

España: Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación

Junio 2011

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



DOCUMENTO PÚBLICO

SECRETARIADO ESTATAL. FERNANDO VI, 8, 1º IZDA. 28004 MADRID

Tel.: + 34 91 310 12 77 Fax: + 34 91 319 53 34 E-mail: info@es.amnesty.org

Web: www.es.amnesty.org

Índice de contenido

1.INTRODUCCIÓN.....	7
2.EL DEBER DEL ESTADO ESPAÑOL DE RESPETAR, PROTEGER Y HACER REALIDAD EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN: PREOCUPACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL EN MATERIA DE RACISMO Y DISCRIMINACIÓN EN ESPAÑA.....	8
3.PREOCUPACIONES Y RECOMENDACIONES AL PROYECTO DE LEY INTEGRAL PARA LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN.....	13
3.1 El derecho a la igualdad de trato y no discriminación.....	13
3.2Limitaciones en el objeto y el ámbito de aplicación de la ley.....	14
3.2.1La Ley de Igualdad de Trato y no Discriminación como desarrollo de las obligaciones internacionales contraídas por España.....	15
3.2.2Los motivos de discriminación ilegítimos: la necesidad de incluir el origen nacional y la nacionalidad como motivos prohibidos del trato desfavorable.....	16
3.2.3Las diferencias de trato por razones de edad. Preocupaciones sobre menores.....	19
3.2.4Ámbito objetivo de aplicación: La necesidad de incluir la aplicación de la ley en el ámbito de la administración de justicia	21
3.3 El derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la educación, en la sanidad y en la vivienda.....	22
3.3.1. El derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la educación.....	22
3.3.2. El derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la atención sanitaria.....	23
3.3.3. El derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el acceso a la vivienda.....	25
3.4 La necesidad de someter a la legislación antidiscriminatoria a los agentes responsables de aplicar la ley, incluyendo la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la administración y funcionamiento de la justicia.....	26
3.5 La defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación: el derecho al debido proceso, a la protección y a la reparación. Sanciones.....	28
3.6 La promoción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación.....	31
3.6.1. La Estrategia Nacional de Igualdad de Trato y no Discriminación.....	31
3.6.2. La recopilación de datos estadísticos.....	32
3.6.3. La formación de los funcionarios del Estado.....	33

3.7 La creación de organismos para la igualdad: La Autoridad para la Igualdad de Trato y la No Discriminación.....	35
4CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	37
ANEXO I. PRINCIPALES TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.....	42
ANEXO II. INDICADORES FÁCTICOS Y LEGISLATIVOS DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL.....	43
ANEXO III. TABLA RESUMEN CON LAS RECOMENDACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL.....	45

AIT	Autoridad para la Igualdad de Trato y la No Discriminación
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDN	Convención de Derechos del Niño
CEDF	Carta Europea de Derechos Fundamentales
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CSE	Carta Social Europea
ECRI	Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia
ICERD	Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial
LOEx	Ley de Extranjería
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

ESPAÑA: ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES AL PROYECTO DE LEY INTEGRAL PARA LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El pasado 27 de mayo de 2011 el Consejo de Ministros aprobó remitir a las Cortes el *Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación* (en adelante, Ley de Igualdad de Trato). Amnistía Internacional da la bienvenida a este Proyecto de Ley y agradece a las autoridades el proceso de consulta abierto con las organizaciones sociales. La organización presenta en este informe una valoración del Proyecto de Ley, así como recomendaciones a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos. En la fase de tramitación parlamentaria Amnistía Internacional espera que los aspectos más positivos del articulado se mantengan, y algunas de las recomendaciones formuladas por la organización sean incorporadas.

El Proyecto de Ley es un paso fundamental para dar cumplimiento a la medida 42 del Plan de Derechos Humanos del Gobierno, aprobado en diciembre de 2008 y que considera la igualdad, la no discriminación y la integración de las personas como uno de los dos ejes prioritarios que informan de manera transversal todo el plan. Amnistía Internacional quiere expresar su satisfacción ante la presentación de este Proyecto de Ley como un paso positivo de las autoridades para hacer realidad este compromiso y poner en marcha una medida fundamental para combatir la discriminación.

La discriminación es uno de los abusos más graves y generalizados contra los derechos humanos en todo el mundo. Miles de personas continúan siendo víctimas de exclusión, pobreza, malos tratos o violencia, a causa de sus creencias, de su posición social, de ser quienes son o de lo que se supone que son. Sin embargo, el trato igualitario para todas las personas no es un favor de las mayorías a las minorías, de los más privilegiados frente a excluidos. El trato igualitario no es una concesión: es un derecho de todas las personas que todos los gobiernos deben respetar y garantizar.

La discriminación adopta múltiples formas, desde el desprecio, el insulto, los abusos y agresiones, hasta la negación de bienes, servicios y de otros derechos. A menudo, la discriminación encierra a las personas en un círculo de desprotección e indefensión, perpetuando la estigmatización y marginalización de individuos y grupos. Afecta, entre otros, a las minorías étnicas como los gitanos, a grupos religiosos, a las personas migrantes, a las personas pobres, a las mujeres, homosexuales, lesbianas, bisexuales y personas transgénero, o a las personas con discapacidad.

Sin embargo, nadie está a salvo de sufrir discriminación. Los rasgos que hoy no constituyen un motivo de exclusión, pueden en el futuro convertirse en un motivo de rechazo social. Las razones para excluir a los "otros" cambian, y por ello es fundamental que las sociedades se doten de instrumentos legislativos capaces de proteger y garantizar el acceso de todas las personas a todos los derechos humanos.

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* reconoce que los derechos humanos son universales e indivisibles. Todas las personas, sin distinción alguna, deben disfrutar de todos los derechos humanos. Este principio está en el centro del trabajo de Amnistía Internacional. La lucha contra la discriminación también.

2. EL DEBER DEL ESTADO ESPAÑOL DE RESPETAR, PROTEGER Y HACER REALIDAD EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN: PREOCUPACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL EN MATERIA DE RACISMO Y DISCRIMINACIÓN EN ESPAÑA

Las convenciones internacionales imponen a España tres tipos de obligaciones:

La *obligación de respetar el derecho a la no discriminación*. El Estado debe abstenerse de entorpecer este derecho y además debe identificar y eliminar la discriminación de las estructuras del Estado. Debe también investigar y castigar la discriminación ejercida por las autoridades públicas o con su consentimiento o aquiescencia.

La *obligación de proteger el derecho a la no discriminación*. El Estado debe actuar con la *diligencia debida* para impedir la discriminación ejercida por particulares y agentes no estatales a través de leyes y políticas efectivas y de cauces adecuados para reparar y sancionar la discriminación en el sector privado.

La *obligación de hacer realidad el derecho a la no discriminación* exige que el Estado adopte medidas para garantizar el disfrute efectivo de este derecho tanto en el sector público como en el privado, y promover la no discriminación.

La naturaleza y las dimensiones de la discriminación en España siguen siendo, a día de hoy, desconocidas para las autoridades españolas. Pese a los informes que alertan del incremento de actitudes negativas hacia las minorías y personas migrantes¹, o a las denuncias de incidentes discriminatorios, o a que el propio Plan de Derechos Humanos proclame la igualdad de trato como uno de los ejes prioritarios, las autoridades no han adoptado medidas para conocer el alcance y la extensión del problema. Tampoco han prestado la atención necesaria a las víctimas.

Amnistía Internacional lleva tiempo manifestando su preocupación por la falta de decisión y voluntad política de las autoridades para combatir la discriminación en todas sus formas. En su informe *España: entre la desgana y la invisibilidad. Políticas del Estado español en la lucha contra el racismo*², expresaba su preocupación porque a pesar de la llegada de población inmigrante, y de la persistencia de la discriminación de la comunidad gitana en el acceso a derechos básicos, las autoridades no hubieran adoptado medidas de envergadura para luchar contra la discriminación. Si bien en los últimos años se han dado algunos pasos positivos, especialmente en lo que se refiere a la discriminación de género, sin embargo las medidas para luchar contra el racismo y otros tipos de discriminación siguen siendo insuficientes.

A pesar de que a nivel europeo se han aprobado algunas directivas para combatir la discriminación, y en particular la Directiva 2000/43/CE, 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*³, a nivel estatal no ha existido una correspondencia en el desarrollo de normas

¹ Oberaxe: Evolución del racismo y la xenofobia en España (2009)
<http://www.oberaxe.es/files/datos/4b26574eb2f66/Informe2009.pdf>

² Amnistía Internacional, 2008, EUR1400008. Ver también *España. Crisis de Identidad: Tortura y malos tratos de índole racista a manos de agentes del Estado*, 2002, EUR41/001/2002

³ También la Directiva 2000/78, de 27 de noviembre de 2000, *relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*, y respecto a la discriminación de género, entre otras, la Directiva 2004/113 CE, *sobre igualdad de hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro*.

que recojan las obligaciones impuestas en las directivas. La transposición de la directiva 2000/43/CE se hizo de forma tardía e inadecuada, a través de una ley de acompañamiento a los presupuestos generales del Estado, la Ley 62/2003, de *medidas fiscales, administrativas y del orden social*⁴. Una de las obligaciones que imponía la directiva, la creación de organismos de igualdad independientes para luchar contra la discriminación racial, no se ha cumplido en los términos establecidos por la legislación europea.

España creó a través de la Ley 62/2003 el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación por el Origen Racial o Étnico (en adelante el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato). La puesta en marcha de este órgano ha estado marcada por la desidia de las autoridades, pues hasta el año 2007 no se reguló⁵ la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo, que quedó adscrito al Ministerio de Trabajo. Entre sus funciones no figuraban algunas de las recomendadas de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (en adelante ECRI). Sin embargo, el Consejo no empezaría a funcionar hasta el año 2009⁶. En el año 2010 el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato puso en marcha una Red de Asistencia a Víctimas de la Discriminación por el Origen Racial o Étnico. Sin embargo las limitadas competencias del Consejo y su dependencia orgánica del Gobierno restringen su capacidad para combatir toda forma de discriminación en cualquier ámbito de la sociedad, y muy especialmente, su capacidad para abordar la discriminación institucional.

Asimismo, la reforma de la Ley de Extranjería⁷ (en adelante LOEx) de noviembre de 2003 creaba el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), dependiente del Ministerio de Trabajo. Este órgano tampoco empezaría a funcionar hasta marzo de 2006. Aunque el OBERAXE está llamado a tener un papel fundamental en la investigación y realización de informes que permitan observar la evolución del racismo y la xenofobia en España, sus estudios se han centrado más en las actitudes de la población hacia los extranjeros, a partir de estadísticas del CIS, que en publicar datos actualizados sobre casos de discriminación y violencia racial.

Además de la falta de independencia y limitaciones de estos órganos, España ha aprobado en los últimos años legislación que podría tener un efecto negativo en la lucha contra la discriminación. En particular las sucesivas reformas de la Ley de Extranjería han supuesto recortes en los derechos de las personas migrantes, en su acceso a la educación, a las ayudas a vivienda, o en la extensión del plazo de internamiento en los CIES⁸. De manera especial, la última reforma de la LOEX ha consagrado la múltiple discriminación y dificultades de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género para acceder a la protección y a la

⁴ La Ley reducía el ámbito de aplicación y las garantías de protección frente a la discriminación racial al mundo laboral, a pesar de que la directiva incluía también otros ámbitos como la educación, las ventajas sociales, o el acceso a bienes y servicios. La Comisión Europea emitió un dictamen mostrando su preocupación por la transposición de la directiva y solicitando a España la aplicación plena de la misma.

⁵ *Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, BOE 3 de octubre de 2007*

⁶ *Real Decreto 1044/2009, de 29 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, BOE 3 de octubre de 2007*. En la actualidad depende del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

⁷ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

justicia, pues al denunciar violencia de género en una comisaría la ley indica que se abra un procedimiento sancionador, que puede acabar en expulsión⁹.

La organización continúa recibiendo denuncias relativas a incidentes y alegaciones de malos tratos a manos de las fuerzas de seguridad que afectan a minorías y a migrantes y que podrían tener un componente racista. Sin embargo, como ha documentado Amnistía Internacional, España sigue sin adoptar medidas para conocer el problema, investigar las denuncias de manera rápida y exhaustiva, y establecer mecanismos imparciales e independientes para combatir la impunidad en la que quedan muchos de los perpetradores¹⁰. El Estado español sigue sin cumplir con las recomendaciones de los organismos internacionales de recoger y publicar datos estadísticos sobre el número y la naturaleza de los incidentes racistas y discriminatorios, tanto a manos de particulares, como de las fuerzas de seguridad del Estado¹¹. Se desconocen el número y naturaleza de las denuncias, los procedimientos abiertos, los procedimientos archivados, los resultados de tales procedimientos y la reparación otorgada a las víctimas.

A eso se le añade la falta de aplicación de las normas contra la discriminación en la administración de justicia, y en concreto de la aplicación de la agravante de racismo del artículo 22.4 del Código Penal. La memoria de la Fiscalía de Delitos de Odio de Barcelona de 2009 ha puesto de manifiesto las dificultades de perseguir las conductas discriminatorias, debido a que muchos hechos no son denunciados por el temor y la desconfianza de las víctimas, los atestados policiales son incompletos y porque no existe un sistema informático que permita clasificar y catalogar los incidentes¹². España debería reunir datos para vigilar la efectividad de su legislación antidiscriminatoria.

Además, también debería recoger y publicar información y datos estadísticos sobre la situación de algunos grupos y sobre su acceso a algunos derechos como la educación, la sanidad o la vivienda. La ausencia de esta información impide detectar la discriminación indirecta, es decir, el impacto que puede derivarse de algunas disposiciones, criterios o prácticas aparentemente neutros. Sin esos datos, es difícil orientar las políticas públicas y asegurar que éstas sean efectivas.

⁸ Ver al respecto, Amnistía Internacional, *España: Análisis y Recomendaciones al Proyecto de Ley de Orgánica de Reforma de la legislación de Extranjería. La responsabilidad del Estado español de respetar, proteger y realizar los derechos de las personas inmigrantes en España*, (EUR4100209).

⁹ En la actualidad, se encuentra en trámite parlamentario una reforma del artículo 31 bis de la LOEX, relativo a mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género, tras la toma en consideración de una Proposición no de Ley presentada por el Grupo Popular, que ha abierto de nuevo la posibilidad de modificar dicho artículo para que no se abra expediente de expulsión a la mujer en situación irregular que acuda a presentar una denuncia.

¹⁰ Ver, Amnistía Internacional, *Sal en la herida. La impunidad policial de los agentes de policía en los casos de tortura y otros malos tratos*, (EUR4100607), noviembre de 2007; ver también *Sal en la herida. La impunidad policial dos años después*, (EUR 401009), noviembre de 2009. En el Examen Periódico Universal de España ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 2010, España ha rechazado la recomendación de crear un mecanismo independiente para investigar las denuncias, ver A/HRC/15/6, párrafos 87.2 y 87.3.

¹¹ Ver ECRI, *Cuarto Informe sobre España*, febrero de 2011, CRI (2011)4.
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ESP.pdf>

Ver también ECRI, *Tercer Informe sobre España*, CRI(2006)4, 2005.
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Spain/ESP-CbC-III-2006-4-ESP.pdf>

¹² Servicio de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía Provincial de Barcelona, *Memoria 2009*.

En los últimos años, y en un contexto de crisis económica, el propio OBERAXE ha alertado del incremento de las actitudes xenófobas en la sociedad¹³. Ese clima hostil hacia las minorías étnicas, religiosas y migrantes viene asimismo alimentado por los discursos públicos de algunas figuras o incluso autoridades públicas, que han hecho declaraciones asociando migración y delincuencia, y contribuyendo a la estigmatización de algunos grupos¹⁴. Estos discursos no han recibido una respuesta contundente de rechazo por parte de los poderes públicos.

En este clima, en los últimos años la discriminación ha ido adoptando nuevas formas, desde iniciativas de ayuntamientos y partidos políticos para prohibir el uso del velo integral de las mujeres musulmanas¹⁵, hasta intentos de restringir la inscripción en el padrón municipal de las personas migrantes. Otras manifestaciones de la discriminación institucional y estructural persisten y se han intensificado, como los controles de identidad a los que se ven sometidas las personas por sus rasgos físicos, su origen racial o étnico. Lamentablemente el uso de los criterios raciales en los controles de identidad ha recibido el respaldo del Tribunal Constitucional, quien ha considerado que la apariencia física puede ser un indicio razonable del origen extranjero de una persona, y por tanto un criterio legítimo para efectuar un control migratorio¹⁶. Con todo, en el año 2009, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas se ha pronunciado en contra declarando que las meras características físicas o étnicas de una persona objeto de control no deben ser tomadas en consideración como indicios de la posible situación ilegal en el país¹⁷. El Comité declaró que en el caso de Rosalind Williams España había violado el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Más de un año después de la condena, España tampoco ha dado adecuado cumplimiento a las recomendaciones realizadas por el Comité¹⁸.

Estos tipos de discriminación suponen la negación de los derechos humanos a algunos grupos e individuos, por su condición o por lo que se cree que son. A menudo, estas iniciativas se asientan sobre los prejuicios y el desconocimiento, y pueden conducir a una deriva en la que los derechos humanos acaben siendo el privilegio de unos pocos.

¹³ Oberaxe, *Evolución del racismo y la xenofobia en España, Informe 2009*.
<http://www.oberaxe.es/files/datos/4b26574eb2f66/Informe2009.pdf>

¹⁴ Con motivo de las elecciones municipales y ante el incremento de manifestaciones xenófobas por parte de algunos representantes políticos en Cataluña, AI dirigió a los partidos políticos una carta abierta con las preocupaciones de la organización. <http://www.amnistiacatalunya.org/paginas/agenda-i-activitats-a-catalunya/noticies-locales/noticia-catalunya/articulo/carta-oberta-damnistia-internacional-als-partits-politics-catalans-en-el-marc-de-les-eleccions-muni/>

¹⁵ Amnistía Internacional, *España: Amnistía Internacional pide a los partidos políticos que rechacen el velo integral*, 29 junio de 2010

¹⁶ Sentencia 13/2001 del Tribunal Constitucional. La sentencia rechazaba así el recurso presentado por Rosalind Williams, mujer nacionalizada española, que sufrió un control de identidad en diciembre de 1992 en la estación de ferrocarril de Valladolid.

¹⁷ Comité de Derechos Humanos, *Dictamen a la Comunicación Nº 1493/2006*, 27 de julio de 2009, párrafo 7.2.

¹⁸ Ver Women's Link Worldwide: El Estado Español incumple las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de la ONU en el caso *Rosalind Williams Lecraft*. El Comité recomendó a España en este caso una disculpa pública a la Sra. Williams, la adopción de medidas necesarias para evitar que los funcionarios vuelvan a incurrir en este tipo de actos y proporcionar a la víctima una reparación efectiva.

www.womenslinkworldwide.org/.../press_release_20101020_es.pdf

A pesar de los signos que alertan del incremento del racismo y la discriminación y transcurridos casi 10 años desde que la Conferencia de Durban recomendara la puesta en marcha de estrategias integrales de lucha contra la discriminación racial¹⁹, España sigue sin elaborar e implementar un Plan Integral de Lucha contra el Racismo²⁰.

Amnistía Internacional considera que el Proyecto de Ley representa una oportunidad para que el Estado español cumpla con sus deberes de respetar el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación, proteger a las víctimas y hacer realidad este derecho. Por ello, la organización espera que el Proyecto de Ley de Igualdad de Trato sea un signo que exprese la voluntad decidida de las autoridades de acabar con la invisibilidad de la discriminación. Confía en que esta ley suponga un punto de inflexión en la desgana que parece haber imperado en las políticas del Estado español en la materia desde hace más de una década. Más importante, la organización considera que esta ley debe ser un instrumento fundamental para que las víctimas de la discriminación accedan a la protección de sus derechos y a la justicia. Además, debe servir como un instrumento fundamental para combatir los patrones de discriminación más difíciles de eliminar, es decir, aquellos que afectan a las estructuras institucionales del Estado. El Estado debe mandar un mensaje claro de que comportamientos discriminatorios de sus propios agentes no serán tolerados ni permanecerán impunes.

Por último, Amnistía Internacional quiere recordar que el deber del Estado español no se acaba con la prohibición de la discriminación, ni con la aprobación de leyes. Aunque la aprobación de legislación antidiscriminatoria es un paso positivo y la ley constituye un instrumento fundamental de lucha contra la discriminación, las obligaciones del Estado van más allá: debe asegurar la aplicación efectiva de la normativa existente y adoptar medidas para eliminar de forma progresiva la discriminación en todas sus formas. Por ello, el Estado español debe evaluar constantemente la eficacia de esas medidas con vistas a garantizar que la discriminación, cualquiera que sea la forma que adopte o dondequiera se produzca, no encontrará amparo ni en la sociedad ni en las instituciones del Estado.

¹⁹ *Declaración de Durban*, 2001, párrafo 107; ver asimismo el *Programa de Acción de Durban* de 2001, párrafo 35, http://www.un.org/spanish/CMCR/durban_sp.pdf

²⁰ España aceptó en el Examen Periódico Universal las recomendaciones expresadas por diversos Estados relativas a la elaboración de un Plan o Estrategia de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia. Transmitió a los Estados que dicha medida ya se está implementando por el mero hecho de que está prevista en la medida 47 del Plan de Derechos Humanos. Ver A/HRC/15/6/Add.1.

3. PREOCUPACIONES Y RECOMENDACIONES AL PROYECTO DE LEY INTEGRAL PARA LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN

Amnistía Internacional acoge con satisfacción que el Proyecto declare que la Ley de Igualdad de Trato tiene una vocación de ley integral y general. Igualmente, es positivo que la ley persiga asegurar la protección y reparación de las víctimas, y trate de recoger las definiciones fundamentales y las garantías básicas del derecho antidiscriminatorio español.

En este apartado la organización realiza una valoración y desarrolla algunos puntos de preocupación que podrían comprometer las aspiraciones expresadas en la exposición de motivos del Proyecto de Ley. A modo de resumen, preocupa que aunque el Proyecto de Ley establece una cláusula abierta sobre los motivos de discriminación y por ello se considera una ley integral, el origen nacional y la nacionalidad no quedan recogidos expresamente entre los motivos prohibidos de discriminación. Hay que recordar que las personas migrantes son un colectivo especialmente vulnerable y que su derecho a la igualdad de trato y a no sufrir discriminación debería quedar expresamente recogido en la ley.

En segundo lugar, llama la atención que si bien es una ley que pretende ser general y busca garantizar la igualdad de trato en todos los ámbitos de la vida política, social y económica, hay un ámbito especialmente relevante que está ausente en el Proyecto de Ley: el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la administración de justicia y en la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En tercer lugar, en cuanto a su vocación de ser una ley de garantías, Amnistía Internacional quisiera llamar la atención sobre la falta de concreción de algunas disposiciones. Para garantizar la eficacia de la legislación y de las garantías recogidas en la misma, se sugeriría mejorar la técnica legislativa de forma que el articulado que desarrolla el derecho a la igualdad de trato en diferentes ámbitos recoja específicamente, cuando sea posible, los comportamientos prohibidos que suponen un trato discriminatorio o que suponen un indicio del mismo. De la misma manera, sería fundamental incorporar las definiciones internacionales e incluso las definiciones que realizan leyes especiales sobre algunas formas de trato discriminatorio como el acoso sexual o el acoso inmobiliario.

Por otro lado, la remisión a otras leyes o en algunos casos las cláusulas abiertas, dejarán la definición de parte del contenido de esta ley en manos de los jueces. Aunque los jueces deben tener un papel fundamental en la protección de las víctimas, cuando es posible una mayor concreción en la ley, sería recomendable un desarrollo pormenorizado de algunos artículos. Sin esa concreción, sin que los derechos se plasmen en comportamientos prohibidos, en obligaciones explícitas y en incumplimientos imputables a las administraciones o a terceros, las víctimas seguirán encontrando numerosos obstáculos para acceder a la justicia. Si los derechos y garantías no son exigibles por parte de las víctimas, las garantías de la ley pueden quedar en papel mojado.

3.1 El derecho a la igualdad de trato y no discriminación

Amnistía Internacional da la bienvenida a la inclusión en la ley de disposiciones generales que definen el contenido del derecho a la igualdad de trato y no discriminación. La organización considera especialmente positivo el reconocimiento de que tanto la discriminación directa como indirecta, la discriminación por asociación y por error, la discriminación múltiple, el acoso discriminatorio y la inducción, orden o instrucción a discriminar, o las represalias, son vulneraciones del derecho a la no discriminación.

Sin embargo, el Proyecto de Ley debería tener presente no sólo las directivas europeas, sino aprovechar la ocasión para reflejar en la legislación nacional los estándares internacionales y poner al día la definición de discriminación, tal y como ha venido siendo actualizada e interpretada a través de las Observaciones Generales de los Comités de Naciones Unidas, y de los Relatores Especiales.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha definido la discriminación como “*toda distinción, exclusión, restricción, o preferencia que se base en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce, o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades de todas las personas*”²¹.

Definiciones similares han sido adoptadas en la *Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial*, o por en la *Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*. De acuerdo con estas convenciones, la discriminación puede adoptar múltiples formas; puede ser una distinción, una exclusión, una restricción, una preferencia, una segregación o una negativa de adoptar un ajuste razonable. Y de la misma manera, ese trato desfavorable puede anular por completo o minar tanto el reconocimiento, como el disfrute o ejercicio de un derecho.

Sin embargo, lejos de incluir estas definiciones, el artículo 4.1 declara que el derecho protegido en la ley implica la ausencia de discriminación de las causas previstas en la ley. Amnistía Internacional recomienda que el artículo 4 integre la definición del Comité de Derechos Humanos de la ONU.

Según el derecho internacional, la discriminación tiene tres elementos distintivos: el trato desfavorable, el motivo prohibido y la ausencia de justificación razonable y objetiva. Es decir, que el trato desfavorable no se deba a una finalidad legítima, o de hacerlo, existan medios alternativos, de manera que los medios empleados no sean necesarios o proporcionados para alcanzar esa finalidad. La organización acoge con satisfacción que el artículo 4.2 incorpore los criterios de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad para valorar si una diferencia de trato es discriminatoria, recogiendo así la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Amnistía Internacional insta a las autoridades a:

- Incluir una definición de discriminación que prohíba toda conducta, acto, criterio o práctica *que suponga una distinción, exclusión, restricción o preferencia por los motivos prohibidos y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades de todas las personas.*

3.2 Limitaciones en el objeto y el ámbito de aplicación de la ley

Tal y como ha reconocido el Comité DESC, la no discriminación es una obligación inmediata y de alcance general²².

²¹ Committee of Human Rights, CCPR General Comment n° 18: *Non-Discrimination*, párrafo 7, 10/11/2007

3.2.1 La Ley de Igualdad de Trato y no Discriminación como desarrollo de las obligaciones internacionales contraídas por España

El artículo 1 de la ley, establece que su objeto es garantizar y promover el derecho a la igualdad de trato y no discriminación, en desarrollo de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución. El artículo 14 de la Constitución reconoce el derecho a la igualdad de los españoles, mientras que el artículo 9.2 impone a los poderes públicos la obligación de remover los obstáculos para que la igualdad de individuos y los grupos en los que se integra sea real y efectiva. Habría también que tener en cuenta que el artículo 13 de la Constitución declara que “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los Tratados y la Ley”.

La Constitución Española también reconoce en el artículo 10 que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados internacionales firmados y ratificados por España²³. Amnistía Internacional considera que la Ley de Igualdad de Trato debe garantizar y promover el derecho a la igualdad de trato y no discriminación *de todas las personas*, de acuerdo no sólo a la legislación nacional, sino a los estándares internacionales de derechos humanos. En ese sentido, cabe recordar que la ECRI ha mostrado preocupación porque la Constitución Española no contemple el principio a la igualdad de trato y el derecho a no ser discriminado de todas las personas y ha recomendado a España que modifique la Constitución para que reconozca el derecho a la igualdad de todas las personas, y no sólo de los ciudadanos españoles²⁴.

Por ello la organización considera que el artículo 1 del Proyecto de Ley debe al menos recoger expresamente una mención a las obligaciones internacionales contraídas por España. Se debe tener en cuenta en el articulado de la ley y no sólo en el preámbulo, el principio general de no discriminación del artículo 2.1 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP), del artículo 2.2 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC), así como el derecho autónomo a la no discriminación, contemplado en el artículo 26 del PIDCP.

Amnistía Internacional pide a las autoridades que:

- de la misma manera que en la exposición de motivos mencionan el artículo 26 del PIDCP, también lo hagan en el artículo 1, expresando que objeto de la ley es garantizar y promover el derecho a la igualdad de trato y no discriminación *de todas las personas en desarrollo de los Tratados internacionales firmados y ratificados por España, y en particular del artículo 26 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

²² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 20, párrafo 2009

²³ Aunque el Tribunal Constitucional ha sostenido que el artículo 10.2 de la Constitución Española no otorga “rango constitucional a los derechos y libertades proclamados en cuanto no estén consagrados también por nuestra propia Constitución, pero obliga a interpretar los correspondientes preceptos de ésta de acuerdo con el contenido de dichos Tratados o Convenios, de modo que en la práctica este contenido se convierte en cierto modo en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades que enuncia el capítulo segundo del título I de nuestra Constitución”. Véase STC 36/1991 de 14 de febrero, fundamento jurídico 5.

²⁴ Ver ECRI, *Cuarto Informe sobre España*, febrero de 2011, CRI (2011)4, párrafo 8.

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ESP.pdf>

3.2.2 Los motivos de discriminación ilegítimos: la necesidad de incluir el origen nacional y la nacionalidad como motivos prohibidos del trato desfavorable

Amnistía Internacional se alegra de que el Proyecto de Ley de Igualdad de Trato haya recogido el derecho a la igualdad de trato y no discriminación, y la sujeción de las administraciones públicas, de los organismos y entidades de ellas dependientes, así como de entidades físicas y jurídicas privadas que se encuentren en territorio español a las disposiciones de la ley.

Asimismo la organización da la bienvenida a la prohibición de discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, y enfermedad. Con ello, el gobierno transpone los motivos prohibidos de discriminación recogidos en las directivas europeas, y en particular en la Directiva 2000/43/CE, 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*, y la Directiva 2000/78, de 27 de noviembre de 2000, *relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*. Asimismo, la organización celebra la inclusión en el Proyecto de Ley de otros motivos que no aparecen en las directivas tales como la enfermedad o la orientación o identidad sexual. Por último señala como especialmente positivo que se haya optado por dejar una cláusula abierta, de forma que nadie pueda ser discriminado por *cualquier otra condición personal o social*.

Sin embargo, Amnistía Internacional considera que la ley debería recoger expresamente otros motivos prohibidos de discriminación que aparecen en los tratados internacionales firmados y ratificados por España. En particular a la organización le preocupa que siendo la población migrante uno de los grupos más vulnerables a la discriminación, no se haya incluido el origen nacional y la nacionalidad como motivos prohibidos de discriminación²⁵. Igualmente se hace necesario recordar que la no discriminación por nacionalidad afecta también a la igualdad de trato entre los ciudadanos europeos, principio fundamental de la normativa comunitaria.

El artículo 26 del PIDCP obliga a los Estados a prohibir por ley la discriminación y a garantizar la protección igual y efectiva contra cualquier tipo de discriminación por motivos de origen nacional. La Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial en su artículo 1 también integra dentro de la discriminación racial cualquier exclusión, restricción, o preferencia basada en el origen nacional. En particular, la Recomendación 30, párrafo 6 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, ha recomendado a los Estados que garanticen que las garantías legislativas contra la discriminación racial se aplican a los no ciudadanos, independientemente de su condición de inmigrantes. La *Convención de Derechos del Niño* (CDN) también obliga a los Estados a aplicar los derechos de la Convención no sólo a los nacionales, sino a todos los menores bajo jurisdicción del Estado, con independencia de su nacionalidad. Asimismo el *Convenio Europeo de Derechos Humanos* (CEDH), en su artículo 14, declara que los derechos y libertades reconocidos en el Convenio deben ser asegurados sin distinción alguna por razones de origen nacional. El Protocolo Adicional nº 12 del CEDH establece una prohibición general de discriminación, y menciona entre otros motivos, el origen nacional. Asimismo, la *Carta Europea de Derechos Fundamentales*, en su artículo 21.2 prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad. Por último, la ECRI, en su Recomendación nº 7, ha pedido a los Estados que promulguen leyes nacionales contra el racismo y la discriminación racial, incluyendo dentro de las mismas la prohibición de la discriminación por el origen nacional y la nacionalidad.

²⁵ La nacionalidad puede entenderse incluida en "origen nacional". Sin embargo, la nacionalidad se refiere al vínculo legal entre una persona y un Estado.

La omisión del origen nacional y de la nacionalidad del catálogo de motivos prohibidos de la discriminación y la inclusión de una disposición adicional cuarta que declara la no afectación de la legislación en materia de extranjería, puede dar lugar a confusión acerca de si el derecho a la igualdad de trato y no discriminación y las garantías que lo acompañan, se aplican a los extranjeros.

De acuerdo con la exposición de motivos, la Ley de Igualdad de Trato aspira a ser “una ley general, integral y de garantías”, “con vocación de convertirse en mínimo común denominador normativo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio”. A pesar de que se afirma que es una ley integral respecto a los motivos de discriminación, la ausencia de la prohibición de discriminación por origen nacional, así como de otros motivos, como la posición social o la apariencia física, supone una laguna que puede acarrear consecuencias sobre la tutela y protección del derecho a no ser discriminado de una de las poblaciones que sufren una mayor discriminación.

En la última modificación en el 2009, la LOEx presenta una definición de discriminación en su artículo 23, que incluye la discriminación por origen nacional, y establece que el derecho a la no discriminación de los extranjeros estará sujeto a la tutela de los tribunales. Aunque el derecho a la no discriminación de los extranjeros queda de esta forma tutelado a través de la LOEx, la exclusión del origen nacional del Proyecto de Ley de Igualdad de Trato puede sustraer a las víctimas de este tipo de discriminación de la tutela, protección y garantías recogidas en el mismo. Además, diferentes normas para la protección de la discriminación pueden generar diferentes alcances de protección para cada motivo, creando diferentes niveles de protección. Así la falta de mención expresa a la nacionalidad en el Proyecto de Ley siembra dudas sobre la obligación de la Autoridad Nacional para la Promoción de la Igualdad de Trato de prestar apoyo a las víctimas de discriminación por razón de nacionalidad. Igualmente, al establecer el artículo 32.4 que la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación *incorporará medidas dirigidas a prevenir, eliminar y corregir toda forma de discriminación por razón de las causas establecidas en esta Ley*, no se impone una obligación clara a las autoridades para que la Estrategia incorpore medidas dirigidas a prevenir, eliminar y corregir la discriminación por nacionalidad. Tampoco queda claro si el procedimiento para proteger el derecho a la igualdad de trato, y las sanciones serán aplicables a la discriminación por nacionalidad. O, por citar otro ejemplo, existe el riesgo de que las autoridades no recojan estadísticas sobre las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos de la discriminación por nacionalidad, de acuerdo con la obligación que les impone el artículo 34 para las *causas recogidas en la ley*.

Amnistía Internacional considera que esta ausencia puede llevar a una jerarquización de los motivos prohibidos de discriminación, de forma que los reconocidos expresamente en la ley gocen de una mayor protección por parte de las autoridades, y se produzca en consecuencia una diferencia injustificada en la tutela de motivos de discriminación que, por otro lado, están consagrados en la normativa internacional. Así, las personas que sufran una discriminación por nacionalidad pueden quedar desprotegidas, sin que se pueda asegurar que se aplique las disposiciones del Proyecto de Ley. La pretensión expresada en la exposición de motivos de proteger a las víctimas y garantizar el cumplimiento de las normas que regulan la discriminación puede quedar en papel mojado para estas víctimas, al no asegurarse claramente la aplicación de las mismas garantías contempladas para otros motivos expresamente recogidos en la ley. Y además, esta exclusión pasa por alto que los motivos de discriminación están relacionados, por lo que su inclusión expresa sería más efectiva para combatir la discriminación múltiple.

El artículo 2.4 del Proyecto de Ley declara que las obligaciones de la ley serán de aplicación a todas las personas físicas o jurídicas de carácter privado que residan, se encuentren o actúen

en territorio español, *cualquiera que fuese su nacionalidad*. Si bien Amnistía Internacional celebra esta disposición, quiere enfatizar que de la misma manera que la nacionalidad no exime del cumplimiento de las obligaciones impuestas en la ley, aquellos que están sujetos a las obligaciones de la ley deberían ser objeto también de los derechos y garantías de la misma.

Amnistía Internacional quiere recordar que el derecho a la igualdad de trato y a no sufrir discriminación es un derecho de todas las personas, independientemente de su nacionalidad, de su condición migratoria o su situación administrativa. Aunque de acuerdo con el derecho internacional los Estados tienen derecho a regular la entrada y salida de su territorio, todas las personas que se encuentran en el mismo tienen derechos humanos y debe garantizarse su protección, incluyendo el derecho a no ser discriminado.

Las directivas europeas no recogen la nacionalidad entre los motivos prohibidos de discriminación. Sin embargo, la necesidad de hacer una correcta transposición de las directivas europeas no impone a las autoridades una limitación sobre el reconocimiento de los motivos de discriminación expresados en las mismas. La prueba es que el Proyecto de Ley ha incorporado otros motivos de discriminación no contemplados en las directivas, tales como la enfermedad o la orientación e identidad sexual. Si bien la transposición de dichas directivas es un aspecto positivo, estas directivas tienen un carácter de normas mínimas, de forma que los Estados tienen la facultad de introducir o mantener disposiciones más favorables. Además, el marco referencial debe ser siempre las convenciones internacionales, que obligan a España a recoger un catálogo más exhaustivo de motivos de discriminación prohibidos entre los cuales se encuentra el origen nacional.

El hecho de no facilitar la misma protección con independencia del motivo comporta también que pueda ejercerse discriminación por motivos no permisibles, disimulándola con otros formalmente legítimos. Amnistía Internacional recomienda la inclusión expresa en el artículo 1 de la no discriminación por el origen social (PIDCP, CSEDF, CEDH). Asimismo pide que se considere la posibilidad de incorporar otros motivos prohibidos de discriminación recogidos en las normas internacionales como la ascendencia (CEDR), la cultura, el patrimonio (CSEDF), posición económica (PIDCP), la fortuna (CEDH, Protocolo Adicional nº 12) la pertenencia a una minoría nacional (CEDH, Protocolo Adicional nº 12) o la apariencia física, pobreza, características genéticas.

Amnistía Internacional insta a las autoridades a:

En relación a los motivos de discriminación y al ámbito subjetivo de la ley

- Mencionar expresamente que el objeto de la ley es garantizar la igualdad de trato de todas las personas en desarrollo de los tratados internacionales firmados y ratificados por España, y en particular del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Recoger expresamente la prohibición de la discriminación por origen nacional y nacionalidad.
- Incluir entre los motivos prohibidos de discriminación del artículo 1 el origen social, y considerar asimismo otros motivos prohibidos de discriminación recogidos en las normas internacionales como la ascendencia la cultura, el patrimonio, posición económica, la fortuna, la pertenencia a una minoría nacional o la apariencia física, pobreza, características genéticas.

- Eliminar cualquier confusión que pudiera desprenderse de la Disposición Adicional Cuarta, de forma que todas las personas, independientemente de su estatus migratorio o de su nacionalidad, estén protegidas por la presente ley.

3.2.3 Las diferencias de trato por razones de edad. Preocupaciones sobre menores

El artículo 2.2 del Proyecto de Ley declara la posibilidad de establecer diferencias de trato por razones de edad cuando así lo autorice una norma con rango de ley o cuando estas diferencias resulten de disposiciones normativas o decisiones generales de la Administraciones Públicas destinadas a proteger a los menores de edad, a los mayores, o a grupos de población necesitados de acciones específicas para mejorar sus condiciones de vida o favorecer su incorporación al trabajo o a distintos bienes y servicios esenciales.

Amnistía Internacional celebra que el Proyecto de Ley recoja la posibilidad de realizar acciones específicas destinadas a mejorar las condiciones de vida de algunos grupos de población. El trato igualitario exige que las diferencias estructurales sean tenidas en cuenta para favorecer la igualdad.

Sin embargo, en relación con las diferencias de trato en razón de la edad, la redacción no esclarece los supuestos específicos en los que se considera justificada una diferencia de trato. Conviene recordar que la directiva 2000/78 sobre igualdad de trato en el empleo declara que las diferencias por razones de edad no constituirán discriminación si están justificadas objetiva y razonablemente, en el marco del derecho nacional, por una finalidad legítima, y si los medios son adecuados y necesarios²⁶. En otras palabras, no basta que una diferencia de trato aparezca recogida en una norma con rango de ley, sino que ésta debe someterse un examen de legitimidad, necesidad y proporcionalidad. La remisión a la ley, sin establecer si una diferencia de trato es necesaria, proporcional y persigue un objetivo legítimo, puede dar lugar a distinciones discriminatorias por razón de la edad.

En muchos casos, las diferencias de trato por razón de la edad se basan en prejuicios y estereotipos sobre la capacidad de las personas mayores o de los menores. La edad puede servir además para ocultar otros motivos prohibidos de discriminación con el fin de justificar un trato discriminatorio.

Amnistía Internacional quiere llamar la atención sobre la redacción del artículo 2.2 del Proyecto de Ley en aquello que pudiera afectar a menores de edad, y particularmente a los menores extranjeros no acompañados y a los menores “en situación de dificultad social” y/o con “trastornos de conducta”²⁷. El artículo 2.2 puede legitimar diferencias de trato establecidas no sólo a través de normas con rango de ley, sino derivadas de decisiones de las administraciones públicas que pueden conducir de hecho a la existencia, dentro de las diferentes Comunidades Autónomas, de regímenes de protección diferenciados con distintas garantías para estos menores.

Respecto a los menores extranjeros no acompañados la organización ya ha expresado en diversas ocasiones su preocupación por las reformas legislativas²⁸ y las prácticas y procesos administrativos de repatriación y documentación, en los que prima el control migratorio sobre su

²⁶ Entre las finalidades legítimas, la directiva menciona las de las políticas de empleo, el mercado de trabajo y la formación profesional.

²⁷ Amnistía Internacional, *España: Menores en Centros Terapéuticos, Si vuelvo me mato*, diciembre 2009

condición de menores, en detrimento del principio del interés superior del menor. El Comité de Derechos del Niño ha expresado inquietud por los procesos de determinación de la edad, los procesos de repatriación sin garantías y ha instado a las autoridades españolas a evitar los procedimientos irregulares y a garantizar sus derechos, entre ellos el derecho a ser informados sobre sus derechos, a ser documentados o a participar en las decisiones que les afectan²⁹.

Las autoridades deben proteger a los menores, sin discriminación, y garantizar que cualquier decisión sobre los mismos se adoptará en interés superior del menor. No obstante, en algunos casos las administraciones públicas no han velado por los derechos de los menores, o han adoptado decisiones que menoscaban el disfrute y el ejercicio de sus derechos y que ponen en duda su papel de protectores y garantes de sus derechos. Así por ejemplo, se han decidido repatriaciones de menores sin las debidas garantías³⁰, y algunas administraciones han incumplido su obligación de documentarles y de proporcionarles un permiso de residencia. En este sentido, el Comité de Derechos del Niño ha mostrado inquietud por falta de un proceso uniforme para determinar lo que constituye el interés superior del menor por parte de las administraciones públicas en el Estado español, así como la diferente concepción y aplicación de este principio por las Comunidades Autónomas. Por ello, a Amnistía Internacional le preocupa que se autorice en el Proyecto de Ley las diferencias de trato por razones de edad, cuando éstas deriven de *decisiones generales* de las Administraciones Públicas, y no se establezcan garantías adicionales.

A la organización le preocupa asimismo que dicha disposición sirva para justificar un trato diferenciado y una rebaja de garantías para los menores con trastornos de conducta o en situación de dificultad social.

Por último, y en relación con las limitaciones de edad establecidas en la LOEx respecto a la reagrupación familiar, Amnistía Internacional quiere alertar sobre algunas restricciones del artículo 17 de la LOEx³¹ que pudieran no estar justificadas y tuvieran un impacto en el derecho a vivir en familia, recogido en el artículo 16 de la LOEx y también en el artículo 8 del CEDH³².

²⁸ Amnistía Internacional, *España: Análisis y Recomendaciones al Proyecto de Ley de Orgánica de Reforma de la legislación de Extranjería. La responsabilidad del Estado español de respetar, proteger y realizar los derechos de las personas inmigrantes en España*, (EUR4100209).

²⁹ Observaciones Generales a los informes tercero y cuarto presentados por España, CRC/C/ESP/CO/3-4, párrafos 58, 59 y 60.

³⁰ Ver Amnistía Internacional, *España: Amnistía Internacional denuncia expulsiones encubiertas de menores no acompañados*. 27 de octubre de 2007

³¹ El artículo 17 establece algunas limitaciones de edad para familiares reagrupables. Así son reagrupables el cónyuge, los hijos menores de dieciocho años o hijos con discapacidad, los menores de 18 años y los mayores de edad que no sean objetivamente capaces de proveer sus necesidades, debido a su estado de salud, o los mayores de sesenta y cinco años.

³² Ver Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar.

Amnistía Internacional insta a:

- Recoger expresamente en el artículo 2.2 que las diferencias por razón de edad nunca justificarán un trato diferenciado o discriminatorio respecto a los menores no acompañados, y prohibir la discriminación basada en la situación migratoria de los menores

3.2.4 *Ámbito objetivo de aplicación: La necesidad de incluir la aplicación de la ley en el ámbito de la administración de justicia*

Amnistía Internacional acoge favorablemente la previsión de que la ley sea aplicable en el empleo, la educación, la sanidad, la protección, prestaciones y servicios sociales y el acceso, oferta y suministro de bienes y servicios, incluida la vivienda.

Asimismo se alegra de que se contemple el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en establecimientos abiertos al público y en los medios de comunicación y publicidad. La organización quiere recordar que el trato discriminatorio en estos ámbitos puede ser padecido por víctimas individuales, pero igualmente en algunos casos no existen víctimas concretas, sino que la discriminación puede afectar a un colectivo, a través de publicidad, carteles, mensajes y pronunciamientos generales.

La organización considera que el artículo 3 también debería incorporar expresamente un apartado que recogiera como ámbito de especial aplicación del derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación en la administración de justicia y la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tal y como estipula la Recomendación General de la ECRI nº 7, y la Recomendación General del CEDR nº 30, sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal. La ECRI menciona asimismo los servicios públicos, incluyendo las actividades de los cuerpos y fuerzas encargados de hacer cumplir la ley, los agentes fronterizos, el ejército y el personal de prisiones.

La discriminación en las actividades de los cuerpos y fuerzas de seguridad puede adoptar diversas formas, y presentarse en los controles de identidad, en las actividades de vigilancia o en los procedimientos de detención y expulsión. También puede darse en la atención a las víctimas de discriminación, o en el acceso de éstas a la justicia.

En consonancia con lo señalado, este nuevo apartado del artículo 3 debería ser desarrollado en un artículo específico sobre el contenido del derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la administración de justicia y en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, aspecto que será explicado en partes posteriores de este informe.

Amnistía Internacional solicita:

- Incorporar en el artículo 3 un apartado específico sobre el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el ámbito de la administración de justicia y la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

3.3 El derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la educación, en la sanidad y en la vivienda

3.3.1. El derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la educación

Amnistía Internacional acoge con satisfacción que el artículo 16 del Proyecto de Ley contemple la obligación de las administraciones educativas de garantizar la ausencia de cualquier forma de discriminación en la educación. La discriminación en este ámbito puede adoptar diversas formas, y sería conveniente que el Proyecto de Ley recogiera los comportamientos que la *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza* de 1960, en su artículo 1, considera de manera especial discriminatorios: la exclusión de una persona o un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza, la limitación a un nivel educativo inferior a personas o grupos, e instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos. Además debería incorporarse la obligación expresa de los centros educativos y de su personal de abstenerse de discriminar.

En su último informe sobre España, la ECRI ha recomendado a España que revise los criterios de admisión a los centros educativos públicos y concertados, y tomen las medidas necesarias para garantizar “una distribución equitativa de alumnos españoles, inmigrantes y gitanos”³³. Amnistía Internacional ha observado que el apartado 2 del artículo 16 excluye de cualquier forma de financiación pública a aquellos centros educativos que excluyan del ingreso a grupos o personas. Sin embargo, quiere hacer notar que la discriminación puede darse no solamente en el ingreso, sino en criterios y prácticas de admisión por razones prohibidas en la ley sin una justificación objetiva y razonable, así como en la permanencia y en el uso y disfrute de los servicios educativos.

Amnistía Internacional celebra que el Proyecto de ley prevea la formación inicial y permanente del profesorado sobre diversidad e igualdad de trato y no discriminación, así como que se fomenta la inclusión de esta materia en los planes de estudio. Además de la obligación de las administraciones y centros educativos de proporcionar una formación y sensibilizar sobre el derecho a la igualdad de trato, se recomienda que se añada una disposición que reconozca la obligación de respetar la diferencia y los derechos de aquellos que pertenecen a minorías en el ámbito educativo.

La organización recomienda que el artículo 16.3 recoja claramente la obligación de que las administraciones educativas garanticen la igualdad real y efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo a todas las personas, incluyendo a aquellas con necesidades educativas especiales³⁴. Tal y como ha reconocido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “el derecho a no ser discriminado en el disfrute de los derechos garantizados por la Convención se viola cuando los Estados, sin una justificación razonable y objetiva, no tratan de manera diferente a personas cuya situaciones son significativamente diferentes”.

³³ Ver ECRI, *Cuarto Informe sobre España*, febrero de 2011, CRI (2011)4, párrafo 65.
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ESP.pdf>

La ECRI ha recomendado encarecidamente a las autoridades que tomen medidas para reducir la tasa de abandono escolar de los alumnos gitanos en la educación secundaria.

³⁴ El artículo 24 de la Convención Internacional sobre las personas con discapacidad reconoce el derecho de las personas con discapacidad a la educación y obliga a los Estados partes a asegurar un sistema de educación inclusivo, y a facilitar medidas de apoyo personalizadas y efectivas. La Ley Orgánica 2/2006 de Educación, en los artículos 1, 71-74 establece obligaciones similares.

Amnistía Internacional insta a las autoridades a:

- Incorporar al artículo 16 la obligación de los centros educativos y de su personal de abstenerse de discriminar.
- Añadir una cláusula al artículo 16, que obligue, en el ámbito educativo, respetar la diferencia y los derechos de aquellos que pertenecen a minorías.
- Reconocer en el artículo 16 la obligación de las administraciones públicas de garantizar la igualdad real y efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo a todas las personas, y de las administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, de desarrollar planes y programas para la igualdad de trato en la educación, con medidas concretas que garanticen la igualdad de trato en el uso y disfrute de los servicios educativos.

3.3.2. El derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la atención sanitaria

Amnistía Internacional da la bienvenida a que el artículo 17.1 del Proyecto de Ley obligue a que las Administraciones públicas sanitarias garanticen la ausencia de cualquier forma de discriminación en el acceso a los servicios y las prestaciones sanitarias. Sin embargo lamenta que se haya eliminado del Proyecto de Ley el párrafo segundo del artículo 17.1 del Anteproyecto de Ley que contemplaba expresamente que las administraciones velarían de manera particular para evitar cualquier forma de discriminación por razón de nacimiento, sexo, orientación o identidad sexual, origen racial o étnico o nacionalidad. Por otro lado, la organización insta a las autoridades a que recojan expresamente en el artículo 17 la obligación de las entidades privadas en el ámbito sanitario de abstenerse de discriminar.

En relación a la discriminación en la atención sanitaria, Amnistía Internacional ya expresó su preocupación ante las limitaciones del derecho a la salud introducidas con ocasión de la última reforma en el 2009 de la LOEx. Aunque el artículo 12 de esta ley reconoce el derecho a la asistencia sanitaria a todas las personas extranjeras en caso de urgencia (enfermedad grave o accidente), cuando son menores de edad o mujeres embarazadas (durante el embarazo, parto y postparto), el acceso a cualquier otro servicio de salud se reconoce sólo a las personas extranjeras inscritas en el padrón³⁵. Amnistía Internacional lleva tiempo alertando sobre las consecuencias negativas que la tendencia a dificultar la inscripción en el padrón de los inmigrantes puede tener sobre el acceso a derechos básicos, como es la sanidad, con independencia de la situación administrativa. La necesidad de renovación del mismo, así como el hecho de que la policía pueda acceder a los datos del padrón, están limitando el único cauce para visibilizar a las personas que se hallan en un determinado municipio.

El Comité DESC, en su Observación General número 20 sobre la no discriminación, establece que no se debe impedir el acceso a los derechos amparados en el PIDESC por razón de nacionalidad. El Comité subraya que todas las personas deben tener acceso a los DESC, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean. En el mismo sentido se ha pronunciado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial que, en su Recomendación General número 30, establece que los Estados deben respetar el derecho de los no ciudadanos y ciudadanas a un adecuado estándar de salud física y mental, absteniéndose de limitar o denegar el acceso a los servicios públicos de salud preventivos,

³⁵ Véase pie de página 27.

curativos o paliativos³⁶. Por otra parte, el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa³⁷ subrayó que "sin perjuicio de las políticas de inmigración de cada Estado en la Carta Social, los extranjeros no pueden ser excluidos de determinados derechos inherentes a la dignidad de las personas, como es la asistencia sanitaria". En este sentido el Comité estableció que "una legislación o una práctica que niegue el derecho a la asistencia médica a los ciudadanos extranjeros, en el territorio de un Estado parte, aun cuando estén en situación irregular, es contraria a la Carta Social Europea Revisada".

Aunque la LOEX reconoce el derecho de los extranjeros empadronados a la asistencia sanitaria, a Amnistía Internacional le preocupa el impacto que puedan tener las dificultades de acceso al padrón sobre el derecho a la salud³⁸.

El apartado 3 del artículo 17 del Proyecto de Ley obliga a las Administraciones sanitarias a promover acciones dirigidas a grupos con necesidades especiales. La organización recomienda que tras la mención de las víctimas del maltrato, se añada "y de cualquier forma de violencia de género, incluida la violencia sexual", así como la incorporación de otros colectivos como los migrantes, las víctimas de trata, las personas transgénero y las personas sin hogar. Igualmente la organización quiere llamar la atención sobre grupos de población que podrían verse no cubiertos por la asistencia sanitaria gratuita, fundamentalmente personas en paro no perceptoras de subsidios asistenciales de desempleo y personas que no han trabajado nunca o lo han hecho de manera esporádica o en economía irregular³⁹.

La organización acoge con satisfacción que el apartado 4 del artículo obligue a las Administraciones sanitarias a desarrollar acciones para la igualdad de trato y la prevención de la discriminación. Estas acciones no deben ser aisladas, sino que deben inscribirse en planes y programas. Se recomienda en este punto incluir expresamente planes de formación y sensibilización sobre el derecho a la igualdad de trato y a no ser discriminado en el ámbito de la salud y dirigidos al personal sanitario.

Amnistía Internacional insta a las autoridades a:

- 1- Recoger expresamente en el artículo 17 la obligación de las entidades privadas en el ámbito sanitario de abstenerse de discriminar.
- 2.- Mencionar en el apartado 3 del artículo 17 a las víctimas de cualquier forma de violencia de género, así como la incorporación de otros colectivos como los migrantes, las víctimas de trata, las personas transgénero, y las personas sin hogar.
- 3- Incluir expresamente en el apartado 4 planes de formación y sensibilización sobre el derecho a la igualdad de trato y a no ser discriminado en el ámbito de la salud y dirigidos al personal sanitario.

³⁶ European Court of Human Rights (Grand Chamber), Thlimmenos v. Greece (App. No 34369/97), judgement of 6 April 2000, paras 39-49.

³⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General número 20, párrafo 30. E/C.12/GC/20, de 2 de julio de 2009.

³⁸ Tales como la exigencia para los ciudadanos y ciudadanas no comunitarios del pasaporte en vigor; la caducidad por el paso del tiempo (2 años), así como la posibilidad de que la policía pueda acceder a los datos del padrón.

³⁹ Según un informe del Ministerio de Sanidad remitido al Congreso de los Diputados el 5 de noviembre de 2009 podría haber entre 90.000 y 180.000 personas que carecerían de cobertura asistencial sanitaria pública y gratuita. En la actualidad se encuentra en tramitación parlamentaria un Proyecto de Ley General de Salud Pública. Ver al respecto Amnistía Internacional, *Derechos a la Intemperie. Obstáculos para hacer valer los derechos económicos, sociales y culturales en España*, EUR4110011

3.3.3. El derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el acceso a la vivienda

El artículo 20 del Proyecto de Ley obliga a las administraciones públicas a garantizar que las políticas de vivienda respetan el derecho a la igualdad de trato y a prevenir la discriminación. En ese sentido, el Comité DESC ha señalado que el derecho a una vivienda adecuada se aplica a todas las personas y que no estará sujeto a ninguna forma de discriminación. Los Estados tienen la obligación de que sus legislaciones, políticas y prácticas respeten, garanticen y promuevan el derecho a la igualdad de trato y a no ser discriminado en el acceso y disfrute del derecho a una vivienda adecuada.

El derecho a una vivienda adecuada del artículo 11 del PIDESC comprende entre otros, el acceso, la disponibilidad y la calidad de la misma. El artículo 20 del Proyecto de Ley debería así recoger expresamente la obligación de las administraciones públicas de que su legislación, políticas y prácticas respeten, garanticen y promuevan el derecho a la igualdad de trato y a no ser discriminado *en el acceso, la disponibilidad y calidad de la vivienda*.

Amnistía Internacional ya lamentó en su día que la reforma de la LOEX hubiera supuesto nuevos obstáculos en el acceso al derecho a la vivienda para las personas migrantes, al restringir el derecho a acceder a las ayudas de vivienda a los residentes de larga duración⁴⁰. Las normas internacionales como la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* y la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*⁴¹ reconocen el derecho a la igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado en el que se encuentra trabajando en relación al acceso a la vivienda y a los planes sociales de vivienda. El Comité DESC, en su Observación General número 4, advierte que la dignidad inherente a toda persona exige que se garantice el derecho a la vivienda. Los Estados "deben crear subsidios de vivienda para las personas que no pueden costearse una vivienda". Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación General número 30 insta a los Estados a garantizar la igualdad en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada a los ciudadanos y no ciudadanos, especialmente evitando la segregación en materia de vivienda y velando porque las agencias inmobiliarias se abstengan de utilizar prácticas discriminatorias.

El Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, en su informe sobre España de febrero de 2008, subrayó la discriminación que sufren los trabajadores migrantes en Almería, el Ejido y Roquetas de Mar en el acceso a la vivienda, y destacó las malas condiciones de sus viviendas y hacinamiento. El Relator recomendó que se adoptasen todas medidas para abordar las malas condiciones de sus viviendas y el hacinamiento y que se adoptasen todas las medidas posibles para "velar por la igualdad de oportunidades en el acceso a la vivienda y para implantar mecanismos eficaces que documenten la discriminación en el acceso a la vivienda, con inclusión de instrumentos estadísticos"⁴².

Según el Comité DESC, los Estados deben dar prioridad a los grupos que viven en condiciones desfavorables. Además, las políticas y legislación no deberían designarse para beneficiar a los

⁴⁰ Véase pie de página 27

⁴¹ España no es país firmante de esta Convención a pesar de ser uno de los 7 tratados más importantes para la protección de los derechos humanos. Entre los meses de octubre y diciembre de 2010, más de 60.000 personas se dirigieron al Gobierno español pidiendo su firma y ratificación <http://www.es.amnesty.org/actua/acciones/derechos-migrantes/>

⁴² Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sobre España, febrero de 2008, (A/HRC/7/16/add.2).

grupos sociales más aventajados, a expensas de otros. Los Estados están obligados a adoptar las medidas necesarias para ese propósito. Amnistía Internacional recomienda en consecuencia mencionar que las administraciones públicas deberán poner en marcha todas las medidas necesarias, a través de la promoción de planes y programas, para asegurar la igualdad de trato en el acceso, atribución, disponibilidad, calidad y disfrute de la vivienda y especialmente de aquellas personas más vulnerables a la discriminación en este ámbito, como las minorías étnicas, personas sin hogar, personas con discapacidad, migrantes, y mujeres víctimas de violencia de género en todas sus formas. Insta además a incorporar una disposición con la obligación de las administraciones públicas de garantizar que cualquier desalojo se hará en conformidad con las normas internacionales y no implicará ningún tipo de discriminación⁴³.

Amnistía Internacional considera positivo que el apartado 2 del artículo 20 establezca la obligación de actores privados de respetar el derecho a la igualdad de trato y que prohíba algunas conductas, como rehusar, impedir o denegar una oferta de compra o arrendamiento o discriminar en los términos o condiciones de la venta o arrendamiento.

Amnistía Internacional insta a las autoridades a recoger expresamente en el artículo 20:

- La obligación de las administraciones públicas para que su legislación, políticas y prácticas respeten, garanticen y promuevan el derecho a la igualdad de trato y a no ser discriminado en el acceso, la disponibilidad y calidad de la vivienda.
- La obligación de poner en marcha todas las medidas necesarias, a través de la promoción de planes y programas, para asegurar la igualdad de trato en el acceso, atribución, disponibilidad, calidad y disfrute de la vivienda y especialmente de aquellas personas más vulnerables a la discriminación en este ámbito, como las minorías étnicas, personas sin hogar, personas con discapacidad, migrantes, y mujeres víctimas de violencia de género en todas sus formas. Esos planes deberán incluir campañas de sensibilización contra la discriminación.
- La obligación de las administraciones públicas de garantizar que cualquier desalojo se hará en conformidad con las normas internacionales y no implicará ningún tipo de discriminación, y de velar por el impacto desproporcionado que los desalojos pudieran tener en algunos grupos y minorías.

3.4 La necesidad de someter a la legislación antidiscriminatoria a los agentes responsables de aplicar la ley, incluyendo la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la administración y funcionamiento de la justicia.

Una de las lagunas más importantes del Proyecto de Ley es la ausencia de mención expresa a la aplicación de las normas antidiscriminatorias en el ámbito específico de la administración de justicia, y en particular en la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Amnistía Internacional considera que éste es un ámbito fundamental que debe ser incorporado en la futura ley. Si la Ley no incorpora un apartado específico sobre este ámbito, se perderá una oportunidad de acabar con las prácticas discriminatorias en las estructuras del Estado.

⁴³ Igualmente, que las autoridades deben velar y proteger a aquellos colectivos más afectados por los desalojos, con el fin de evitar su discriminación. Ver CDESC, General Comment 7, *The Right to Adequate Housing*.

La ECRI, en su recomendación nº 11 de política general⁴⁴, ha invitado a los Estados a que se aseguren que la legislación que prohíbe la discriminación directa e indirecta cubre las actividades de aquellos que usan la fuerza para mantener la ley y el orden, incluyendo a la policía, a los agentes de frontera y a las compañías privadas.

La discriminación en las actividades de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad puede adoptar diversas formas y puede presentarse en los controles de identidad, en el uso de perfiles raciales sin justificación razonable y objetiva, en las búsquedas e inspecciones, en las actividades de vigilancia, también en el tratamiento los procedimientos de detención, expulsión o deportación, o incluso puede existir discriminación en la atención a las propias víctimas de la discriminación y en su acceso a la justicia.

La ECRI recomienda asimismo que la legislación prohíba el uso por la policía de los “perfiles raciales”, es decir, la utilización de factores como el color de la piel, la nacionalidad, la lengua, el origen étnico o la religión en las actividades de vigilancia y control, cuando éstos se practican sin justificación objetiva y razonable⁴⁵. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en el examen sobre España ha hecho recomendaciones al Estado español para que erradique los controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales⁴⁶.

Por ello Amnistía Internacional considera que a través de la legislación debe transmitirse un mensaje inequívoco de que no se tolerará la discriminación en las actividades de los funcionarios encargados de aplicar la ley. Si la propia ley no contempla este ámbito de aplicación, esto puede suponer una denegación de justicia ante los casos más graves de discriminación institucional.

La organización quiere insistir en la importancia de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad recojan datos que permitan valorar mejor los delitos y comportamientos discriminatorios y de que se articulen mecanismos para ello. El registro de esos datos es fundamental porque permite caracterizar los ilícitos y también valorar la presencia de elementos que constituyen circunstancias agravantes de discriminación. E igualmente el registro sistemático de los datos desglosados por motivos de discriminación es una condición imprescindible para hacer un diagnóstico e identificar los comportamientos discriminatorios por parte de los agentes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

Finalmente, Amnistía Internacional recuerda la obligación de los poderes públicos de garantizar la formación en derechos humanos de las Fuerzas de Seguridad, y de la necesidad de que en esta formación, se preste especial atención a la formación en materia de discriminación y racismo. Además, la política de reclutamiento de nuevos agentes de las Fuerzas de Seguridad debe tratar de incorporar a grupos minoritarios o discriminados.

Amnistía Internacional pide a las autoridades:

1- Incorporar un apartado que desarrolle el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el acceso a la justicia y en la aplicación de la ley por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad

⁴⁴ ECRI General Policy Recommendation nº 11, “On Combating Racism and Racial Discrimination in Policing”, junio 2007.

⁴⁵ Aunque el uso de estos factores no es automáticamente discriminatorio, a la hora de valorar si el uso de criterios étnicos en un caso concreto implica discriminación hay que atender a si el objetivo perseguido es legítimo y los medios empleados son razonables o proporcionados. Sin embargo, nunca estará justificada la utilización de criterios étnicos para criminalizar a comunidades enteras.

⁴⁶ Observaciones finales sobre España del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 78º período de sesiones, 10 de marzo de 2011, CERD/C/ESP/CO/18-20, párrafo 10.

del Estado que incluya entre otros:

- La obligación general de los funcionarios encargados de aplicar la ley de abstenerse de discriminar en el ejercicio de sus funciones.
- El establecimiento de comportamientos prohibidos, entre otros:
 - El uso ilegítimo de los criterios raciales, basados de facto exclusivamente en el aspecto físico del individuo, su color, sus rasgos faciales, su pertenencia a un grupos racial o étnico, o cualquier otra categoría en las detenciones, los interrogatorios, los cacheos, los controles de identidad y en general en la actividad de vigilancia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.
 - El trato discriminatorio en los procedimientos de detención, deportación o expulsión.
- La obligación de los encargados de aplicar la ley de proteger a las víctimas de la discriminación, asegurando la investigación de sus denuncias, la información de sus derechos y el acceso de éstas a la justicia.
- La obligación de las administraciones públicas de establecer programas de sensibilización y formación sobre el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el ámbito de la administración de justicia y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- La necesidad de que las administraciones públicas adopten en este ámbito medidas que tengan por objetivo reflejar la diversidad de sus sociedades.

3.5 La defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación: el derecho al debido proceso, a la protección y a la reparación. Sanciones

El derecho internacional obliga a garantizar a las víctimas de discriminación un derecho individual y personal a un recurso efectivo, así como el derecho a una reparación justa y adecuada⁴⁷. Amnistía Internacional acoge con satisfacción que el Proyecto de Ley establezca garantías para la protección del derecho a la igualdad de trato, incluida la tutela judicial, y la adopción de medidas preventivas, medidas que pongan fin a la situación de discriminación y medidas restaurativas. Asimismo considera muy positivo que el Proyecto de Ley establezca una presunción de daño moral cuando la discriminación queda acreditada y que se prevea la designación de un Fiscal de Sala para la tutela de la igualdad de trato y la no discriminación. Amnistía Internacional considera fundamental que se garantice la presencia efectiva de la Fiscalía en todo el territorio del Estado.

La prohibición de la discriminación puede requerir el uso de medidas que tengan en cuenta las dificultades existentes para probar la discriminación. Una forma de superar estas dificultades consiste en disponer que, en las demandas por discriminación con arreglo a procedimientos

⁴⁷ Artículo 13 de CEDH; el artículo 6 del CEDR dice expresamente que “*Los Estados partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que, contraviniendo la presente Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación*”.

civiles y administrativos, la carga de la prueba recaiga en ambas partes⁴⁸. Por ello, la organización celebra que el Proyecto de ley, en consonancia con la directiva y con las recomendaciones internacionales y exceptuando los procedimientos penales y sancionatorios en los que debe garantizarse la presunción de inocencia, recoja la inversión de la carga de la prueba. De esta forma, cuando existan indicios de que se ha producido discriminación, debe ser la parte demandada la que alegue que la diferencia de trato no se debió a un motivo prohibido, o que estaba justificado por una razón legítima, razonable y proporcionada. Sería necesario también esclarecer que para probar la discriminación no es necesario mostrar que la motivación del autor es discriminatoria, ni que la disposición, criterio o práctica persigue un resultado diferenciado y discriminatorio⁴⁹, sino que basta con que en la práctica se produzca.

Por otro lado, el Proyecto de Ley debería contemplar la tutela del derecho a no ser discriminado de los colectivos, cuando no existe una víctima concreta e individualizada pero sin embargo existen restricciones, distinciones, exclusiones y preferencias que afectan o pudieran afectar de manera general a un grupo de personas.

Además, la organización quisiera llamar la atención sobre la ausencia en el Proyecto de Ley de la mención al uso de estadísticas como medio de prueba. Conviene recordar que el uso de estadísticas puede ser esencial para establecer una presunción de discriminación en los casos de discriminación indirecta con el fin de mostrar el impacto desproporcionado de una disposición, criterio o práctica aparentemente neutra sobre un grupo.

Igualmente, Amnistía Internacional muestra su preocupación sobre la ausencia de mención expresa a la protección de familiares y testigos de la víctima en el Proyecto de Ley. Las medidas de protección del artículo 23 deberían extenderse a estas personas, para protegerlas de las posibles represalias por su vinculación con la víctima. Las medidas de protección a las víctimas deberían ser de naturaleza preventiva, cautelar y extenderse durante todo el procedimiento. Por otro lado, se debería garantizar expresamente la protección frente a la discriminación para las víctimas que se encuentran en situación administrativa irregular y eliminar los posibles obstáculos y temores a que la denuncia pudiera tener consecuencias negativas sobre su situación administrativa.

Amnistía Internacional se alegra de que la redacción del Proyecto de Ley reconozca la legitimación para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación a las asociaciones de defensa y promoción de los derechos humanos.

En relación con la reparación, el artículo 26 incluye dentro de la tutela judicial del derecho a la igualdad de trato la indemnización por daños y perjuicios y el restablecimiento de la persona en el ejercicio de su derecho. De acuerdo con los estándares internacionales, el derecho a la reparación integraría no sólo la indemnización por daños y perjuicios o la restitución de la

⁴⁸ *Nachova and others v. Bulgaria*, demandas nº 43577/98 y 43579/98, sentencia de la Sala de la Sección Primera, Estrasburgo, 26 de febrero de 2004, párr. 168. Esta causa tuvo su origen en denuncias de que el homicidio de dos hombres romanes a manos de un policía búlgaro había tenido una motivación racial. En la sentencia se señalaba que «en los casos en que los autoridades no hayan seguido líneas de investigación claramente justificadas en su examen de actos de violencia de agentes del Estado y no hayan tenido en cuenta indicios de posible discriminación, se pueden, al examinar demandas en virtud del artículo 14 del Convenio, hacer inferencias negativas y trasladar la carga de la prueba al gobierno demandado, como se ha hecho ya en situaciones que comportaban dificultades probatorias», párr. 169

⁴⁹ En el ámbito penal, uno de los factores que pueden explicar la escasa aplicación de la agravante de racismo del artículo 22.4 del Código Penal es que en ocasiones los jueces exigen que se pruebe que la motivación del autor era discriminatoria.

víctima, sino la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición⁵⁰. Además, se debe tener presente que en los supuestos de discriminación múltiple, cada una de las categorías debe beneficiarse de estos principios.

En los casos en que quede acreditada una discriminación causada por la administración, es necesario que las víctimas interpongan un recurso de responsabilidad patrimonial de la administración para obtener reparación (artículo 49). Amnistía Internacional quiere alertar de la posibilidad de que la discriminación por parte de la administración quede acreditada, pero sin embargo la víctima no acceda a una reparación adecuada, incluyendo una indemnización por daños y perjuicios. Como ha afirmado el comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el derecho a una reparación adecuada no se acaba con un recurso y con el castigo de los culpables, sino que los tribunales y otras autoridades deben considerar la compensación financiera por el daño material y moral⁵¹. Amnistía Internacional pide a las autoridades que arbitren mecanismos de acceso judicial inmediato y velen para que las víctimas de la discriminación puedan en todos los casos acceder a una reparación justa y satisfactoria.

Respecto a las sanciones previstas en el Proyecto de Ley, Amnistía Internacional quiere recordar que éstas deben ser efectivas, proporcionales y disuasorias, y que deben ser determinadas según el caso concreto. En el caso de la discriminación múltiple, las sanciones deben reflejar la gravedad de este tipo de comportamiento. De la misma manera cuando funcionarios públicos incurran de manera manifiesta en un comportamiento discriminatorio, deben generarse consecuencias disciplinarias. Las administraciones tienen, en ese sentido, el deber de formar a sus funcionarios, respecto de las conductas prohibidas y de las consecuencias que se derivan de incurrir en ellas.

Respecto a los artículos 23-30, Amnistía Internacional insta a las autoridades a:

- 1- Garantizar, en el artículo 30, la presencia de la Fiscalía en todo el territorio del Estado.
- 2- Asegurar la tutela del derecho a no ser discriminado de grupos, cuando existen restricciones, distinciones, exclusiones o preferencias que afectan o pudieran afectarles de manera colectiva.
- 3- Recoger expresamente la posibilidad de emplear estadísticas con el fin de probar la discriminación indirecta.
- 4- Mencionar expresamente que las medidas de protección frente a la discriminación se extienden no sólo a las víctimas, sino también a sus familiares y a los testigos.
- 5- Garantizar expresamente la protección frente a la discriminación para las víctimas que se encuentran en situación administrativa irregular y eliminar los posibles obstáculos y temores a que la denuncia pudiera tener consecuencias negativas sobre su situación administrativa.
- 6- Establecer mecanismos de acceso judicial inmediato que garanticen que las víctimas de la discriminación obtendrán una reparación justa, adecuada y efectiva, no sólo frente a

⁵⁰ *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, Resolución 60/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas, 16 de diciembre de 2005

⁵¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Recomendación General Nº 26, artículo 6 de la Convención*, 24/03/2000.

los actos de particulares sino cuando la discriminación es causada por la administración.

3.6 La promoción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación

Amnistía Internacional celebra que el Proyecto de Ley haya incluido dentro de las medidas de promoción de la igualdad de trato, obligaciones en materia de igualdad a las autoridades públicas, como la elaboración de una Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación, la formación de los funcionarios y la recogida de datos estadísticos.

La organización sugiere que se añadan al Capítulo II del Título II otras medidas de promoción de la Igualdad de Trato, como la evaluación de la legislación por parte del los poderes ejecutivo y legislativo con el fin de que las leyes no comporten discriminación indirecta.

3.6.1. La Estrategia Nacional de Igualdad de Trato y no Discriminación

En la Conferencia Mundial de la ONU contra el Racismo celebrada en Durban, España se comprometió junto con otros Estados “a establecer y ejecutar sin demora políticas y planes de acción nacionales para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, en particular las manifestaciones basadas en el género”⁵².

La organización da la bienvenida a la previsión de esta Estrategia y a los elementos que según la redacción del Proyecto de Ley, deben integrarla. Se alegra también de que el artículo 32 haga una referencia especial a que la Estrategia prestará especial atención a las discriminaciones múltiples. Se recomienda en ese sentido añadir expresamente que incorporará también un enfoque de género. Igualmente se recomienda que la Estrategia tenga entre sus objetivos abordar las recomendaciones formuladas por los organismos internacionales.

Amnistía Internacional quiere recordar que los planes de acción nacionales deben ser estrategias integrales y a largo plazo, basadas en un minucioso análisis de la naturaleza, las causas y las consecuencias de la discriminación en todos los ámbitos y sectores, que contengan medias legislativas y políticas para combatirlo. Deben además elaborarse mediante un amplio proceso de consulta con la sociedad civil y los organismos oficiales. Debe contener objetivos concretos y definidos, acciones específicas, indicadores para medir los progresos y plazos determinados. Al menos debe:

- Contener medidas para abordar la discriminación en la prestación de servicios públicos, en el funcionamiento del sistema de justicia penal y en el acceso al empleo, la vivienda, la salud y la educación.
- Incluir medidas para promover una mayor integración de los grupos discriminados en la vida pública, los órganos políticos representativos y las administraciones estatal, autonómicas y locales.
- Tener como objetivo reforzar la legislación antidiscriminatoria y mejorar el acceso a la presentación de recursos efectivos.

⁵² Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (www.un.org/WCAR/).

- Abordar las causas básicas del racismo, la discriminación y la intolerancia, y contener medidas para reforzar el goce de los derechos culturales y los derechos de las minorías.

Estos objetivos se alcanzan mediante leyes, políticas sociales, medidas especiales y positivas, la educación de los funcionarios en normas y prácticas antidiscriminatorias, campañas de sensibilización social y el sistema educativo.

Por último, la organización pide que se preste especial atención en estos planes al ámbito específico de la justicia penal. Al respecto el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recomendado que los planes fijen principios básicos sobre la prevención, el registro, la investigación y el enjuiciamiento de incidentes racistas o xenófobos, la evaluación del nivel de satisfacción de todas las comunidades en sus relaciones con la policía y la justicia, y la contratación y ascensos en el sistema judicial de personas pertenecientes a diversos grupos raciales o étnicos⁵³.

3.6.2. La recopilación de datos estadísticos

Las estadísticas y estudios constituyen una herramienta fundamental para orientar las políticas públicas y adoptar las medidas concretas para combatir la discriminación. En esta línea, es positivo que se haya incluido en el artículo 34 la obligación de los poderes públicos de introducir indicadores y procedimientos que permitan el conocimiento de las dimensiones de la discriminación. Se recomienda en este extremo que los poderes públicos recojan datos desglosados de minorías étnicas, migrantes, mujeres, minorías religiosas, en los ámbitos de la sanidad, vivienda, educación, bienes y servicios, administración de justicia y prestaciones sociales.

Amnistía Internacional acoge con satisfacción que el Proyecto de Ley incorpore la obligación de las fuerzas de seguridad de recabar los datos sobre el componente discriminatorio de las denuncias. En ese sentido quiere recordar que el papel de las fuerzas de seguridad es esencial en la investigación de la motivación discriminatoria, y que, de acuerdo con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el deber de las autoridades de investigar la existencia de un posible vínculo entre las actitudes racistas y actos de violencia forma parte de las obligaciones derivadas del CEDH⁵⁴.

Por otro lado resulta igualmente positiva la previsión de recogida de estadísticas judiciales sobre las infracciones penales, incluyendo denuncias recibidas, tipos de delitos, forma de terminación de los procedimientos y penas y medidas impuestas.

Los datos desglosados sobre la situación de los diferentes grupos sociales son esenciales para detectar patrones de discriminación indirecta. La recogida de esos datos debe respetar la forma en que los grupos se autodefinen a sí mismos. De la misma manera, identificar y recoger el

⁵³ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observación General N° 31, *sobre la prevención de la discriminación en la administración y el funcionamiento de la justicia penal*,

⁵⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Nachova and Others v. Bulgaria*, demandas n° 43577/98 y 43579/98, sentencia de la Gran Sala, Estrasburgo, 6 de julio de 2005, párr. 160. “Cuando se sospeche que actitudes raciales indujeron a la comisión de un acto violento, revestirá especial importancia que la investigación oficial se lleve a cabo con energía e imparcialidad y se tenga en cuenta la necesidad de reafirmar sin cesar la condena social del racismo y del odio étnico y mantener la confianza de las minorías en la capacidad de las autoridades para protegerlas de la amenaza de violencia racista”. La discriminación basada en la raza puede constituir en sí misma un trato degradante prohibido por el artículo 3 del CEDH. *Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Moldovan and others v. Romania*, demandas No. 41138/98 y 64320/01, párr.111.

elemento discriminatorio de las denuncias es fundamental para perseguir las conductas antidiscriminatorias, proteger a las víctimas y ofrecerles una reparación que tenga en cuenta el daño moral causado. Por otro lado, las estadísticas judiciales son fundamentales para conocer las lagunas de la legislación antidiscriminatoria. Dichas estadísticas deberían incluir datos sobre la reparación o indemnizaciones concedidas a las víctimas.

Tras subrayar estos aspectos positivos, Amnistía Internacional quisiera alertar sobre la ambigüedad con la que está redactado el artículo 34.1, y que al menos exigiría un mayor desarrollo y concreción a través de otra normativa de rango inferior. El artículo 34 recoge una obligación genérica de los poderes públicos de “introducir en la elaboración *de sus estudios, memorias y estadísticas, indicadores y procedimientos* que permitan el conocimiento de las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos de la discriminación por razón de las causas recogidas previstas en la ley”. Sin embargo, se desconocen cuáles son esos estudios, estadísticas, indicadores y procedimientos. La organización recuerda a las autoridades que no basta que la ley recoja expresamente estas obligaciones, sino que las autoridades deben diseñar y crear mecanismos y sistemas de recogida de información que permitan la comparación de datos, y deben prestar especial atención al ámbito de la administración de justicia y de las fuerzas de seguridad.

En relación con la administración de justicia y la actividad de las fuerzas de seguridad, la ECRI, en su tercer informe sobre España ya hizo una recomendación a las autoridades españolas para que recopilasen datos sobre la aplicación de las disposiciones penales, civiles y administrativas, y en su cuarto informe ha vuelto a reiterarla. Aunque Amnistía Internacional valora de manera muy positiva la inclusión en el apartado 2 del artículo 34 la obligación de recabar datos sobre el componente discriminatorio de las denuncias por parte de las fuerzas de seguridad, quiere llamar la atención sobre la necesidad de que se recopilen datos que permitan evaluar la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y detectar, si los hay, los patrones de discriminación. En particular, las autoridades deben establecer mecanismos para identificar el uso de perfiles raciales en labores de investigación y vigilancia, incluyendo los controles de identidad, los registros e inspecciones⁵⁵.

Amnistía Internacional recomienda que para el establecimiento de estos indicadores de discriminación se tome como referencia las Observaciones y Recomendaciones de los Comités especializados de Naciones Unidas y en particular la Observación General 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *sobre la prevención de la discriminación racial en la administración de justicia y el funcionamiento de la justicia penal*.

3.6.3. La formación de los funcionarios del Estado

La importancia de la formación de los funcionarios del Estado en la lucha contra la discriminación ha sido puesta de manifiesto por la ECRI y por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial⁵⁶. Los funcionarios públicos, y en particular la magistratura, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, los docentes, los profesionales de la salud y las autoridades locales, deben recibir una formación específica sobre las normas de no discriminación e

⁵⁵ ECRI General Recommendation N° 11, on *Combating racism and racial discrimination in policing*, 2007.

⁵⁶ El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha declarado que los funcionarios encargados de aplicar la ley deben recibir una formación intensiva para garantizar que, en el cumplimiento de sus deberes, respeten y protejan la dignidad humana y mantengan y defiendan los derechos humanos de las personas sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico. CERD, Recomendación General n° 13, relativa a la formación de los funcionarios encargados de aplicar la ley en cuanto a la protección de los derechos humanos, 42º período de sesiones.

igualdad y el modo de aplicarlas. Esa formación debe tratar de combatir también los prejuicios y promover una mayor comprensión de las diferencias.

Respecto a la formación en derechos humanos de las fuerzas de seguridad, Amnistía Internacional ha constatado en el informe *La formación de las Fuerzas de Seguridad. Una asignatura pendiente*⁵⁷ que es necesario incrementar la formación en materia de racismo y discriminación. Debe reforzarse la formación tanto en las escalas básicas como en la formación continuada de actualización. Los agentes que por las características de su destino o por su función vayan a trabajar con grupos en riesgos de exclusión deben recibir una formación específica sobre estos temas.

Amnistía Internacional recomienda:

- 1- Incluir un mecanismo efectivo de evaluación del impacto de la legislación sobre los grupos que sufren mayor discriminación.

En relación con la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación

- 1- Mencionar expresamente que la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación incorporará un enfoque de género. Igualmente señalar que la Estrategia al menos incluirá medidas en los ámbitos del acceso a bienes y servicios, la vivienda, la sanidad, la educación, la administración de justicia y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.
- 2- Incorporar asimismo la obligación de que la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación incluya metas mensurables, indicadores de cumplimiento, y mecanismos de vigilancia, así como la necesidad de abordar las recomendaciones formuladas por los organismos internacionales.

En relación con las Estadísticas y Estudios

- 1- Añadir que los datos se recopilarán desglosados por categorías, respetando la forma en que los grupos se autoidentifican a sí mismos.
- 2- Recoger expresamente los poderes públicos recopilarán datos que permitan identificar los patrones de discriminación en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y en particular el uso de perfiles raciales en labores de investigación y vigilancia policiales.
- 3- Incluir los datos sobre la reparación o las indemnizaciones concedidas en el apartado 3 del artículo 34 sobre las estadísticas judiciales

En relación con la formación de los funcionarios del Estado

- 1- Hacer una mención específica en el artículo 36, a que en particular se prestará atención a la formación de la magistratura, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, docentes, profesionales de la salud y autoridades locales.

⁵⁷Amnistía Internacional "La formación de las fuerzas de seguridad. Una asignatura pendiente", 2010, EUR41/10/210.

3.7 La creación de organismos para la igualdad: La Autoridad para la Igualdad de Trato y la No Discriminación

El acceso de las víctimas de la discriminación a un remedio efectivo puede ser facilitado a través de la creación de mecanismos independientes, que siguiendo las recomendaciones de la ECRI, puedan recibir quejas y buscar acuerdos a través de la conciliación, o a través de decisiones que se puedan hacer cumplir.

El artículo 13 de la Directiva 2000/43 obliga a los Estados Miembros a crear organismos de promoción de la igualdad de trato y establece que entre las competencias de estos organismos figurará la asistencia independiente a las víctimas, la realización y publicación de estudios independientes sobre la discriminación y la formulación de recomendaciones.

La previsión de la creación de la Autoridad para la Igualdad de Trato y la No Discriminación (en adelante la AIT) es un aspecto positivo del Proyecto de Ley, así como el hecho de que entre sus competencias figuren muchas de las que han sido recomendadas por ECRI. Amnistía Internacional quiere sin embargo señalar algunas cuestiones a completar en relación a las competencias del organismo. Entre ellas que la AIT tenga los poderes necesarios para investigar, y que estas facultades no sólo estén limitadas a los casos que revistan una especial gravedad o relevancia.

Amnistía Internacional se alegra de que se incluya entre sus funciones el ejercicio de acciones judiciales en defensa de los derechos derivados de la igualdad de trato.

Según el Proyecto de Ley, la AIT podrá emitir dictámenes sobre los proyectos de disposiciones de carácter general que desarrollen esta ley y velará por el cumplimiento de la normativa reguladora de la igualdad de trato. También formulará propuestas para su modificación. La recomendación de ECRI al respecto va sin embargo más allá, pues indica que podrán prestar asesoramiento a los poderes ejecutivo y legislativo para mejorar la reglamentación en los ámbitos de su mandato. Además, hay otras dos funciones recomendadas por la ECRI que el Proyecto de Ley debería incluir, como son la sensibilización del público en general y la formación de algunos grupos específicos.

En cuanto a algunas de sus funciones, y a su naturaleza jurídica, régimen de funcionamiento y organización, Amnistía Internacional quisiera mostrar su preocupación por algunas disposiciones que podrían comprometer la independencia de la futura AIT. Entre ellas el hecho de que su nombramiento y cese corresponda al Gobierno, al igual que la aprobación de su Estatuto a través de Real Decreto. El Proyecto de Ley contempla también la posibilidad de que la AIT elabore informes y estudios a instancia del Gobierno o de las Comunidades Autónomas.

Para la organización, es de vital importancia que se garantice la completa independencia de la AIT y los recursos suficientes para el ejercicio de sus funciones. La independencia de la AIT es un requisito imprescindible para que este organismo pueda combatir la discriminación estructural e institucional. Amnistía Internacional considera que para la elección de la AIT, debería establecerse un proceso abierto, transparente e inclusivo. Además, la sociedad civil debería participar en el proceso. La persona elegida debería ser alguien de reconocido prestigio y competencia, con conocimientos y experiencia en la materia, conocida por su integridad e independencia, y capaz de adoptar decisiones sin restricciones, influencias, incentivos, presiones u otras interferencias. No debería tener ningún puesto en entes gubernamentales o no gubernamentales que pudieran comprometer su independencia. Amnistía Internacional recomienda que estos criterios se recojan en el Proyecto de Ley.

Por último, Amnistía Internacional recuerda, que en consonancia con la Directiva 2000/43/CE, la participación en la Autoridad para la AIT debe reflejar la sociedad en su conjunto y su diversidad.

Amnistía Internacional insta a las autoridades a:

1- Eliminar la restricción de la facultad de investigación de la AIT a los casos más graves y relevantes del artículo 37 c), y asegurar y reforzar los poderes de investigación de la AIT.

2.- Incluir la posibilidad de que la AIT preste asesoramiento a los poderes legislativos y ejecutivos con el fin de mejorar la reglamentación de los ámbitos de su mandato. Asimismo, la facultad de emitir dictámenes sobre las normas de práctica antidiscriminatoria en ámbitos específicos, que pueden ser de aplicación voluntaria o coercitiva.

3- Incorporar dentro de sus competencias, la sensibilización de la sociedad en general y la formación de algunos grupos.

4- Garantizar la independencia e imparcialidad de la AIT, así como su capacidad para adoptar decisiones sin restricciones, influencias, incentivos, presiones u otras interferencias.

5- Establecer un proceso abierto, transparente e inclusivo para la elección de la AIT en el que tenga participación la sociedad civil.

6- Recoger expresamente los criterios de elección de la AIT, entre los que deben figurar el reconocido prestigio y competencia, los conocimientos y experiencia en la materia, y su integridad e independencia.

7- Garantizar el acceso a la AIT de las personas afectadas por discriminación desde cualquier punto del territorio español.

4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Amnistía Internacional recomienda a las autoridades:

Respecto a la definición de discriminación

- Incluir una definición de discriminación que prohíba toda conducta, acto, criterio o práctica *que suponga una distinción, exclusión, restricción o preferencia por los motivos prohibidos y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades de todas las personas.*

Respecto a los motivos de discriminación y al ámbito subjetivo de la ley

- Mencionar expresamente que el objeto de la ley es garantizar la igualdad de trato de todas las personas en desarrollo de los tratados internacionales firmados y ratificados por España, y en particular del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Recoger expresamente la prohibición de la discriminación por origen nacional y nacionalidad.
- Incluir en el artículo 1 los siguientes motivos prohibidos de discriminación: *el origen social, la ascendencia, la cultura, el patrimonio, posición económica, la fortuna, la pertenencia a una minoría nacional o la apariencia física, pobreza, características genéticas.*
- Eliminar cualquier confusión que pudiera desprenderse de la Disposición Adicional Cuarta, de forma que todas las personas, independientemente de su estatus migratorio o de su nacionalidad, estén protegidas por la presente ley.

En relación a las diferencias de trato por razón de la edad

- Recoger expresamente que las diferencias por razón de edad nunca justificarán un trato diferenciado o discriminatorio respecto a los menores no acompañados, y prohibir la discriminación basada en la situación migratoria de los menores.

En relación al ámbito objetivo de aplicación de la ley

- Incorporar en el artículo 3 un apartado específico sobre el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el ámbito de la administración de justicia y la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En relación con el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la educación

- Incorporar al artículo 16 la obligación expresa de los centros educativos y de su personal de abstenerse de discriminar.

- Añadir una cláusula al artículo 16, que obligue, en el ámbito educativo, respetar la diferencia y los derechos de aquellos que pertenecen a minorías.
- Reconocer en el artículo 16 la obligación de las administraciones públicas de garantizar la igualdad real y efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo a todas las personas, y de las administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, de desarrollar planes y programas para la igualdad de trato en la educación, con medidas concretas que garanticen la igualdad de trato en el uso y disfrute de los servicios educativos.

En relación al derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la atención sanitaria

- Recoger expresamente en el artículo 17 la obligación de las entidades privadas en el ámbito sanitario de abstenerse de discriminar.
- Mencionar en el apartado 3 del artículo 17 *a las víctimas de cualquier forma de violencia de género, así como la incorporación de otros colectivos como los migrantes, las víctimas de trata, las personas transgénero, y las personas sin hogar.*
- Incluir expresamente en el apartado 4 *planes de formación y sensibilización sobre el derecho a la igualdad de trato y a no ser discriminado en el ámbito de la salud y dirigidos al personal sanitario.*

En relación al derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el acceso a la vivienda

- Incluir la obligación de las administraciones públicas de que su legislación, políticas y prácticas respeten, garanticen y promuevan el derecho a la igualdad de trato y a no ser discriminado en el acceso, la disponibilidad y calidad de la vivienda.
- Incorporar la obligación de poner en marcha todas las medidas necesarias, a través de la promoción de planes y programas, para asegurar la igualdad de trato en el acceso, atribución, disponibilidad, calidad y disfrute de la vivienda y especialmente de aquellas personas más vulnerables a la discriminación en este ámbito, como las minorías étnicas, personas sin hogar, personas con discapacidad, migrantes, mujeres víctimas de violencia de género en todas sus formas. Esos planes deberán incluir campañas de sensibilización contra la discriminación.
- Incluir la obligación de las administraciones públicas de garantizar que cualquier desalojo se hará en conformidad con las normas internacionales y no implicará ningún tipo de discriminación, y de velar por el impacto desproporcionado que los desalojos pudieran tener en algunos grupos y minorías.

En relación al derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la administración y funcionamiento de la justicia y en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

- Incorporar un apartado que desarrolle el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el acceso a la justicia y en la aplicación de la ley por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado que incluya entre otros:

1. La obligación general de los funcionarios encargados de aplicar la ley de abstenerse de discriminar en el ejercicio de sus funciones.
2. El establecimiento de comportamientos prohibidos, entre otros:
 - El uso ilegítimo de los criterios raciales, basados de facto exclusivamente en el aspecto físico del individuo, su color, sus rasgos faciales, su pertenencia a un grupo racial o étnico, o cualquier otra categoría en las detenciones, los interrogatorios, los cacheos, los controles de identidad y en general en la actividad de vigilancia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.
 - El trato discriminatorio en los procedimientos de detención, deportación o expulsión.
3. La obligación de los encargados de aplicar la ley de proteger a las víctimas de la discriminación, asegurando la investigación de sus denuncias, la información de sus derechos y el acceso de éstas a la justicia.
4. La obligación de las administraciones públicas de establecer programas de sensibilización y formación sobre el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el ámbito de la administración de justicia.
5. La necesidad de que las administraciones públicas adopten en este ámbito medidas positivas que tengan por objetivo reflejar la diversidad de sus sociedades.

En relación con la defensa del derecho a la igualdad de trato, a la protección, reparación y las sanciones:

- Garantizar, en el artículo 30, la presencia de la Fiscalía en todo el territorio del Estado.
- Asegurar la tutela del derecho a no ser discriminado de grupos, cuando existen restricciones, distinciones, exclusiones o preferencias que afectan o pudieran afectarles de manera colectiva.
- Recoger expresamente la posibilidad de emplear estadísticas con el fin de probar la discriminación indirecta.
- Mencionar expresamente que las medidas de protección frente a la discriminación se extienden no sólo a las víctimas, sino también a sus familiares y a los testigos.
- Garantizar expresamente la protección frente a la discriminación para las víctimas que se encuentran en situación administrativa irregular y eliminar los posibles obstáculos y temores a que la denuncia pudiera tener consecuencias negativas sobre su situación administrativa.
- Reconocer la legitimación de asociaciones y organizaciones para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación, en sentido amplio,
- Arbitrar mecanismos de acceso judicial inmediato que garanticen que las víctimas de la discriminación obtendrán una reparación justa, adecuada y efectiva, no sólo frente a los actos de particulares sino cuando la discriminación es causada por la administración.

Respecto a la promoción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación

- Incluir un mecanismo efectivo de evaluación del impacto de la legislación sobre los grupos que sufren mayor discriminación.

En relación con la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación

- Mencionar expresamente que la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación incorporará un enfoque de género. Igualmente señalar que la Estrategia al menos incluirá medidas en los ámbitos del acceso a bienes y servicios, la vivienda, la sanidad, la educación, la administración de justicia y las fuerzas de seguridad.
- Incorporar asimismo la obligación de que la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación incluya metas mensurables, indicadores de cumplimiento, y mecanismos de vigilancia, así como la necesidad de abordar las recomendaciones formuladas por los organismos internacionales.
- Añadir que en la elaboración de la Estrategia se contará con la participación de la sociedad civil.

En relación con las Estadísticas y Estudios

- Añadir que los datos se recopilarán desglosados por categorías, respetando la forma en que los grupos se autoidentifican a sí mismos.
- Recoger expresamente que los poderes públicos recopilarán datos que permitan identificar los patrones de discriminación en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y en particular el uso de perfiles raciales en labores de investigación y vigilancia policiales.
- Incluir los datos sobre la reparación o las indemnizaciones concedidas en el apartado 3 del artículo 34 sobre las estadísticas judiciales

En relación con la formación de los funcionarios del Estado

- Hacer una mención específica en el artículo 36, a que en particular se prestará atención a la formación de la magistratura, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, docentes, profesionales de la salud y autoridades locales.

En relación con la Autoridad para la Igualdad de Trato y No Discriminación

- Eliminar la restricción de la facultad de investigación de la AIT a los casos más graves y relevantes del artículo 37 c), y asegurar y reforzar los poderes de investigación de la AIT.
- Incluir la posibilidad de que la AIT preste asesoramiento a los poderes legislativos y ejecutivos con el fin de mejorar la reglamentación de los ámbitos de su mandato. Asimismo, la facultad de emitir dictámenes sobre las normas de práctica antidiscriminatoria en ámbitos específicos, que pueden ser de aplicación voluntaria o coercitiva.
- Incorporar dentro de sus competencias, la sensibilización de la sociedad en general y la formación de algunos grupos.
- Garantizar la independencia e imparcialidad de la AIT, así como su capacidad para adoptar decisiones sin restricciones, influencias, incentivos, presiones u otras interferencias.

- Establecer un proceso abierto, transparente e inclusivo para la elección de la AIT en el que tenga participación la sociedad civil.
- Recoger expresamente los criterios de elección de la AIT, entre los que deben figurar el reconocido prestigio y competencia, los conocimientos y experiencia en la materia, y su integridad e independencia.
- Garantizar el acceso a la AIT de las personas afectadas por discriminación desde cualquier punto del territorio español.

ANEXO I. PRINCIPALES TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Art. 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial

Artículo 1. En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer

Artículo 1. A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Convenio Europeo de Derechos Humanos

Artículo 14. El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

Protocolo nº 12 al Convenio Europeo de Derechos Humanos

Artículo 1.- Prohibición general de discriminación.

El goce de cualquier derecho previsto por la ley debe ser asegurado, sin discriminación alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

Carta Europea de Derechos Fundamentales

Artículo 21

1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares.

ANEXO II. INDICADORES FÁCTICOS Y LEGISLATIVOS DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

Observación General del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial N° 31, sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y funcionamiento de la justicia penal

Indicadores fácticos

1. Los Estados Partes deberían conceder la máxima atención en particular a los posibles indicadores de discriminación racial que se señalan a continuación:

a) El número y el porcentaje de personas pertenecientes a los grupos mencionados en el último párrafo del preámbulo que son víctimas de agresiones o de otras infracciones, especialmente cuando hayan sido perpetradas por agentes de policía u otros órganos del Estado.

b) La inexistencia o el escaso número de denuncias, enjuiciamientos y sentencias por actos de discriminación racial en el país. En efecto, este dato no debería considerarse como necesariamente positivo, contrariamente a lo que piensan algunos Estados. También puede revelar una información insuficiente de las víctimas acerca de sus derechos, el temor a la reprobación social o a represalias, la inquietud por parte de víctimas con recursos limitados ante el coste y la complejidad de los procedimientos judiciales, la falta de confianza en los órganos policiales y judiciales, o bien, una atención o sensibilización insuficientes de estas autoridades frente a las infracciones teñidas de racismo;

c) La ausencia o insuficiencia de información sobre la conducta de los órganos encargados de la aplicación de la ley frente a las personas pertenecientes a los grupos mencionados en el último párrafo del preámbulo;

d) Los índices proporcionalmente más elevados de delincuencia atribuidos a las personas pertenecientes a esos grupos, sobre todo de la pequeña delincuencia callejera y las infracciones relativas a la droga y la prostitución, como indicadores de exclusión o de no integración de esas personas en la sociedad;

e) El número y el porcentaje de personas pertenecientes a esos grupos que se encuentran sometidas a detención penal o administrativa, incluso en centros de internamiento administrativo, en centros penitenciarios, establecimientos psiquiátricos o en zonas de espera en los aeropuertos;

f) La imposición por los tribunales de penas más severas o inadecuadas a las personas pertenecientes a esos grupos;

g) La insuficiente proporción de personas pertenecientes a esos grupos en los cuerpos de policía, justicia, incluidos los magistrados y los jurados, y los demás servicios encargados de la aplicación de las leyes.

2. Para que estos indicadores fácticos puedan conocerse y utilizarse, los Estados Partes deberían recabar de manera periódica y pública información entre los órganos policiales, judiciales, penitenciarios y los servicios de inmigración, respetando las normas relativas a la confidencialidad, el anonimato y la protección de los datos de carácter personal.

3. Los Estados Partes deberían disponer sobre todo de informaciones completas, de carácter estadístico u otro tipo, sobre las denuncias, enjuiciamientos y sentencias referentes a actos de racismo y de xenofobia, así como la reparación concedida a las víctimas de tales actos; esas reparaciones las deberían asumir los autores de las infracciones o los planes de indemnización del Estado, financiados con fondos públicos.

2. Indicadores legislativos

4. Deberían considerarse indicadores de causas potenciales de discriminación racial:

a) Las lagunas que puedan existir en la legislación nacional con respecto a la discriminación racial. A este respecto, los Estados Partes deberían ajustarse plenamente a los imperativos del artículo 4 de la Convención y enjuiciar por la vía penal todos los actos de racismo contemplados en ese artículo, que deberían tipificarse como delitos punibles, particularmente la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio raciales, la incitación al odio racial, la violencia o la incitación a la violencia racial, así como las actividades de propaganda racista y las organizaciones racistas. Asimismo, se alienta a los Estados Partes a que incluyan en sus leyes penales, como circunstancia agravante general, la motivación racial de las infracciones;

b) Los efectos discriminatorios indirectos que pueden tener ciertas legislaciones nacionales, particularmente las leyes relativas al terrorismo, la inmigración, la nacionalidad, las penas que prevén la prohibición de entrada o la expulsión del territorio nacional contra no nacionales, así como las leyes que tienen por objeto penalizar a ciertos grupos o la pertenencia a ciertas comunidades sin motivo legítimo. Los Estados deberían tratar de eliminar los efectos discriminatorios de esas leyes y respetar en todo caso el principio de proporcionalidad en su aplicación con respecto a las personas pertenecientes a los grupos contemplados en el último párrafo del preámbulo.

ANEXO III. TABLA RESUMEN CON LAS RECOMENDACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL

MATERIA	RECOMENDACIONES
EL DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN Art.4.1	Incluir una definición de discriminación que prohíba toda conducta, acto, criterio o práctica <i>que suponga una distinción, exclusión, restricción o preferencia por los motivos prohibidos y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades de todas las personas.</i>
ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY Art. 1	Mencionar expresamente que el objeto de la ley es garantizar la igualdad de trato de todas las personas en desarrollo de los Tratados Internacionales firmados y ratificados por España, y en particular del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
MOTIVOS DE DISCRIMINACIÓN ILEGÍTIMOS Art. 2.1	<ul style="list-style-type: none"> - Recoger expresamente la prohibición de la discriminación por origen nacional y nacionalidad. - Incluir en el artículo 1 los siguientes motivos prohibidos de discriminación: el origen social, la ascendencia, la cultura, el patrimonio, posición económica, la fortuna, la pertenencia a una minoría nacional o la apariencia física, pobreza, características genéticas. - Eliminar cualquier confusión que pudiera desprenderse de la Disposición Adicional Cuarta, de forma que todas las personas, independientemente de su estatus migratorio o de su nacionalidad, estén protegidas por la presente ley.
DIFERENCIAS DE TRATO POR RAZÓN DE EDAD Art. 2.2	<ul style="list-style-type: none"> - Recoger expresamente que las diferencias por razón de edad nunca justificarán un trato diferenciado o discriminatorio respecto a los menores no acompañados, y prohibir la discriminación basada en la situación migratoria de los menores.
ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY Art. 3	Incorporar en el artículo 3 un apartado específico sobre el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el ámbito de la administración de justicia y la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.
EL DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA EDUCACIÓN Art. 16	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar la obligación expresa de los centros educativos y de su personal de abstenerse de discriminar. - Añadir una cláusula al artículo 16, que obligue, en el ámbito educativo, respetar la diferencia y los derechos de aquellos que pertenecen a minorías. - Reconocer en el artículo 16 la obligación de las administraciones públicas de garantizar la igualdad real y efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo a todas las personas, y de las administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, de desarrollar planes y programas para la igualdad de trato en la educación, con medidas

	concretas que garanticen la igualdad de trato en el uso y disfrute de los servicios educativos.
<p>EL DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO EN LA ATENCIÓN SANITARIA Art. 17</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Recoger expresamente en el artículo 17 la obligación de las entidades privadas en el ámbito sanitario de abstenerse de discriminar. - Mencionar en el apartado 3 del artículo 17 a las víctimas de cualquier forma de violencia de género, así como la incorporación de otros colectivos como los migrantes, las víctimas de trata, las personas transgénero, y las personas sin hogar. - Incluir expresamente en el apartado 4 planes de formación y sensibilización sobre el derecho a la igualdad de trato y a no ser discriminado en el ámbito de la salud y dirigidos al personal sanitario.
<p>EL DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA VIVIENDA Art. 20</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La obligación de las administraciones públicas de que su legislación, políticas y prácticas respeten, garanticen y promuevan el derecho a la igualdad de trato y a no ser discriminado en el acceso, la disponibilidad y calidad de la vivienda. - La obligación de poner en marcha todas las medidas necesarias, a través de la promoción de planes y programas, para asegurar la igualdad de trato en el acceso, atribución, disponibilidad, calidad y disfrute de la vivienda y especialmente de aquellas personas más vulnerables a la discriminación en este ámbito, como las minorías étnicas, personas sin hogar, personas con discapacidad, migrantes, mujeres víctimas de violencia de género en todas sus formas. Esos planes deberán incluir campañas de sensibilización contra la discriminación. - La obligación de las administraciones públicas de garantizar que cualquier desalojo se hará en conformidad con las normas internacionales y no implicará ningún tipo de discriminación, y de velar por el impacto desproporcionado que los desalojos pudieran tener en algunos grupos y minorías.
<p>EL DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN EN LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO Y EN LA ADMINISTRACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA</p>	<p>Incorporar un apartado que desarrolle el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el acceso a la justicia y en la aplicación de la ley por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado que incluya entre otros:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 1. La obligación general de los funcionarios encargados de aplicar la ley de abstenerse de discriminar en el ejercicio de sus funciones. 2. 2. El establecimiento de comportamientos prohibidos, entre otros: <ol style="list-style-type: none"> 1. El uso ilegítimo de los criterios raciales, basados de facto exclusivamente en el aspecto físico del individuo, su color, sus rasgos faciales, su pertenencia a un grupos racial o étnico, o cualquier otra categoría en las detenciones, los interrogatorios, los cacheos, los controles de identidad y en general en la actividad de vigilancia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. 2. El trato discriminatorio en los procedimientos de detención, deportación o expulsión. 3. 3. La obligación de los encargados de aplicar la ley de proteger a las víctimas de la discriminación, asegurando la investigación de sus denuncias, la información de sus derechos y el acceso de éstas a la justicia.

	<p>4. 4. La obligación de las administraciones públicas de establecer programas de sensibilización y formación sobre el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el ámbito de la administración de justicia.</p> <p>5. 5. La necesidad de que las administraciones públicas adopten en este ámbito medidas positivas que tengan por objetivo reflejar la diversidad de sus sociedades.</p>
<p>LA DEFENSA DEL DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN: EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO, A LA PROTECCIÓN Y A LA REPARACIÓN. SANCIONES Art. 23-30 y 43-49.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la presencia efectiva de la Fiscalía en todo el territorio del Estado. - Asegurar la tutela del derecho a no ser discriminado de grupos, cuando existen restricciones, distinciones, exclusiones o preferencias que afectan o pudieran afectarles de manera colectiva. - Recoger expresamente la posibilidad de emplear estadísticas con el fin de probar la discriminación indirecta. - Mencionar expresamente que las medidas de protección frente a la discriminación se extienden no sólo a las víctimas, sino también a sus familiares y a los testigos. - Garantizar expresamente la protección frente a la discriminación para las víctimas que se encuentran en situación administrativa irregular y eliminar los posibles obstáculos y temores a que la denuncia pudiera tener consecuencias negativas sobre su situación administrativa. - Reconocer la legitimación de asociaciones y organizaciones para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación, en sentido amplio, - Establecer mecanismos que garanticen que las víctimas de la discriminación obtendrán una reparación justa, adecuada y efectiva, no sólo frente a los actos de particulares sino cuando la discriminación es causada por la administración.
<p>LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN Art. 31-36</p>	<p>Incluir un mecanismo efectivo de evaluación del impacto de la legislación sobre los grupos que sufren mayor discriminación.</p> <p><i>En relación con la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mencionar expresamente que la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación incorporará un enfoque de género. Igualmente señalar que la Estrategia al menos incluirá medidas en los ámbitos del acceso a bienes y servicios, la vivienda, la sanidad, la educación, la administración de justicia y las fuerzas de seguridad. - Incorporar asimismo la obligación de que la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación incluya metas mensurables, indicadores de cumplimiento, y mecanismos de vigilancia, así como la necesidad de abordar las recomendaciones formuladas por los organismos internacionales. - Añadir que en la elaboración de la Estrategia participará la sociedad civil. <p><i>En relación con las Estadísticas y Estudios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Añadir que los datos se recopilarán desglosados por categorías, respetando la forma en que los grupos se autoidentifican a sí mismos. - Recoger expresamente los poderes públicos recopilarán datos que permitan identificar los patrones de discriminación en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y en particular el uso de perfiles raciales en labores de investigación y vigilancia policiales. - Incluir los datos sobre la reparación o las indemnizaciones concedidas en el apartado 3 del

	<p>artículo 34 sobre las estadísticas judiciales</p> <p><i>En relación con la formación de los funcionarios del Estado</i></p> <p>- Hacer una mención específica en el artículo 36, a que en particular se prestará atención a la formación de la magistratura, Cuerpos y Fuerzas de seguridad, docentes, profesionales de la salud y autoridades locales.</p>
<p>LA AUTORIDAD PARA LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN Art. 37-42.</p>	<ul style="list-style-type: none">- Eliminar la restricción de la facultad de investigación de la AIT a los casos más graves y relevantes del artículo 37 c), y asegurar y reforzar los poderes de investigación de la AIT- Incluir la posibilidad de que la AIT preste asesoramiento a los poderes legislativos y ejecutivos con el fin de mejorar la reglamentación de los ámbitos de su mandato. Asimismo, la facultad de emitir dictámenes sobre las normas de práctica antidiscriminatoria en ámbitos específicos, que pueden ser de aplicación voluntaria o coercitiva.- Incorporar dentro de sus competencias, la sensibilización de la sociedad en general y la formación de algunos grupos.- Garantizar la independencia e imparcialidad de la AIT, así como su capacidad para adoptar decisiones sin restricciones, influencias, incentivos, presiones u otras interferencias.- Establecer un proceso abierto, transparente e inclusivo para la elección de la AIT en el que tenga participación la sociedad civil.- Recoger expresamente los criterios de elección de la AIT, entre los que deben figurar el reconocido prestigio y competencia, los conocimientos y experiencia en la materia, y su integridad e independencia.- Garantizar el acceso a la AIT de las personas afectadas por discriminación desde cualquier punto del territorio español.