendientes no pueden decir con certeza si sufren discriminación por motivos de raza y origen étnico o por motivos de religión o convicciones. Los datos también muestran sistemáticamente que muchas personas en toda la UE sufren discriminación múltiple e interseccional, basada en diversas combinaciones de motivos.

La «discriminación interseccional» describe una situación en la que intervienen diversos motivos y estos interactúan entre sí de manera simultánea, de modo que resultan indisociables y generan tipos específicos de discriminación. Sin embargo, los profesionales en la materia reconocen que abordar la discriminación desde la perspectiva de un único motivo no logra abordar las diferentes formas en que las personas sufren discriminación en su vida cotidiana. No obstante, la discriminación interseccional no está protegida por el Derecho de la UE, y solo unos pocos Estados miembros han adoptado disposiciones legales relativas a la discriminación múltiple o interseccional.

También preocupa que los fenómenos de discriminación sistémica o estructural afecten a la igualdad de trato. La Recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana establece que la discriminación sistémica o estructural «se evidencia en las desigualdades causadas por la legislación, las políticas y las prácticas, no de forma intencionada, sino a raíz de una serie de factores institucionales en la elaboración, aplicación y revisión de dicha legislación, políticas y prácticas»⁽³⁶⁾.

Los datos recopilados por la FRA revelan pruebas de discriminación estructural en todos los Estados miembros, como ilustran las conclusiones sobre la población romaní y los afrodescendientes en EU-MIDIS II y la Encuesta sobre los gitanos y los grupos itinerantes. Estos resultados indican que las personas que sufren algunas de las mayores tasas de discriminación también tienden a enfrentarse a tasas de privación material elevadas y superiores a la media.

- Una proporción considerable de los encuestados romaníes y sus hijos (80 %) viven con ingresos inferiores a los umbrales de riesgo de pobreza de sus respectivos países; uno de cada cuatro romaníes (27 %) y uno de cada tres niños romaníes (30 %) viven en un hogar que sufrió hambre al menos una vez en el mes anterior a EU-MIDIS II; uno de cada tres romaníes vive en viviendas sin agua corriente y uno de cada diez vive en viviendas sin electricidad. A la pregunta de si los ingresos totales del hogar eran suficientes para llegar a fin de mes, el 92 % de los encuestados romaníes indicaron que tenían alguna dificultad en este sentido y un 45 % informó de «gran dificultad»⁽³⁷⁾.
- En marcado contraste con la población general, uno de cada cuatro niños romaníes e itinerantes (23 %) de los seis países incluidos en la Encuesta sobre los gitanos y los grupos itinerantes de la FRA viven en hogares afectados por graves privaciones materiales. Esto significa que los miembros del hogar no pueden pagar artículos básicos, como alimentos saludables o calefacción, o tienen atrasos en el pago del alquiler y no pueden permitirse una semana de vacaciones al año⁽³⁸⁾.
- Más de uno de cada dos (55 %) encuestados de origen africano tienen ingresos familiares por debajo del umbral de riesgo de pobreza tras las transferencias sociales en el país en el que viven. Su tasa de riesgo de pobreza es elevada para los encuestados de segunda generación (48 %) y los encuestados que son ciudadanos (49 %), y es superior a la de la población general. Uno de cada dos encuestados de origen africano declaró vivir en viviendas hacinadas (45 %), frente al 17 % de la población general en los entonces veintiocho Estados miembros de la UE. Uno de cada diez (12 %) de estos encuestados sufre privaciones relacionadas con la vivienda, lo que incluye residir en una vivienda sin

discapacidad, edad u orientación sexual. Información de la Presidencia sobre las respuestas a su cuestionario, Bruselas, 4 de noviembre de 2020.

⁽³⁶⁾ Consejo de la Unión Europea (2021), *Recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana*, Bruselas, 12 de marzo de 2021, p. 6.

⁽³⁷⁾ FRA (2016), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: algunas conclusiones*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones.

⁽³⁸⁾ FRA (2020), *Gitanos y grupos itinerantes en seis países – Encuesta sobre los gitanos y los grupos itinerantes*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones.

baño ni inodoro o en una vivienda demasiado oscura, con podredumbre en las paredes o ventanas o con goteras en el techo ⁽³⁹⁾.

↑ DICTAMEN 2 DE LA FRA

El legislador de la UE y los Estados miembros deben esforzarse por garantizar unos niveles de protección comparables, homogéneos y elevados contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual en diferentes ámbitos de la vida. De este modo, los Estados miembros podrían inspirarse en estrategias y planes de acción de la Comisión Europea destinados a lograr una Unión de la igualdad. Entre ellos se incluyen el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025; el Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos 2020-2030; la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ [lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, intersexuales y *queer*] 2020-2025; la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030; el Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027 y la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025.

La UE y sus Estados miembros deben seguir explorando todas las opciones posibles para desbloquear las negociaciones sobre la propuesta de Directiva sobre la igualdad de trato. La adopción de la Directiva sin más demora eliminaría la jerarquía artificial de motivos que se ha instalado en la Unión, garantizando que la UE y sus Estados miembros proporcionen una protección completa y homogénea contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual en ámbitos clave de la vida actualmente no cubiertos por la legislación secundaria de la UE.

El legislador de la UE debería considerar la ampliación del concepto de discriminación para incluir la discriminación interseccional en la legislación existente y en la nueva legislación en el ámbito de la igualdad y la no discriminación. Esto permitiría a la UE y a los Estados miembros reforzar la protección jurídica contra la discriminación interseccional, en particular para las mujeres que sufren discriminación por la combinación de diferentes motivos de discriminación.

⁽³⁹⁾ FRA (2018), *Ser negro en la UE*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones.

RECONOCIMIENTO DE NUEVOS POSIBLES MEDIOS DE DISCRIMINACIÓN

En los últimos años se ha producido un aumento exponencial del uso de algoritmos e inteligencia artificial (IA) para la toma de decisiones en diversos ámbitos de la sociedad. La FRA, entre otros agentes, ha demostrado que el uso de algoritmos e IA puede tener un impacto importante en el principio de igualdad de trato y no discriminación. El grupo de expertos de alto nivel sobre la IA de la UE también puso de relieve tal extremo.

Sin embargo, el conocimiento del potencial de discriminación cuando se utilizan algoritmos e IA varía considerablemente entre los usuarios y muchos desconocen el modo en que tales sistemas pueden dar lugar a la discriminación y perpetuarla o incluso reforzarla, en particular, la discriminación indirecta. Tal discriminación se produce cuando una norma aparentemente neutral perjudica a una persona o a un grupo que comparten las mismas características en comparación con otras personas, como se señala en las directivas sobre igualdad racial y relativa a la igualdad de trato en el empleo. Las pruebas de la FRA, basadas en las investigaciones publicadas por la Agencia sobre la IA, indican que los desarrolladores y los usuarios del sector público y privado de la IA no suelen evaluar con detalle, si es que lo hacen, si los sistemas automatizados que utilizan son o no discriminatorios.

Reconociendo el importante reto de utilizar la IA de manera no discriminatoria y para aumentar, no reducir, la igualdad, las organizaciones internacionales, la UE y los Estados miembros adoptan distintos grados de intensidad en cuanto a su actividad de formulación de políticas y elaboración de legislación sobre la IA, que también debe abordar la necesidad de la no discriminación. En su *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza* ⁽⁴⁰⁾, en el que se esbozan los planes para una posible propuesta legislativa, la Comisión Europea subrayó que la IA conlleva varios riesgos, incluida la discriminación basada en diversos motivos protegidos. Esto también se puso de relieve en el **Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025**.

Estas iniciativas e inquietudes ponen de relieve el riesgo de discriminación al utilizar la IA en diversos ámbitos de la vida y la necesidad de una regulación adicional. La amplia adopción potencial de la IA puede dar lugar a la discriminación en ámbitos de la vida y por motivos que van más allá de los contemplados en la legislación secundaria vigente de la UE en materia de lucha contra la discriminación.



DICTAMEN 3 DE LA FRA

La UE y sus Estados miembros deben evaluar en detalle el impacto de la mayor dependencia de los algoritmos y la IA en la toma de decisiones sobre igualdad de trato y no discriminación e introducir las salvaguardias pertinentes en materia de derechos fundamentales para limitar este impacto. Ello contribuiría a atenuar los riesgos relacionados con los posibles sesgos discriminatorios incorporados en los algoritmos y la IA utilizados en la toma de decisiones.

A este respecto, la UE también debería considerar la financiación de investigación específica sobre la discriminación mediante IA y algoritmos.

⁽⁴⁰⁾ Comisión Europea (2020), **Libro Blanco sobre inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza**.

NO DENUNCIA DE LA DISCRIMINACIÓN Y FALTA DE SENSIBILIZACIÓN SOBRE LOS DERECHOS

Los datos de la encuesta de la FRA muestran que las víctimas de discriminación tienden a no informar de los incidentes que experimentan a ninguna autoridad u organismo por una serie de razones, entre ellas, el hecho de no saber a dónde acudir. Esto es así a pesar de la existencia de organismos de igualdad en todos los Estados miembros, tal y como exige el artículo 13 de la Directiva sobre igualdad racial, que también estipula que dichos organismos deben prestar «asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones por discriminación»⁽⁴¹⁾.

Los resultados de las encuestas de la FRA muestran niveles significativos de infranotificación de la discriminación en general, y los organismos de igualdad de toda la UE reciben menos denuncias de discriminación que otros lugares en los que pueden formularse reclamaciones. Esto indica que los procesos y los sistemas existentes para denunciar experiencias de discriminación a menudo son ineficaces y no siempre ayudan a las víctimas de discriminación a buscar una reparación y el acceso a la justicia.

En concreto:

- los resultados de todas las encuestas de la FRA muestran tasas bajas de notificación de incidentes discriminatorios entre todos los grupos de población encuestados⁽⁴²⁾;
- las bajas tasas de notificación son constantes a lo largo del tiempo, entre países y entre los distintos grupos de población incluidos en las encuestas de la FRA; las tasas medias de notificación de los distintos grupos de población son las siguientes:
 - ★ 12 % (EU-MIDIS II de 2016)
 - ★ 23 % (segunda encuesta sobre antisemitismo de 2018)
 - ★ 11 % (Encuesta LGBTI [lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales] de la UE II de 2019)
 - ★ 10 % (Encuesta sobre los derechos fundamentales de 2019)
 - ★ 21 % (Encuesta sobre los gitanos y los grupos itinerantes de 2019);
- en consecuencia, los incidentes de discriminación siguen siendo en gran medida invisibles para las instituciones que tienen la obligación legal de asistir a las víctimas de discriminación, incluidos los organismos de igualdad;
- los datos de EU-MIDIS II en 2016 indican que la mayoría de las reclamaciones se formularon a un empleador (36 %), en torno al 13 % de los incidentes se denunciaron a sindicatos y comités de personal y otro 17 % se denunció a la Policía cuando se trató de la entrada en un local de ocio nocturno o un bar⁽⁴³⁾;
- solo el 4 % de todas las denuncias de discriminación se presentaron ante un organismo de igualdad, una cifra preocupantemente baja;
- aunque las tasas generales de discriminación son bajas, las variaciones son evidentes entre los Estados miembros y los grupos encuestados: las víctimas de discriminación pertenecientes a minorías étnicas y de origen inmigrante (incluidos los romaníes y las personas itinerantes) residentes en Finlandia, los Países Bajos, Irlanda, Suecia y Dinamarca

⁽⁴¹⁾ Para obtener más información sobre cuándo se establecieron los organismos de igualdad en los Estados miembros de la UE, véase el «[Directorio europeo de organismos de igualdad](#)» mantenido por Equinet.

⁽⁴²⁾ FRA (2017), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones; FRA (2018), *Experiencias y percepciones del antisemitismo. Segunda encuesta sobre la discriminación y los delitos de odio contra los judíos en la UE*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones; FRA (2020), *Gitanos y grupos itinerantes en seis países – Encuesta sobre los gitanos y los grupos itinerantes*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones; FRA (2020), *LGBTI-UE II: Un largo camino por recorrer hacia la igualdad de las personas LGBTI*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones; FRA (2019), *Encuesta sobre los derechos fundamentales*.

⁽⁴³⁾ FRA (2017), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 22.

(países enumerados por orden numérico) tienden a denunciar incidentes discriminatorios con mayor frecuencia que los encuestados en otros países⁽⁴⁴⁾.

El número bajo o alto de incidentes de discriminación notificados en los Estados miembros no refleja necesariamente la prevalencia o la naturaleza de la discriminación en estos Estados miembros. Por el contrario, el número de incidentes denunciados puede actuar como indicador de la voluntad de las personas de denunciar la discriminación, que se ve afectada por los niveles de confianza en las instituciones y por el grado de sensibilización respecto a la legislación sobre igualdad, los derechos en materia de igualdad y los organismos de igualdad.

Un número elevado de casos de discriminación notificados puede indicar a veces que los sistemas de notificación están funcionando, mientras que un número bajo puede indicar lo contrario. Además, las variaciones interanuales de las tasas de notificación no indican necesariamente fluctuaciones en la prevalencia de la discriminación. Por el contrario, podrían reflejar cambios en los sistemas de notificación, una mayor disposición y capacidad de las víctimas y los testigos para notificar incidentes o una mayor capacidad de los organismos competentes para abordar tales incidentes en consecuencia.

Los datos de la encuesta de la FRA revelan que las principales razones para la no notificación son las siguientes.

- En todas las encuestas de la FRA, la razón principal aducida para no denunciar un incidente discriminatorio es la creencia de que la notificación no redundaría en ninguna medida o cambio. Este motivo específico fue mencionado por:
 - ★ el 52 % de los encuestados en la segunda encuesta sobre antisemitismo que no comunicaron el último incidente discriminatorio⁽⁴⁵⁾;
 - ★ el 41 % de las víctimas de discriminación en la Encuesta LGBTI de la UE II⁽⁴⁶⁾;
 - ★ el 35 % de las víctimas de discriminación pertenecientes a minorías étnicas o de origen inmigrante en EU-MIDIS II⁽⁴⁷⁾;
 - ★ más del 36 % de los encuestados de la población general en la Encuesta sobre los derechos fundamentales que no comunicaron el último incidente de discriminación que sufrieron⁽⁴⁸⁾.
- Otras razones que se mencionan con frecuencia para no notificar incluyen la creencia de que la discriminación no es fácil de probar y que el incidente puede ser demasiado trivial o no vale la pena informar.

Como ilustran los resultados de la Encuesta LGBTI de la UE II de la FRA, entre las razones adicionales ofrecidas para no comunicar incidentes se incluyen:

- ★ que no merece la pena denunciar la discriminación, ya que ocurre todo el tiempo (33 %);
- ★ no querer revelar el hecho de que se identifican como LGBTI (21 %);
- ★ no confiar en las autoridades (21 %);
- ★ preocuparse de que el incidente no se tome en serio (23 %);
- ★ no saber cómo o dónde denunciar (15 %);
- ★ sentirse dolido, traumatizado y demasiado estresado para gestionar activamente la notificación (13 %)⁽⁴⁹⁾.

Estos resultados apuntan a diversos grados de eficacia de las leyes, políticas y organismos existentes que pretenden contrarrestar la discriminación y garantizar la igualdad para todos

⁽⁴⁴⁾ FRA (2017), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 43; FRA (2020), *Gitanos y grupos itinerantes en seis países – Encuesta sobre los gitanos y los grupos itinerantes*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 31.

⁽⁴⁵⁾ FRA (2018), *Experiencias y percepciones del antisemitismo. Segunda encuesta sobre la discriminación y los delitos de odio contra los judíos en la UE*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 59.

⁽⁴⁶⁾ FRA (2020), *LGBTI-UE II: Un largo camino por recorrer hacia la igualdad de las personas LGBTI*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 37.

⁽⁴⁷⁾ FRA (2017), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 49.

⁽⁴⁸⁾ FRA (2020), *¿Qué significan los derechos fundamentales para los ciudadanos de la UE? Encuesta sobre los derechos fundamentales 2019*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones.

⁽⁴⁹⁾ FRA (2020), *LGBTI-UE II: Un largo camino por recorrer hacia la igualdad de las personas LGBTI*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 37.

en los Estados miembros. También sugieren diversos niveles de sensibilización sobre los derechos entre los distintos grupos encuestados en los distintos países. De hecho, los datos de la encuesta de la FRA muestran que, a diferencia de los resultados de la población general, los organismos de igualdad siguen siendo en gran medida desconocidos entre los grupos de población en riesgo de discriminación, como las minorías étnicas o los inmigrantes. Además, el conocimiento de la legislación contra la discriminación y de los posibles mecanismos de reparación, incluidos los organismos de igualdad, varía considerablemente entre los países y los grupos encuestados.

- Por término medio, el nivel de conocimiento de que la discriminación es ilegal entre los encuestados en EU-MIDIS II es relativamente alto (67 %) ⁽⁵⁰⁾.
- Por el contrario, el nivel de conocimiento de los encuestados de EU-MIDIS II respecto a cualquier organización que ofrezca apoyo o asesoramiento a las víctimas de discriminación, incluidos los organismos de igualdad, es muy bajo: el 71 % no conoce ninguna organización de este tipo, mientras que el 62 % no reconoce el nombre de ningún organismo de igualdad en su país ⁽⁵¹⁾.
- La sensibilización sobre los organismos de igualdad entre la población general es relativamente elevada, en comparación con las minorías étnicas o los inmigrantes y sus descendientes. Por término medio, en los veintisiete Estados miembros de la UE (EU-27), tres de cada cinco encuestados (61 %) en la Encuesta sobre los derechos fundamentales conocen al menos un organismo de igualdad en su país, lo que incluye la sensibilización sobre los organismos de igualdad que tratan el origen racial y étnico y el género como motivos de discriminación. Más de la mitad (52 %) de todos los encuestados conocen la existencia de un organismo de igualdad que cuenta con el origen racial o étnico como motivo de discriminación en su mandato ⁽⁵²⁾.
- Sin embargo, esta proporción es menor entre los que no son ciudadanos del país de la encuesta (34 %) que entre los que sí lo son (53 %). Del mismo modo, el 45 % de los destinatarios de la Encuesta sobre los derechos fundamentales que se consideran pertenecientes a una minoría étnica son conscientes de la existencia de un organismo de igualdad que trata el origen racial o étnico como motivo de discriminación, frente al 53 % de los que no se consideran pertenecientes a una minoría étnica ⁽⁵³⁾.
- Los datos de la Encuesta sobre los derechos fundamentales muestran además que, en la EU-27, la sensibilización de la población general respecto a un organismo de igualdad difiere ligeramente en función de la discapacidad. Más de la mitad (55 %) de los encuestados que se encuentran muy limitados en sus actividades diarias indican que son conscientes de la existencia de un organismo de igualdad, seguidos por el 57 % de los encuestados que se encuentran limitados pero no gravemente y el 63 % de los encuestados que no se encuentran limitados.
- En general, y en las diferentes encuestas de la FRA, el conocimiento de los encuestados respecto a un organismo de igualdad varía con su nivel educativo: los encuestados con niveles educativos inferiores tienden a ser menos conscientes de tales instituciones.
- Incluso si el conocimiento de organismos de igualdad específicos es mayor (por ejemplo, en el caso de la población general y las personas LGBTI) ⁽⁵⁴⁾, este hecho no se correlaciona con una tasa de notificación sustancialmente mayor.

⁽⁵⁰⁾ FRA (2017), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 55.

⁽⁵¹⁾ FRA (2017), *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación: principales resultados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, pp. 51-53.

⁽⁵²⁾ FRA (2020), *¿Qué significan los derechos fundamentales para los ciudadanos de la UE? Encuesta sobre los derechos fundamentales*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones.

⁽⁵³⁾ FRA (2020), *¿Qué significan los derechos fundamentales para los ciudadanos de la UE? Encuesta sobre los derechos fundamentales*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones.

⁽⁵⁴⁾ FRA (2020), *¿Qué significan los derechos fundamentales para los ciudadanos de la UE? Encuesta sobre los derechos fundamentales 2019*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones; FRA (2020), *LGBTI-UE II: Un largo camino por recorrer hacia la igualdad de las personas LGBTI*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, pp. 35-37.

- Los datos de la FRA sobre organismos de igualdad revelan que los organismos de Chequia, Dinamarca, Irlanda, Letonia, Polonia y Suecia ocupan el extremo superior en términos de personal y presupuesto en relación con las poblaciones de los países, y el 50 % o más de los encuestados en EU-MIDIS II de la FRA declaran conocer los organismos de igualdad en estos países (con un nivel de sensibilización ligeramente inferior en Irlanda y Suecia, en torno al 40 %).
- En comparación, los datos de la FRA muestran que los organismos de igualdad en Austria, Bulgaria, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Rumanía, Eslovenia y España se encuentran en el extremo inferior en lo que se refiere al volumen de personal y presupuesto en relación con la población de los países, y que el 30 % o menos de los encuestados en EU-MIDIS II de la FRA conocen los organismos de igualdad de estos países.

Los bajos niveles de sensibilización sobre los organismos de igualdad socavan el importante papel que deben desempeñar en la prestación de asistencia a las víctimas de discriminación. La evidencia disponible confirma la relación entre los recursos asignados a los organismos de igualdad (personal y presupuesto) y la sensibilización sobre estos organismos entre la población. Esto indica que los organismos de igualdad que son legal y financieramente más fuertes pueden desempeñar un papel más eficaz en el aumento del nivel de sensibilización sobre los derechos tanto de las posibles víctimas de discriminación como de los testigos de tales incidentes. Esto incluiría su capacidad de aplicar medidas específicas para llegar a las personas o los grupos con mayor riesgo de discriminación.

No obstante, cabe destacar que los niveles más altos de sensibilización sobre los organismos de igualdad no siempre se correlacionan necesariamente con niveles más altos de denuncia a estos organismos. Este es el caso incluso respecto de algunos de los organismos que se encuentran en el nivel más alto en lo que respecta a la relación de sus recursos humanos y financieros con el tamaño de la población del país donde están establecidos.

La UE y sus Estados miembros entablaron esfuerzos concretos para fomentar la notificación a los organismos y las autoridades pertinentes en el ámbito de los delitos de odio, que es una de las formas más graves de discriminación⁽⁵⁵⁾. En marzo de 2021, el Grupo de Alto Nivel sobre la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y otras Formas de Intolerancia aprobó un conjunto de principios rectores clave para animar a las víctimas a denunciar los delitos de odio ante las autoridades policiales⁽⁵⁶⁾. El Grupo de Trabajo sobre el registro de los delitos motivados por el odio, la recogida de datos y el fomento de las denuncias desarrolló estos principios, a través de actividades facilitadas por la FRA.

Algunos aspectos de los principios rectores fundamentales sobre el fomento de las denuncias de los delitos de odio son relevantes en el contexto del fomento de las denuncias de la discriminación ante organismos de igualdad. Esto es así a pesar de que los mandatos de algunos organismos de igualdad incluyen explícitamente los delitos de odio, que suelen abordarse con arreglo a las disposiciones del Derecho penal.

Los principios 5, 6, 8 y 9 son de especial interés en el contexto del fomento de las denuncias a los organismos de igualdad. Estos principios se refieren en general a:

- establecer una cooperación estructural y formalizada entre los organismos de igualdad, la Policía y las organizaciones de la sociedad civil, incluidos unos sistemas eficaces de derivación;
- establecer canales accesibles de denuncia para víctimas y testigos, como las denuncias de terceros;

⁽⁵⁵⁾ FRA (2012), *Dar visibilidad a los delitos de odio en la Unión Europea: reconocer los derechos de las víctimas*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones.

⁽⁵⁶⁾ Comisión Europea, Grupo de Alto Nivel sobre la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y otras Formas de Intolerancia, Grupo de Trabajo sobre el registro de los delitos de odio, la recogida de datos y el fomento de las denuncias (2021), *Key guiding principles on encourage reporting of hate crime – The role of law enforcement and relevant authorities* (Principios rectores fundamentales sobre el fomento de las denuncias de los delitos de odio. El papel de las autoridades policiales y de las autoridades pertinentes), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones.

- ofrecer una atención personalizada a las personas en riesgo de victimización motivada por prejuicios.

Las víctimas de delitos y acoso motivados por prejuicios pueden dirigirse a los organismos de igualdad en relación con incidentes que no llegan al umbral para ser clasificados como delito. Unos protocolos de derivación formalizados y eficaces entre las autoridades pertinentes, dependiendo de su competencia para un caso concreto, constituyen un paso importante para que las víctimas de discriminación busquen apoyo, protección y reparación. Esta cooperación interinstitucional incluye la sensibilización sobre los derechos y el aprovechamiento del conocimiento de los organismos de igualdad entre la población en general y las personas que corren mayor riesgo de discriminación.

↑ **DICTAMEN 4 DE LA FRA**

La Comisión Europea y los Estados miembros de la UE deben considerar el desarrollo de principios rectores específicos sobre el fomento de las denuncias de casos de discriminación a organismos de igualdad en el marco de las actividades del Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad, y en estrecha cooperación con Equinet, los organismos de igualdad y las organizaciones pertinentes de la sociedad civil.

Con respecto al fomento de las denuncias, la UE y los Estados miembros deben considerar la posibilidad de aplicar las lecciones extraídas de las actividades facilitadas por la FRA sobre el fomento de las denuncias de delitos de odio en el marco del Grupo de Alto Nivel sobre la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y otras Formas de Intolerancia al contexto del fomento de las denuncias de discriminación a los organismos de igualdad. Los principios rectores fundamentales sobre el fomento de las denuncias de los delitos de odio, aprobados por el Grupo de Alto Nivel, podrían adaptarse al contexto de las denuncias de discriminación ante los organismos de igualdad, en particular en lo que atañe a:

- establecer sistemas eficaces de consulta entre los organismos de igualdad, la Policía y las organizaciones de la sociedad civil;
- ofrecer unos canales de denuncia accesibles, incluidas las denuncias de terceros;
- ofrecer una atención personalizada a las personas en riesgo de discriminación.

Los Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos para garantizar que los organismos de igualdad dispongan de los medios necesarios para dar a conocer su existencia y sus competencias, en particular entre los grupos de población en riesgo de discriminación y entre la población en general.

La Comisión Europea y los Estados miembros deben fomentar las investigaciones independientes con los grupos de la población más afectados por la discriminación para explorar los diversos factores que pueden influir en la decisión de las personas de denunciar o no a los organismos de igualdad.

Los Estados miembros de la UE deben aumentar sus esfuerzos para sensibilizar sobre la legislación contra la discriminación y los mecanismos de recurso pertinentes, en particular entre todos los grupos de población en riesgo de discriminación, de conformidad con el artículo 10 de la Directiva sobre igualdad racial y el artículo 12 de la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo.

Los Estados miembros de la UE deben redoblar sus esfuerzos para utilizar herramientas, como las obligaciones de igualdad del sector público y las evaluaciones de impacto en materia de igualdad, a fin de garantizar la aplicación del principio de igualdad de trato.

EVOLUCIÓN DEL PAPEL DE LOS ORGANISMOS DE IGUALDAD

La aplicación efectiva de la legislación vigente requiere estructuras y mecanismos adecuados para reforzar el respeto de la ley, así como la confianza en los organismos que participan en la promoción de la igualdad. En este sentido, es fundamental que los organismos de igualdad sean eficaces.

El artículo 13 de la Directiva sobre igualdad racial establece que «[C]ada Estado miembro designará uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico. Dichos organismos podrán formar parte de los servicios responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales».

En virtud de la Directiva, las competencias de estos organismos de igualdad deben incluir la prestación de asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones por discriminación, la realización de estudios independientes sobre la discriminación y la publicación de informes independientes y la formulación de recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con dicha discriminación. La Directiva deja a los Estados miembros un amplio margen para constituir organismos de igualdad de acuerdo con sus propias tradiciones y disposiciones institucionales.

En 2018, la Comisión Europea publicó una recomendación sobre las normas para los organismos de igualdad en la que se identifican tres ámbitos en los que los Estados miembros podrían aplicar medidas para permitir que los organismos de igualdad promuevan plenamente la igualdad de trato y desempeñen eficazmente las tareas que les asigna la legislación de la UE. Se refieren a su mandato, a su independencia y eficacia y a la forma en que cooperan y se coordinan entre sí, con las autoridades públicas y otras organizaciones.

Como señala la Comisión Europea ⁽⁵⁷⁾, el papel y el estatus de los organismos de igualdad todavía difieren considerablemente entre los Estados miembros, con un alto grado de diversidad en su estructura, los motivos de discriminación y los ámbitos de la vida cubiertos por sus mandatos, sus funciones, su independencia y los recursos humanos, financieros y técnicos a su disposición. Esta falta de uniformidad entre los organismos de igualdad de los Estados miembros genera lagunas en la protección contra la discriminación en la UE. Esta evidencia de la persistente diversidad de los organismos de igualdad —a pesar de que la Recomendación de la Comisión Europea sobre normas relativas a los organismos para la igualdad, dirigida a abordar algunas de esas deficiencias, se adoptó en 2018— confirma que hay margen para armonizar el papel y el estatus de los organismos de igualdad en la UE y reforzar sus mandatos.

La Comisión Europea anunció además en el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025 que estudiará la posibilidad de proponer nueva legislación para reforzar los organismos de igualdad en 2022.

Equinet desarrolló dos conjuntos de indicadores que pueden ayudar a la UE y a sus Estados miembros en sus esfuerzos por reforzar los organismos de igualdad.

El conjunto de indicadores sobre los mandatos se centra en los motivos de discriminación y los ámbitos de la vida cubiertos por los organismos de igualdad, su naturaleza y el alcance de sus competencias en relación con la prestación de asistencia independiente a las víctimas de discriminación, sus poderes de decisión, su capacidad para realizar encuestas e investigaciones y su función consultiva.

El conjunto de indicadores sobre la independencia se centra en los marcos jurídicos que establecen los organismos de igualdad, su capacidad para desempeñar sus funciones sin injerencias, el presupuesto y los recursos asignados a los organismos de igualdad y el nombramiento y la rendición de cuentas de los responsables de los organismos de igualdad.

El importante papel de los organismos de igualdad en la aplicación del principio de igualdad de trato también se pone de manifiesto en las funciones asignadas a los organismos de

⁽⁵⁷⁾ Comisión Europea (2021), *Commission Staff Working Document – Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies* (Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Los organismos de igualdad y la aplicación de la Recomendación de la Comisión sobre normas relativas a los organismos para la igualdad), SWD(2021) 63 final, Bruselas, 19 de marzo de 2021.

igualdad en diversas iniciativas de la UE: el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025⁽⁵⁸⁾, la Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Víctimas⁽⁵⁹⁾, la Recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana⁽⁶⁰⁾, la propuesta de Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes sobre los fondos de la UE para el periodo 2021-2027 (Reglamento sobre Disposiciones Comunes)⁽⁶¹⁾ y la propuesta de medidas vinculantes de transparencia salarial⁽⁶²⁾. Cada una de ellas asigna funciones activas a los organismos de igualdad, que instan a asignar recursos a estos organismos para que puedan desempeñar estas tareas de manera eficaz e independiente.

Más concretamente, el Reglamento sobre Disposiciones Comunes prevé la participación de los organismos de igualdad en los comités de seguimiento de los programas financiados por la UE. Estos comités serán responsables de examinar si los programas financiados por la UE cumplen o no las condiciones necesarias para acceder y utilizar los fondos de la UE durante todo el periodo de programación.

↑ DICTAMEN 5 DE LA FRA

Los Estados miembros de la UE deben velar por que los organismos de igualdad puedan cumplir eficazmente sus tareas, tal como se les asigna en la Directiva sobre igualdad racial, y con respecto a las funciones que se les asignan en el Plan de Acción de la UE Antirracismo, la Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Víctimas, la Recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana, la propuesta de Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes sobre los fondos de la UE para el periodo 2021-2027 y la propuesta de medidas vinculantes de transparencia salarial.

Esto implica garantizar que los organismos de igualdad reciban mandatos suficientemente amplios y que se les asignen recursos humanos, financieros y técnicos adecuados para realizar todas sus tareas estatutarias de manera eficaz e independiente. En el informe de la Comisión Europea de 2021 sobre la aplicación de las directivas sobre igualdad racial y relativa a la igualdad de trato en el empleo también se destaca esta necesidad.

Al hacerlo, los Estados miembros deben tener debidamente en cuenta la Recomendación (UE) 2018/951 de la Comisión, de junio de 2018, sobre normas relativas a los organismos para la igualdad. Tal extremo incluye permitir que los organismos de igualdad reciban y tramiten denuncias (incluidas las presentadas por terceros) y asistan a las víctimas de discriminación; publiquen informes y recomendaciones independientes sobre cualquier cuestión relacionada con la discriminación; recopilen datos a través de encuestas independientes, lo que contribuye a la base de datos contrastados para el seguimiento de los niveles de discriminación, y promuevan la sensibilización respecto a la existencia de organismos de igualdad entre las poblaciones para las que se establecieron.

⁽⁵⁸⁾ Comisión Europea (2020), *Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025*, COM(2020) 565 final, Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

⁽⁵⁹⁾ Comisión Europea (2020), *Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Víctimas (2020-2025)*, COM(2020) 258 final, Bruselas, 24 de junio de 2020.

⁽⁶⁰⁾ Consejo de la Unión Europea (2021), *Recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana*, Bruselas, 2 de marzo de 2021.

⁽⁶¹⁾ Comisión Europea (2018), *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados*, COM(2018) 375 final, Bruselas, 29 de mayo de 2018.

⁽⁶²⁾ Comisión Europea (2021), *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su efectivo cumplimiento*, COM(2021) 93 final, Bruselas, 4 de marzo de 2021.

Se anima a los Estados miembros a aplicar plenamente las medidas incluidas en la Recomendación de la Comisión Europea sobre normas relativas a los organismos para la igualdad, a fin de garantizar que estos organismos puedan desarrollar su inmenso potencial y promover la igualdad de trato en la práctica.

Además, se anima a la Comisión Europea a que proponga una nueva legislación antes de 2022 para reforzar los organismos de igualdad, tal como se describe en el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025. La protección desigual contra la discriminación en la UE resultante de la variedad en el establecimiento de organismos de igualdad aboga a favor de dicha legislación, especialmente si se tiene en cuenta que la igualdad es uno de los valores fundacionales de la Unión.

Teniendo en consideración la variedad de tradiciones y sistemas jurídicos de los Estados miembros, se anima a continuar el intercambio de prácticas para determinar el modo en que las medidas aplicadas en un país —para reforzar los organismos de igualdad— podrían transferirse a otro. Los Estados miembros podrían solicitar la asistencia de la Comisión Europea, la FRA y Equinet para facilitar tales intercambios de prácticas.

Se anima a los Estados miembros a que apliquen los indicadores elaborados por Equinet para medir el cumplimiento de las normas de los organismos de igualdad y a que adopten medidas para reforzarlos en consecuencia.

La UE debe garantizar que Equinet reciba los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados que le permitan seguir desarrollando y garantizando la aplicación de sus conjuntos de indicadores, para ayudar a la Comisión Europea, a los Estados miembros y a los organismos de igualdad a supervisar la aplicación práctica de la Recomendación sobre normas relativas a los organismos para la igualdad. Esto contribuiría a fortalecer los organismos de igualdad.

PROMOCIÓN DE LA RECOGIDA Y EL USO DE DATOS SOBRE IGUALDAD, INCLUIDA LA CORRECTA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS

De acuerdo con el *European handbook on equality data* ⁽⁶³⁾ (Manual europeo sobre datos de igualdad), «datos de igualdad» significa cualquier información útil para describir y analizar el estado de la igualdad. Estos datos son indispensables para fundamentar una evaluación basada en datos contrastados de la aplicación de las políticas de no discriminación a escala de la UE y de los Estados miembros, así como para capacitar a los grupos de población en riesgo de discriminación.

Al recogerse de forma regular y sistemática, esta información resulta esencial para ayudar a los Estados miembros a evaluar su cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos. También permite a los responsables políticos supervisar las tendencias en los resultados de la aplicación de la legislación, las políticas y las medidas que la UE y sus Estados miembros adoptan para promover la igualdad de trato. En este contexto, el Tribunal de Cuentas Europeo —en su informe especial de 2016 *Iniciativas y ayuda financiera de la UE para la integración de los gitanos*— instó a la Comisión Europea a colaborar con los Estados miembros para desarrollar una metodología común y animar a los Estados miembros a recoger datos estadísticos sobre etnia ⁽⁶⁴⁾. En respuesta, la Comisión Europea y la FRA cooperaron con los puntos de contacto nacionales de la población romaní en un grupo de trabajo que desarrolló un marco de indicadores sobre igualdad, inclusión y participación de la población romaní y lo dotó de datos. Su labor está en curso.

Hasta la fecha, pocos Estados miembros aplican sistemas integrales o un enfoque coordinado para la recogida y el uso de datos sobre igualdad, como se ha señalado en las *Directrices para mejorar la recogida y uso de datos sobre igualdad*, que el Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad de la Comisión Europea aprobó en 2018 ⁽⁶⁵⁾. Un subgrupo especializado en datos sobre igualdad, facilitado por la FRA, elaboró estas directrices para ofrecer una orientación concreta sobre cómo mejorar la recogida y el uso de datos sobre igualdad a escala nacional.

Algunos Estados miembros han comenzado a aplicar estas directrices, que se refieren a las dimensiones institucional, estructural y operativa de la recogida y el uso de datos sobre igualdad. Un **compendio de prácticas prometedoras** ⁽⁶⁶⁾ y una herramienta de diagnóstico complementan las directrices.

El Subgrupo sobre datos de igualdad determinó una serie de retos en el uso y la recogida de datos sobre igualdad comunes a muchos Estados miembros, incluido un desequilibrio en los motivos de discriminación y los ámbitos de la vida para los que se recogen datos; una falta de coherencia y homogeneidad de las definiciones, las clasificaciones y las categorías, que afecta a la comparabilidad de las estadísticas sobre igualdad entre los Estados miembros y dentro de ellos; consultas insuficientes con las partes interesadas pertinentes y los grupos afectados al diseñar y aplicar la recogida de datos; una recogida intermitente de datos que no permite un análisis de las tendencias a lo largo del tiempo y la interpretación inexacta de los marcos de protección de datos, en la medida en que se refieren a datos sobre igualdad.

Esta falta de datos significa que la UE y los Estados miembros no cuentan con una perspectiva completa cuando quieren abordar las experiencias de millones de personas en toda la UE, caracterizadas por la discriminación por diferentes motivos y en diferentes ámbitos de la vida. Por otra parte, la escasez resultante de datos pertinentes impide a la UE y a los Estados miembros supervisar eficazmente la situación de la igualdad. Los datos sobre igualdad también

⁽⁶³⁾ Comisión Europea (2016), *European handbook on equality data* (Manual europeo sobre datos de igualdad), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, p. 15.

⁽⁶⁴⁾ Tribunal de Cuentas Europeo (2016), *Iniciativas y ayuda financiera de la UE para la integración de los gitanos: pese a los avances significativos de la última década, aún son necesarios esfuerzos adicionales sobre el terreno*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones.

⁽⁶⁵⁾ Comisión Europea, Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad, Subgrupo de Datos sobre Igualdad (2018), *Directrices para mejorar la recogida y uso de datos sobre igualdad*, Bruselas, Comisión Europea.

⁽⁶⁶⁾ FRA (2020), «*Compendium of practices for equality data collection*» (Compendio de prácticas para la recogida de datos sobre igualdad).

pueden ayudar a mejorar la evaluación de posibles discriminaciones y sesgos, al utilizarse cada vez más en la toma de decisiones algoritmos y la IA.

La ausencia de datos sobre igualdad sólidos y recogidos sistemáticamente, junto con el número muy reducido de casos de discriminación puestos en conocimiento de las autoridades pertinentes, los organismos competentes y los tribunales, dibuja una imagen incompleta de la realidad de la discriminación en la UE. Como se señala en la directriz n.º 1 sobre datos de igualdad, una oficina nacional de estadística, un organismo de igualdad o un instituto de investigación podrían identificar «fuentes existentes de datos sobre igualdad en los Estados miembros [...] y establecer una base para un enfoque más sistemático de la recogida de datos sobre igualdad»⁽⁶⁷⁾.

Para abordar las deficiencias detectadas a través de dicho diagnóstico, la directriz n.º 2 sobre datos de igualdad sugiere que las autoridades pertinentes podrían crear un grupo de trabajo interinstitucional que comprenda, por ejemplo, «ministerios, oficinas nacionales de estadística, organismos de igualdad, instituciones nacionales de derechos humanos, instituciones de investigación y la comunidad científica, así como otros agentes y proveedores de datos pertinentes, como representantes de las autoridades locales pertinentes, el poder judicial, la Policía, etc.»⁽⁶⁸⁾.

En su **nota de orientación sobre la recogida y desagregación de datos para el seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** de 2018, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos subraya el principio de los derechos humanos de «no ocasionar daños»⁽⁶⁹⁾. Como se reconoce en las *Directrices para mejorar la recogida y uso de datos sobre igualdad*, «no ocasionar daños» significa que ninguna actividad de recogida de datos debe crear o reforzar la discriminación, los sesgos o los estereotipos existentes y que los datos recogidos deben utilizarse en beneficio de los grupos que describen y de la sociedad en su conjunto⁽⁷⁰⁾.

↑ DICTAMEN 6 DE LA FRA

Los Estados miembros de la UE deben garantizar la recogida sistemática de datos fiables, válidos y comparables sobre igualdad, desglosados por sexo, origen racial y étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Los Estados miembros deben recoger estos datos a través de los medios descritos a continuación, basándose en la autoidentificación de las personas en riesgo de discriminación. Las organizaciones de la sociedad civil representativas de estos grupos de población deben contribuir al desarrollo de las definiciones y los indicadores pertinentes.

Los Estados miembros deben basarse en la gama más amplia posible de fuentes de datos sobre igualdad, incluidos, a escala nacional, junto con los datos de la FRA, los censos de población, los registros administrativos, las encuestas a hogares e individuos, las encuestas sobre victimización, las encuestas sobre actitudes, los datos sobre reclamaciones e investigaciones de organismos de igualdad, las pruebas de situación, el seguimiento de la diversidad por parte de empleadores y proveedores de servicios y los datos generados mediante estrategias de investigación cualitativa, como estudios de casos, entrevistas exhaustivas y entrevistas a expertos.

⁽⁶⁷⁾ Comisión Europea, Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad, Subgrupo de Datos sobre Igualdad (2018), *Directrices para mejorar la recogida y el uso de datos sobre igualdad*, Bruselas, Comisión Europea, p. 9.

⁽⁶⁸⁾ Comisión Europea, Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad, Subgrupo de Datos sobre Igualdad (2018), *Directrices para mejorar la recogida y el uso de datos sobre igualdad*, Bruselas, Comisión Europea, p. 10.

⁽⁶⁹⁾ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2018), *Enfoque de datos basados en derechos humanos. Que nadie se quede atrás en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York, Naciones Unidas.

⁽⁷⁰⁾ Comisión Europea, Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad, Subgrupo de Datos sobre Igualdad (2018), *Directrices para mejorar la recogida y el uso de datos sobre igualdad*, Bruselas, Comisión Europea, p. 4.

Los Estados miembros deben reforzar la recogida periódica y exhaustiva de datos sobre igualdad a través de sus institutos nacionales de estadística y otras agencias gubernamentales pertinentes. Esto incluye la recopilación sistemática de estadísticas de igualdad basadas en censos de población y hogares, registros administrativos y encuestas oficiales a escala de la UE, como las Estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida, la Encuesta de Población Activa y otras encuestas representativas. Para permitir el seguimiento de los resultados en materia de igualdad, tales fuentes de datos deben i) abarcar a los grupos infrarrepresentados en riesgo de discriminación e ii) incluir información sobre las experiencias de discriminación por motivos de sexo, origen racial y étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

Con el fin de desarrollar estrategias para captar adecuadamente las situaciones en las que los diferentes motivos de discriminación se cruzan o actúan conjuntamente —es decir, la discriminación múltiple e interseccional—, los Estados miembros de la UE deben utilizar un conjunto exhaustivo de herramientas de recogida de datos sobre igualdad, incluidas encuestas cuantitativas a gran escala que abarquen diferentes grupos de población y motivos de discriminación, junto con pruebas de discriminación, que es un método establecido para generar pruebas objetivas de discriminación.

Los Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos en aras de un enfoque coordinado de la recogida de datos sobre igualdad y utilizarlos como base para desarrollar políticas basadas en datos contrastados a fin de fomentar la igualdad y la no discriminación. Al respecto, los Estados miembros deben tomar en debida consideración las Directrices para mejorar la recogida y el uso de datos sobre igualdad adoptadas por el Grupo de Alto Nivel de la UE sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad. Se anima a los Estados miembros a utilizar la herramienta de diagnóstico y el compendio de prácticas que complementan estas directrices. Las instituciones y los organismos de la UE deberían considerar la posibilidad de aplicar estas directrices en sus propias estructuras.

De conformidad con la directriz n.º 2 de las Directrices para mejorar la recogida y el uso de datos sobre igualdad, los Estados miembros deben considerar la posibilidad de que los organismos de igualdad fomenten la cooperación interinstitucional en la recogida y el uso de datos sobre igualdad. Esto podría lograrse mediante el establecimiento de estructuras (por ejemplo, un grupo de trabajo interinstitucional) que permitan una cooperación sistemática y a largo plazo entre las entidades pertinentes de cualquier país. Los Estados miembros que designen organismos de igualdad con una función de coordinación de este tipo deben garantizar que dichos organismos dispongan de la capacidad, los conocimientos y los recursos necesarios.

RECOGIDA DE DATOS SOBRE IGUALDAD EN VIRTUD DEL REGLAMENTO GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS

El 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, el Reglamento general de protección de datos (RGPD), entró en vigor el 25 de mayo de 2018. Esto ha provocado reflexiones sobre cómo recoger y tratar legalmente categorías especiales de datos personales (artículo 9 del RGPD), como las relacionadas con el origen racial o étnico, la salud, la religión o las creencias, o la orientación sexual de una persona. Por ejemplo, las *Directrices para mejorar la recogida y el uso de datos sobre igualdad* aprobadas por el Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad señalan que «[a veces] se entiende que los requisitos de protección de datos prohíben la recogida de datos personales como el origen étnico, la religión o la orientación sexual de una persona»⁽⁷¹⁾. No obstante, de conformidad con el artículo 9, apartado 2, letra j), del RGPD, el tratamiento de categorías especiales de datos personales está prohibido, **a menos** que «el tratamiento [sea] necesario con [...] fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado».

Por consiguiente, los Estados miembros pueden recoger y tratar datos sobre igualdad de trato basados en categorías especiales de datos personales por razones de interés público sustancial, fines estadísticos y fines de investigación científica o histórica, garantizando que el interesado haya dado su consentimiento explícito al tratamiento de dichos datos personales para uno o más fines especificados [artículo 9, apartado 2, letra a)].

Además, el considerando 26 del RGPD aclara que los principios de protección de datos se aplican a categorías especiales de datos personales que conciernen a una persona física identificada o identificable y no deben aplicarse a información anónima o a datos personales anónimos de manera que el interesado no sea identificable o deje de serlo, como los datos utilizados con fines estadísticos agregados para identificar y registrar tendencias en materia de igualdad.

El Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) publicó un **Dictamen preliminar sobre la protección de datos y la investigación científica** para ofrecer seguridad jurídica sobre las condiciones en las que se permite el tratamiento de dichos datos y qué garantías deben existir al recogerlos. Este dictamen del SEPD es relevante para los recopiladores y los encargados del tratamiento de datos, que incluyen instituciones de investigación, instituciones académicas, agencias gubernamentales a nivel nacional y local, organismos de igualdad, instituciones de derechos humanos, órganos y organismos de la UE (incluida la FRA) y organizaciones de la sociedad civil.

⁽⁷¹⁾ Comisión Europea, Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad, Subgrupo de Datos sobre Igualdad (2018), *Directrices para mejorar la recogida y el uso de datos sobre igualdad*, Bruselas, Comisión Europea, p. 7.



DICTAMEN 7 DE LA FRA

El RGPD permite la recogida y el tratamiento de categorías especiales de datos personales bajo determinadas condiciones, incluido con fines estadísticos o de investigación [artículo 9, apartado 2, letras a), g) y j)].

Los recopiladores y los encargados del tratamiento de datos en los Estados miembros de la UE deben solicitar asesoramiento a sus autoridades nacionales de protección de datos y orientación adicional al Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD) y al SEPD sobre las garantías que deben aplicarse a la hora de recoger y tratar categorías especiales de datos personales, incluido con fines de investigación científica [artículo 9, apartado 2, letra j), del RGPD]. Al hacerlo, deben tener debidamente en cuenta el **Dictamen preliminar sobre la protección de datos y la investigación científica del SEPD de 6 de enero de 2020** y las próximas orientaciones del CEPD sobre protección de datos e investigación científica.

Todas las actividades de recogida y tratamiento de datos sobre igualdad deben realizarse cumpliendo plenamente los principios y las garantías establecidos en el RGPD.



EUROPEAN UNION AGENCY
FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

PROMOVER Y PROTEGER SUS DERECHOS FUNDAMENTALES EN TODA LA UE —

Para consultar el dictamen 1/2021 de la FRA, de 30 de abril de 2021, completo, véase:

<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fra-opinion-eu-equality-20-years>

MÁS INFORMACIÓN



FRA – AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Austria

Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

 [facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)

 twitter.com/EURightsAgency

 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea