COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.7.2026
COM(2026) 364 final

# INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

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

## 1. INTRODUCCIÓN

La Directiva de igualdad racial y la Directiva de igualdad en el empleo («las Directivas»)[1] son las piedras angulares de los esfuerzos de la UE para crear una Unión de la Igualdad. La Directiva de igualdad racial exige que todas las personas sean tratadas sin discriminación en los ámbitos del empleo y la formación profesional, la educación, la protección social —incluyendo la seguridad social y la sanidad—, y la oferta de bienes y servicios y el acceso a ellos (incluida la vivienda) con independencia de su origen racial o étnico. La Directiva de igualdad en el empleo exige que todas las personas sean tratadas sin discriminación en el empleo y la formación profesional con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

Las Directivas aplican los valores fundamentales consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. Desde el año 2000, han desempeñado un papel fundamental para garantizar que todas las personas puedan participar plenamente en la vida económica, cultural y social, sin discriminación por motivos de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

**Un avance importante durante este período ha sido el papel de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a la hora de aclarar los conceptos fundamentales del Derecho en materia de no discriminación.** En particular, a través de numerosas decisiones prejudiciales dictadas a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, el TJUE ha mejorado notablemente la protección contra la discriminación en toda la UE. Los retos mínimos notificados por los Estados miembros a la hora de aplicar los principios fundamentales del Derecho de la UE en materia de no discriminación confirman la mayor claridad lograda gracias a las sentencias del TJUE.

No obstante, más de veinticinco años después de la adopción de las Directivas, **garantizar que las personas puedan invocar de manera efectiva el derecho a la no discriminación y la igualdad de trato sigue constituyendo un reto considerable**.

Cada cinco años, la Comisión debe facilitar al Parlamento Europeo y al Consejo información sobre la aplicación de las Directivas[2]. El presente informe cumple con dicha obligación, al tiempo que ilustra los avances realizados y los retos actuales relacionados con la aplicación y el cumplimiento del Derecho en materia de no discriminación. Abarca el período desde 2021 a 2025 y explica los avances realizados desde el último informe, que se publicó en marzo de 2021[3].

El presente informe hace un seguimiento de los planes de acción y las estrategias de la UE en materia de igualdad, en particular, la Estrategia de la UE contra el Racismo

---

1 DO L 180 de 19.7.2000, p. 22, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj; DO L 303 de 2.12.2000, p. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj.

2 Véase el artículo 17, apartado 1, de la Directiva de igualdad racial y el artículo 19, apartado 1, de la Directiva de igualdad en el empleo.

3 COM(2021) 139 final y SWD(2021) 63 final, de 19 de marzo de 2021, EUR-Lex - 52021DC0139 - ES - EUR-Lex y EUR-Lex - 52021SC0063 - ES - EUR-Lex.

2026-2030[4] y la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ+ 2026-2030[5]. Estas estrategias subrayan que garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la UE en materia de no discriminación es una prioridad de la Comisión y hacen hincapié en la importancia de unas sanciones efectivas contra la discriminación. El informe es una acción clave para cumplir el compromiso recogido en la Estrategia de la UE contra el Racismo de garantizar una aplicación efectiva de la Directiva de igualdad racial, con especial atención, en particular, a su cumplimiento y aplicación en casos de discriminación algorítmica. En el informe también se trata la aplicación de las Directivas para abordar la discriminación estructural.

Las víctimas no suelen denunciar la discriminación sufrida ante las instituciones. Según varios estudios[6] realizados por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), la tasa de notificación oscila entre el 5 y el 11 %. Esta escasez de denuncias se debe, principalmente, a la creencia entre las víctimas de que la denuncia de la discriminación no dará lugar a ninguna acción ni cambio[7].

La falta de confianza en los procesos y sistemas actuales de denuncia de la discriminación va unida a los limitados progresos percibidos en el ámbito de la lucha contra la discriminación[8] desde el último informe sobre las Directivas.

La población en general sigue pensando que la discriminación está extendida en la UE[9]. El 50 % de los participantes en la Encuesta de la Unión Europea sobre Minorías y Discriminación de 2022 (EU-MIDIS III) afirmaron haberse sentido discriminados

---

4 COM(2026) 12 final, de 20 de enero de 2026, EUR-Lex - 52026DC0012 - ES - EUR-Lex.

5 COM(2025) 725 final, de 8 de octubre de 2025, EUR-Lex - 52025DC0725 - ES - EUR-Lex. Véanse también otras Estrategias pertinentes: COM(2020) 620 final, de 7 de octubre de 2020, EUR-Lex - 52020DC0620 - ES - EUR-Lex; COM(2021) 101 final, de 3 de marzo de 2021, EUR-Lex - 52021DC0101 - ES - EUR-Lex, COM(2026) 113 final, de 5 de marzo de 2026, EUR-Lex - 52026DC0113 - ES - EUR-Lex, COM(2026) 541 final, de 6 de mayo de 2026, EUR-Lex - 52026DC0541 - ES - EUR-Lex.

6 FRA, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent* [«Ser negro en la UE: experiencias de personas afrodescendientes», documento disponible en inglés], *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims* [«Ser musulmán en la UE: experiencias de personas musulmanas», documento en inglés], *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people* [«Experiencias y percepciones del antisemitismo de la población judía. Encuesta de la UE a la población judía», documento disponible en inglés], *LGBTIQ Equality at a Crossroads – Progress and challenges* [«La igualdad de las personas LGBTIQ en una encrucijada. Progresos y retos», documento disponible en inglés], *Roma in 10 European Countries – Main results – Roma survey 2021* [«La situación de la población gitana en diez países europeos. Principales resultados. Encuesta a la población gitana de 2021», documento disponible en inglés], *Rights of Roma and Travellers in 13 European Countries – Perspectives from the Roma survey 2024* [«Derechos de los gitanos y los itinerantes en trece países europeos. Perspectivas de la encuesta a la población gitana de 2024», documento disponible en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021-2025.

7 38 % de los participantes en la encuesta EU-MIDIS III; 39 % de los participantes en la encuesta a la población judía; 49 % de los participantes en la encuesta LGBTQI III; 30 % de los participantes en la encuesta a la población gitana de 2021.

8 FRA (véase la nota 6).

9 Véase: Comisión Europea, «Eurobarómetro sobre la discriminación en la UE en 2023».

por algún motivo[10] en los cinco años anteriores a la encuesta. Las experiencias de discriminación racial[11] aumentaron entre 2016 y 2023[12].

**En el último informe sobre la aplicación de las Directivas ya se destacaron varias cuestiones clave.** Entre ellas, el miedo de las víctimas a las represalias, niveles insuficientes de indemnización, dificultad para recabar pruebas y falta de conocimiento de las víctimas sobre sus derechos y los servicios de apoyo que están a su disposición, por ejemplo, por medio de los organismos de igualdad. En dicho informe también se señaló la promoción desigual de la igualdad entre el público general y las instituciones nacionales, que variaba en función del Estado miembro.

Sobre la base del informe anterior, el presente informe ofrece una visión general de los retos persistentes y nuevos, los progresos realizados y las buenas prácticas adoptadas en la aplicación de las Directivas desde 2021.

**Durante el período de notificación, la UE ha adoptado medidas concretas para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las Directivas**. Lo que es más importante, desde el último informe, la UE ha adoptado las Directivas relativas a los organismos de igualdad[13] con vistas a reforzar los organismos nacionales encargados de promover la igualdad y de prevenir y combatir la discriminación, también mediante un mejor apoyo a las personas y los grupos discriminados en el acceso a la justicia.

Las Directivas exigen a los Estados miembros que establezcan sanciones efectivas, disuasorias y proporcionadas para la discriminación. Con vistas a apoyar a los Estados miembros, la Comisión encargó **un estudio sobre la legislación y la aplicación de sanciones para la discriminación racial, étnica y religiosa**. El estudio reveló que la protección legal y la prevención de la discriminación a largo plazo se ven socavadas por unas sanciones bajas y simbólicas. También señaló la necesidad de unas sanciones más eficaces que compensen plenamente a las víctimas y promuevan soluciones duraderas, junto con un cumplimiento más sólido y el desarrollo de capacidades para los profesionales de la Justicia y la sociedad civil.

A la vista de los recientes avances tecnológicos, en particular **el auge de los sistemas automatizados y de inteligencia artificial (IA)**, el informe también analiza la aplicación del Derecho en materia de no discriminación en los Estados miembros en

---

10 Discriminación por al menos uno de los siguientes motivos: color de la piel, origen étnico o inmigrante, religión o convicciones religiosas, edad, sexo/género, discapacidad, orientación sexual e identidad de género o expresión de género.

11 A los efectos de la encuesta, se entendía por «discriminación racial» la discriminación por al menos uno de los siguientes tres motivos: color de la piel, origen étnico o inmigrante y religión o convicciones religiosas.

12 FRA, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent* [«Ser negro en la UE: experiencias de personas afrodescendientes», documento disponible en inglés], *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims* [«Ser musulmán en la UE: experiencias de personas musulmanas», documento disponible en inglés], p. 44, *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU* [«Experiencias y percepciones del antisemitismo. Segunda encuesta sobre la discriminación y los delitos de odio contra los judíos en la UE», documento disponible en inglés], p. 59, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people* [«Experiencias y percepciones del antisemitismo de la población judía. Encuesta de la UE a la población judía», documento disponible en inglés], p. 77.

13 DO L, 2024/1499, 29.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj, DO L, 2024/1500, 29.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj.

casos de discriminación algorítmica. Esto demuestra la necesidad de desarrollar capacidades y establecer mecanismos para lograr una cooperación eficaz entre los distintos organismos encargados de hacer cumplir la ley.

El presente informe se basa en los resultados de consultas específicas[14]. En respuesta a cuestionarios adaptados, la Comisión recibió contribuciones de todos los Estados miembros y de varias partes interesadas e instituciones, entre ellas la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), once organismos de igualdad, dos interlocutores sociales, diecisiete organizaciones de la sociedad civil y la Red Europea de Organismos para la Igualdad (Equinet). Las estadísticas citadas en el presente informe se basan en dichas respuestas.

El presente informe se centra en la aplicación y el cumplimiento efectivos del Derecho de la UE en materia de no discriminación al destacar la importancia de:

– los organismos de igualdad;

– las sanciones efectivas, disuasorias y proporcionadas;

– la mejora del acceso a la justicia y a las pruebas para las víctimas;

– la capacitación y la cooperación de las partes interesadas; y

– la jurisprudencia del TJUE.

Las conclusiones esenciales indicadas al principio de cada sección resumen las principales constataciones del informe. Los cuadros de texto adicionales proporcionan ejemplos de prácticas prometedoras.

## 2. APLICACIÓN DE LAS ACCIONES CLAVE ESTABLECIDAS EN EL INFORME ANTERIOR

En el informe anterior se señalaba que es esencial mejorar la visibilidad, el cometido y el funcionamiento independiente de los organismos de igualdad con vistas a abordar los retos relacionados con la aplicación y el cumplimiento de las Directivas. Esto dio lugar a la adopción de las Directivas relativas a los organismos de igualdad, siguiendo la propuesta de la Comisión. La Comisión también detectó la necesidad de un seguimiento más estrecho de las sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, y de un mayor apoyo en este ámbito. En el siguiente capítulo se analiza la aplicación de estas medidas clave.

[14] Entre mayo y julio de 2025, la Comisión llevó a cabo consultas específicas a través de un cuestionario en línea que incluía tanto preguntas adaptadas sobre la aplicación de las Directivas como preguntas abiertas para que los encuestados expresaran cualquier preocupación adicional. Los cuestionarios se distribuyeron a todos los Estados miembros, los organismos de igualdad de cada Estado miembro, los interlocutores sociales europeos consultados conforme al artículo 154 del TFUE y cincuenta y siete organizaciones de la sociedad civil. Se animaba a las partes interesadas a compartir el cuestionario con las partes pertinentes a escala local, regional y nacional.

**Conclusiones esenciales**

– Las Directivas relativas a los organismos de igualdad tienen por objeto reforzar el mandato, la independencia, los recursos y las competencias de los organismos de igualdad. Esto se hace mediante la ampliación de su mandato para incluir los motivos y los ámbitos cubiertos por la Directiva de igualdad en el empleo.

– Los organismos de igualdad deben disponer de herramientas y recursos para prevenir la discriminación, en particular la discriminación estructural, y responder a ella.

– Los organismos de igualdad deben estar facultados para actuar en procesos judiciales en apoyo o por cuenta de las víctimas o por cuenta propia en defensa del interés público.

– Unas sanciones bajas y la aplicación ineficaz de las sanciones son cuellos de botella claves en los sistemas de sanciones.

– La consolidación de la legislación y la introducción de sanciones prospectivas mejorarían los sistemas de sanciones.

### 2.1. Organismos de igualdad más fuertes: un nuevo impulso para el cumplimiento del Derecho de la UE en materia de no discriminación

Los organismos de igualdad son esenciales para hacer cumplir el Derecho de la UE en materia de no discriminación. Hasta 2024, la Directiva de igualdad racial solo facultaba a los organismos de igualdad para prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación y para realizar y publicar sus propios estudios, informes y recomendaciones sobre la discriminación[15].

En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompañaba al último informe sobre la aplicación de las Directivas[16], la Comisión señaló los distintos niveles de ambición y de éxito en los Estados miembros. Las cuestiones transversales abarcaban la inadecuación de los recursos de los organismos de igualdad, en cuanto a financiación y personal, el limitado conocimiento de la existencia de estos organismos y su limitada independencia y capacidad procesal.

Por este motivo, la UE adoptó las Directivas relativas a los organismos de igualdad, para garantizar que, a más tardar en junio de 2026, todos los organismos de igualdad estuvieran mejor equipados para luchar contra la discriminación, apoyar a las víctimas y promover la igualdad.

Las Directivas relativas a los organismos de igualdad amplían las competencias de dichos organismos para incluir la discriminación por motivos de edad, religión o convicciones, discapacidad u orientación sexual en el ámbito del empleo. Antes de esto, el Derecho de la UE encomendaba a los organismos de igualdad la promoción, el análisis, la supervisión y el apoyo de la igualdad de trato de todas las personas, sin discriminación únicamente por motivo de origen racial o étnico y sexo.

15 Véase el artículo 13, apartado 2, de la Directiva de igualdad racial.

16 SWD(2021) 63 final, de 19 de marzo de 2021, EUR-Lex - 52021SC0063 - EN - EUR-Lex.

Además, las Directivas relativas a los organismos de igualdad exigen a los Estados miembros que garanticen que dichos organismos son independientes y les proporcionen los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios. Dichos recursos deben permitir a los organismos de igualdad desempeñar todas sus funciones y ejercer todas sus competencias de manera eficaz por lo que se refiere a todos los motivos y ámbitos de discriminación.

Por último, el alcance de las funciones y las competencias de los organismos de igualdad se ha reforzado notablemente. Su mandato ya no se limita a responder a la discriminación. También deben estar facultados para adoptar medidas preventivas, en particular en relación con la discriminación por motivos de edad, religión o convicciones, discapacidad u orientación sexual en el ámbito del empleo y la formación profesional.

Para abordar los aspectos estructurales de la discriminación y contribuir al cambio social[17], los organismos de igualdad llevarán a cabo actividades de sensibilización, prevención y promoción[18]. Esas actividades pueden incluir el intercambio de buenas prácticas, la acción positiva, la elaboración de informes sobre cuestiones estructurales, la incorporación de la igualdad como principio transversal entre las entidades públicas y privadas, así como proporcionarles la formación, información, asesoramiento, orientación y apoyo pertinentes.

Las Directivas relativas a los organismos de igualdad exigen a los Estados miembros otorgar a estos organismos competencias en materia de litigios[19]. Anteriormente, las competencias en materia de litigios de dichos organismos variaban en gran medida en toda la UE. Con la aplicación de las nuevas normas, todos los grupos protegidos por el Derecho de la Unión podrán solicitar apoyo a los organismos de igualdad en los ámbitos cubiertos por la Directiva de igualdad racial y la Directiva de igualdad en el empleo.

En particular, las Directivas relativas a los organismos de igualdad permiten a los Estados miembros facultar a los organismos de igualdad para apoyar las iniciativas de recurso tanto individual como colectivo[20]. Los Estados miembros pueden designar organismos de igualdad para actuar en apoyo o por cuenta de varias víctimas o por cuenta propia para luchar contra la discriminación en aras del interés público. Esto puede ser necesario, por ejemplo, debido al gran número o gravedad de los casos o a la necesidad de aclaración jurídica. Cada uno de esos factores puede implicar que la discriminación es de carácter estructural o sistemático[21].

Los organismos de igualdad seguirán cumpliendo su tarea esencial de prestar asistencia a las víctimas de discriminación racial o étnica, especialmente mediante la

---

17 Véase el considerando 23 de la Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo.

18 Véanse el artículo 5 y el artículo 17, letra c), de la Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo.

19 Véase el artículo 10 de la Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo. En concreto, los Estados miembros deben garantizar que los organismos de igualdad dispongan de al menos uno de los siguientes derechos para actuar en procesos judiciales: a) el derecho a incoar procesos judiciales por cuenta de una o varias víctimas; b) el derecho a participar en procesos judiciales en apoyo de una o varias víctimas; o c) el derecho a incoar procesos judiciales por cuenta propia, en defensa del interés público.

20 El recurso colectivo es un mecanismo jurídico que permite que una o varias personas (físicas o jurídicas) interpongan una denuncia colectiva que pueda dar lugar a la aplicación de sanciones colectivas.

21 Véase el considerando 35 de la Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo.

respuesta a todas las denuncias de discriminación[22]. Esta tarea se extenderá ahora a las víctimas de discriminación en el empleo por motivos de edad, religión o convicciones, discapacidad u orientación sexual. Asimismo, conforme a las nuevas Directivas relativas a los organismos de igualdad, estos también deben estar facultados para ofrecer la resolución alternativa de litigios, llevar a cabo investigaciones sobre incumplimientos del principio de igualdad de trato y emitir dictámenes no vinculantes o decisiones vinculantes[23]. Sus dictámenes o decisiones deben incluir mecanismos de recurso, de supervisión y de ejecución.

La Comisión adoptó el acto de ejecución por el que se establece una lista de indicadores comunes sobre el funcionamiento de los organismos de igualdad[24], lo que facilitará la supervisión del modo en que las nuevas normas se están aplicando en los Estados miembros y las repercusiones que están teniendo en la aplicación del Derecho de la UE en materia de no discriminación.

**Conclusiones**

*Los Estados miembros deben*:

– transponer plena y correctamente las Directivas relativas a los organismos de igualdad.

*La Comisión*:

– seguirá prestando apoyo a los Estados miembros a través de reuniones con grupos de expertos específicos y una plataforma informática en línea. Supervisará la correcta transposición de las Directivas relativas a los organismos de igualdad por parte de los Estados miembros a su legislación nacional a través del uso de las herramientas que estos tienen a su disposición, en particular diálogos informales y procedimientos de infracción formales.

### 2.2. Sanciones y recursos: la necesidad de salvaguardias más sólidas

Unas sanciones efectivas garantizan que las víctimas de discriminación obtengan una reparación total por los daños y perjuicios que hayan sufrido. Asimismo, las sanciones y los recursos también pueden formar parte del conjunto de herramientas para prevenir la discriminación. Las Directivas exigen a los Estados miembros que prevean sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para la discriminación y que garanticen su ejecución. Las sanciones pueden conllevar el pago de una indemnización[25].

El último informe concluyó que los órganos jurisdiccionales habían establecido daños y perjuicios relativamente bajos, lo que disuade a las víctimas de emprender acciones judiciales o solicitar una indemnización pecuniaria ante un órgano jurisdiccional.

22 Véase el artículo 6 de la Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo.

23 Los Estados miembros deben decidir si facultar a un organismo de igualdad para emitir dictámenes no vinculantes o decisiones vinculantes.

24 DO L, 2026/1196, 11.6.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/1196/oj.

25 Véanse el artículo 15 de la Directiva de igualdad racial y el artículo 17 de la Directiva de igualdad en el empleo.

Desde el último informe, el TJUE ha ofrecido aclaraciones adicionales sobre las sanciones. En el asunto Braathens Regional Aviation, el TJUE explicó que el Derecho de la UE se opone a una normativa nacional que permite que un órgano jurisdiccional no reconozca la existencia de discriminación cuando el demandado acepta abonar la indemnización reclamada por el demandante[26]. Dichas normas no cumplirían, en concreto, los requisitos de las sanciones reparadoras y disuasorias, ya que permitirían a los autores de la discriminación evitar reconocer la infracción para proteger su imagen.

**Conclusiones del estudio sobre las sanciones por discriminación por motivos raciales, étnicos y religiosos**

En el último informe se hacía hincapié en el reto que supone la aplicación inadecuada de las sanciones. Por tanto, la Comisión decidió ayudar a los Estados miembros a aplicar de un modo eficaz las disposiciones relativas a las sanciones y encargó un estudio sobre la legislación y la aplicación de las sanciones por discriminación racial, étnica y religiosa[27].

Las conclusiones revelaron que los marcos de sanciones están fragmentados. Las disposiciones pertinentes se encuentran dispersas en numerosas leyes diferentes. Esto puede dificultar que las víctimas determinen sus derechos y las vías de recurso de que disponen.

En diversas jurisdicciones, los importes o las horquillas de las sanciones previstos en la legislación son bajos o no lo suficientemente elevados como para disuadir a los posibles infractores. La lista de posibles sanciones suele ser limitada, lo que dificulta su adaptación a las especificidades o la gravedad de la infracción. Además, las sanciones impuestas suelen ser simbólicas y cercanas al mínimo legal, mientras que el coste de los litigios es elevado, lo que podría socavar la eficacia del sistema y disuadir a las víctimas de denunciar la discriminación. Asimismo, las sanciones raramente se modifican, y muchas jurisdicciones aplican sanciones obsoletas que no tienen en cuenta los cambios económicos, como la inflación o el coste de la vida.

Por último, por lo general, las sanciones solo se centran en infracciones pasadas. Sirven para castigar a su autor o indemnizar a la víctima, sin aprovechar su potencial de prevención. Por lo general, no existen medidas[28] con fines preventivos o de prevención social, como los requerimientos estructurales que exigen, por ejemplo,

---

26 Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de abril de 2021, Braathens Regional Aviation AB, C-30/19, ECLI:EU:C 2021:269, apartado 49.

27 Comisión Europea: Dirección General de Justicia y Consumidores, Milieu Consulting, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. *et al.*, *Study on sanctions for discrimination on racial/ethnic/religious grounds – Final report* [«Estudio sobre las sanciones por discriminación por motivos raciales, étnicos o religiosos. Informe final», documento disponible en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/7531428.

28 Dichas medidas pueden adoptar la forma de un requerimiento, es decir, una orden que prohíbe determinadas acciones u ordena determinadas acciones. Un requerimiento básico ordenaría al autor de una infracción realizar, o dejar de realizar, una acción específica o un tipo de acción concreto. Los requerimientos estructurales pretenden abordar la discriminación organizativa generalizada e incluso la discriminación integrada sistémicamente para la que un requerimiento básico no daría lugar a una reforma satisfactoria (por ejemplo, la modificación de un reglamento interno). Véase también: Halberstam, D., Van den Bogaert, S., *A Fresh Look at Judicial Remedies in EU Equality Law and Beyond – The Untapped Possibility of Structural Injunctions*, Common Market Law Review, volumen 60, número 5, 2023, pp. 1269-1312, https://doi.org/10.54648/cola2023093.

planes de eliminación de la segregación o formación obligatoria para los autores de las infracciones[29].

El estudio también ponía de manifiesto la falta de sanciones para los casos de discriminación que afectan a grandes grupos de víctimas no identificables[30], en particular casos derivados del uso de sistemas de IA o automatizados.

Otros retos son la consideración insuficiente de determinadas características o circunstancias a la hora de decidir sobre una sanción o sobre su importe. Esto ocurre, en particular, por lo que respecta a elementos que el Derecho nacional no exige tener en cuenta, como los casos que implican discriminación múltiple, interseccional o algorítmica.

Además, unas normas de ejecución y supervisión inadecuadas suelen dar lugar a demoras o a la no ejecución de las sanciones. Solo unas pocas jurisdicciones prevén medidas de ejecución eficaces, como las multas coercitivas[31] o las multas condicionales[32]. Del mismo modo, prácticamente no existen medidas de supervisión, en la forma de informes de seguimiento de los autores de la infracción, audiencias de seguimiento, entrevistas o inspecciones.

Tanto los Estados miembros como las partes interesadas señalaron que el conocimiento sobre los derechos establecidos por la Directiva es escaso (véase la sección 3.2). El conocimiento sobre los recursos disponibles también es limitado o incluso inexistente.

La investigación no ha determinado normas nacionales específicas destinadas a sensibilizar sobre las sanciones por discriminación. La mayoría de las campañas de sensibilización se centran generalmente en combatir la discriminación, sin explicar lo que las víctimas pueden esperar del sistema de justicia cuando ven vulnerados sus derechos. Además, existe una gran falta de formación específica sobre estas sanciones para los profesionales, incluidos los jueces, que puede afectar a la aplicación de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

La guía de buenas prácticas sobre sanciones por discriminación, que forma parte del estudio, señala una serie de prácticas prometedoras que se han puesto en marcha en los Estados miembros[33].

---

29 Véase la nota 27.

30 Por ejemplo, las denuncias relacionadas con una política de contratación discriminatoria aún en ausencia de un procedimiento de contratación de personal abierto y de un denunciante identificable que señalara haber sido víctima de discriminación. Para hechos similares, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2008, Feryn, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397, o la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de abril, Asociaţia Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275.

31 Pago, normalmente impuesto por un tribunal a petición de la víctima, para obligar al autor a cumplir una sentencia sobre el fondo.

32 Sanción impuesta por un tribunal o un órgano de resolución que solo es pagadera si el autor no cumple determinadas condiciones. Se utiliza como elemento disuasorio para garantizar el cumplimiento de una orden o requerimiento específico.

33 Comisión Europea: Dirección General de Justicia y Consumidores, Milieu Consulting SRL, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. *et al.*, *How can sanctions effectively prevent and combat discrimination? – Good practice guide on sanctions for discrimination on racial, ethnic and religious*

**Evaluación de los sistemas de sanciones por parte de los Estados miembros, los organismos de igualdad y la sociedad civil**

Las distintas partes interesadas tenían percepciones muy diferentes de la eficacia de los sistemas de sanciones. Mientras que doce de las diecisiete organizaciones de la sociedad civil que participaron en la consulta específica previa al informe consideraban que las sanciones por discriminación no eran muy eficaces o no eran eficaces en absoluto, los encuestados de los organismos de igualdad estaban divididos por igual en su evaluación de las sanciones, y los Estados miembros estaban en gran parte convencidos de la eficacia (cinco Estados miembros) o la eficacia relativa (dieciséis Estados miembros) de sus sistemas de sanciones.

Las razones esgrimidas para considerar eficaces los sistemas de sanciones eran, normalmente, la mera existencia de las sanciones, la disponibilidad de mecanismos de supervisión y ejecución, o la supuesta falta de indicación de que el sistema de sanciones funciona de forma insatisfactoria. Sin embargo, en los casos en que se presentaron dificultades, todas las partes interesadas señalaron claramente como el principal cuello de botella de los sistemas de sanciones la falta de aplicación de las sanciones prescritas en la práctica.

Los Estados miembros, los organismos de igualdad y las organizaciones de la sociedad civil coincidieron en que la consolidación de la legislación y la introducción de sanciones prospectivas mejorarían los sistemas de sanciones. Además, las organizaciones de la sociedad civil instaron a los Estados miembros a reconocer y tener en cuenta la discriminación múltiple e interseccional en sus sistemas de sanciones. En su opinión, dichas reformas facilitarían la ejecución de las sanciones por discriminación, garantizarían un enfoque centrado en las víctimas y favorecerían la prevención de comportamientos discriminatorios y no solo el castigo.

En sus respuestas a la consulta, solo España, Letonia y Portugal veían la necesidad de adaptar sus sistemas de sanciones al creciente uso de las herramientas de toma de decisiones algorítmica.

*grounds* [«¿Cómo pueden las sanciones prevenir y combatir eficazmente la discriminación? Guía de buenas prácticas sobre sanciones por discriminación por motivos raciales, étnicos y religiosos», publicación disponible en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025, p. 32, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0513884.

**Conclusiones**

*Los Estados miembros deben*:

– garantizar que las sanciones se apliquen de forma efectiva en la práctica. Las cuantías de las sanciones monetarias deben reflejar el perjuicio a largo plazo causado por la discriminación, proporcionar reparación a las víctimas y promover un cambio profundo.

*Los Estados miembros deberían:*

– establecer sanciones efectivas para los casos de discriminación que afectan a grandes grupos de víctimas no identificables, en particular casos derivados del uso de sistemas de IA o automatizados.

*La Comisión*:

– apoyará a los Estados miembros mediante la celebración de reuniones para debatir las sanciones en el seno del grupo de expertos sobre la aplicación del Derecho de la UE en materia de igualdad.

## 3. AVANCES COMUNES A AMBAS DIRECTIVAS

Desde 2021, se han producido avances en materia de legislación, ejecución y aplicación de ambas Directivas, al tiempo que se han llevado a cabo investigaciones externas sobre el marco vigente, algunas disposiciones específicas y la aplicación de las Directivas. Los temas que se tratan a continuación se basan en las cuestiones señaladas en el informe anterior, avances ulteriores y los comentarios recibidos durante las consultas específicas.

**Conclusiones esenciales**

– Los Estados miembros proporcionan protección contra el acoso, las órdenes de discriminar y las represalias. Esta protección varía ampliamente entre los Estados miembros y, a veces, es limitada en la práctica.

– El conocimiento de los servicios de apoyo entre los grupos étnicos y las personas de origen migrante ha aumentado ligeramente desde el último informe. La mayoría de los Estados miembros han implantado, o siguen implantando, prácticas para facilitar el acceso a la justicia. Sin embargo, el escaso conocimiento de los derechos sigue siendo un reto significativo.

– Por lo general, los órganos jurisdiccionales y los profesionales de la Justicia desconocen las normas de las Directivas relativas a la carga de la prueba.

– La mayoría de los Estados miembros disponen de medidas para promover el diálogo con los interlocutores sociales y la sociedad civil. Sin embargo, esto no ocurre sistemáticamente en todos los Estados miembros y para todos los motivos de discriminación. Además, la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil afirman que afrontan retos persistentes.

– Casi todos los Estados miembros permiten o alientan la acción positiva y se notificaron muy pocos retos relacionados con la aplicación.

## 3.1. El concepto de «discriminación»

Como se señaló en el informe anterior, surgen varios problemas en torno al concepto de «discriminación». Además de definir la «discriminación directa» y la «discriminación indirecta»[34], las Directivas también prohíben la «orden de discriminar» y el «acoso». Existen otras formas de discriminación, como la discriminación «por asociación» y «por suposición».

### Orden de discriminar

Las Directivas establecen que «[t]oda orden de discriminar a personas» por los motivos especificados en las Directivas se considerará constitutiva de discriminación[35].

Tras la adopción de las Directivas, el concepto de «orden de discriminar» se introdujo en los ordenamientos jurídicos de todos los Estados miembros. Sin embargo, debido al carácter general de la prohibición, el marco reglamentario en los Estados miembros es diverso y la jurisprudencia nacional, escasa.

---

34 Véase el artículo 2, apartado 2, de las Directivas. «Discriminación directa» se refiere a las situaciones en las que, por motivos de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea tratada otra en situación comparable. «Discriminación indirecta» se refiere a disposiciones (o prácticas) aparentemente neutras que sitúan a las personas de un origen racial o étnico concreto o a personas con una religión o unas convicciones, con una discapacidad, de una edad o con una orientación sexual determinadas en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dichas disposiciones (o prácticas) puedan justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios.

35 Véase el artículo 2, apartado 4, de las Directivas.

Además de la prohibición de órdenes de discriminar explícitas, veintidós Estados miembros consideran que su legislación nacional también prohíbe las órdenes implícitas, como las expresiones de preferencia o el fomento de la discriminación por uno o varios de los motivos protegidos. En siete Estados miembros, para activar la protección contra las órdenes de discriminar debe existir una relación jerárquica entre la persona que da la orden y la persona que la recibe. Por último, en veinte Estados miembros, tanto la persona que da la orden como la persona que la recibe pueden ser consideradas responsables[36].

En un informe reciente sobre órdenes de discriminar[37], los expertos detectaron veintitrés casos entre 2002 y 2025. De esos casos, catorce tenían que ver con el acceso a bienes y servicios y su suministro, en particular la vivienda, y diecisiete estaban relacionados con motivos de origen racial o étnico. En doce Estados miembros no existía jurisprudencia pertinente. Los autores del informe indican que esta ausencia de jurisprudencia se debe, en parte, a una falta de entendimiento de lo que constituye una orden de discriminar. Es más probable que los denunciantes ejerciten una acción por discriminación directa o indirecta una vez que una orden ha causado discriminación, que impugnen la orden en sí.

**Acoso**

Las Directivas proporcionan una definición de «acoso». Sin embargo, también hacen hincapié en que el concepto de acoso puede definirse de conformidad con las normativas y prácticas nacionales de cada Estado miembro[38]. El panorama normativo de los Estados miembros sigue siendo diverso y la jurisprudencia, escasa.

Los Estados miembros prohíben el acoso en virtud del Derecho en materia de no discriminación o del Derecho penal, o de ambos. La elección del instrumento legislativo normalmente depende de uno de los siguientes factores: la naturaleza de la infracción[39], la gravedad del acto[40] o la intención[41]. Los Estados miembros también proporcionaron una lista larga y diversa de ejemplos de comportamiento que pueden ajustarse a la definición de acoso. Su alcance y tipo dependen de la jurisdicción[42].

---

36 La bibliografía pertinente puede presentar cifras distintas a las facilitadas por los Estados miembros. Véase Dewhurst, E., Buendia, R., *Instructions to discriminate under EU and national law* [«Órdenes de discriminar conforme al Derecho de la UE y nacional», publicación disponible en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/6242130.

37 Véase la nota 36, p. 10.

38 Véase el artículo 2, apartado 3, de las Directivas.

39 El acoso «discriminatorio» se centra en las repercusiones para la dignidad y el comportamiento de la víctima, mientras que el acoso «penal» se centra en castigar al autor por los delitos cometidos.

40 El Derecho penal aborda las formas más graves de acoso, como la incitación al odio, la difamación, el acecho o las amenazas.

41 El acoso penal normalmente exige intención, persistencia y perjuicio. Estos no son necesarios en el marco del Derecho en materia de no discriminación.

42 Estos incluyen: lenguaje inapropiado u ofensivo; producción, exhibición o difusión de imágenes o vídeos o palabras escritas; contacto o violencia físicos; acoso escolar; exclusión; crítica o control injustificables o persistentes; menoscabo del desempeño profesional o difusión de rumores; sobrecarga deliberada de trabajo o imposición de plazos imposibles de cumplir; humillación; intimidación u amenazas verbales o no verbales; abuso o insultos verbales; bromas inapropiadas; presión o violencia psicológicas; actos o peticiones indeseados; gestos; acecho; insultos; discursos de odio o símbolos de odio; acoso en línea; pintadas; y negativa a reconocer los pronombres preferidos.

En el ámbito del empleo, han surgido tres modelos de responsabilidad principales. La responsabilidad puede recaer en el acosador, en el empleador o en ambos. Muchos Estados miembros fueron incapaces de especificar formas de protección contra el acoso fuera del ámbito del empleo. Cuando había información disponible, los Estados miembros por lo general tuvieron en cuenta el marco reglamentario para combatir el acoso en los centros educativos, la sanidad y la Administración pública.

A este respecto, una serie de Estados miembros indicaron que podía considerarse responsable de acoso no solo al acosador, sino también al órgano o la institución pertinente por negligencia en el cumplimiento de su obligación de prevenirlo[43].

Diez Estados miembros señalaron la existencia de dificultades en la aplicación del concepto de acoso con arreglo al Derecho interno. En particular, los Estados miembros indicaron la existencia de retos para obtener pruebas para demostrar el acoso. Además, algunos de los problemas se han atribuido a una aplicación nacional de la legislación, que para que un comportamiento sea constitutivo de acoso requiere un comportamiento reiterado, intención (más que efectos), identificación de personas o grupos en situaciones similares y una relación jerárquica. El Derecho de la UE no exige explícitamente ninguno de estos elementos.

En unos pocos Estados miembros ha surgido jurisprudencia interesante en relación con el uso de la protección contra el acoso para abordar la discriminación en línea que afecta a un número indeterminado de personas y para proteger a grupos de personas contra la discriminación.

**Recuadro 1. Ejemplos de casos de acoso en los Estados miembros[44]**

– En Bulgaria, se produjo un caso en el que el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo clasificó como acoso por motivos de orientación sexual algunas publicaciones ofensivas de un partido político en medios sociales[45]. En otra resolución, el Tribunal consideró que algunos artículos en línea estigmatizantes dirigidos a personas de etnia gitana constituían acoso por motivos de etnia[46].

– En Bélgica (en el ámbito del empleo)[47] y en Italia[48], los órganos jurisdiccionales han reconocido acoso en casos en los que se expresaron opiniones ofensivas en redes sociales o en plataformas de comunicación, aunque estas solo se compartieran con un número limitado de personas.

43 Malta señaló que dicho marco crea un deber de diligencia positivo para los empleadores, los educadores y los prestadores de servicios a fin de prevenir activamente el acoso, no solo entre los empleados, sino también entre los empleados y terceros.

44 Los ejemplos de Bulgaria e Italia entran dentro del ámbito de aplicación material de la Directiva de igualdad racial y de la Directiva de igualdad en el empleo. No obstante, son pertinentes para el concepto de «acoso», tal y como este se define en dichas Directivas y se aplica en la legislación nacional.

45 Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Bulgaria, resolución n.º 9763, de 16 de septiembre de 2024.

46 Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Bulgaria, resolución n.º 5014, de 14 de mayo de 2025.

47 Tribunal de Apelación de Amberes, sentencia n.º 2023/CO/654, de 27 de junio de 2024.

48 Tribunal Supremo de Casación italiano, orden n.º 14836, de 26 de mayo de 2023.

## Discriminación por asociación o suposición

La discriminación por asociación tiene lugar cuando una víctima es discriminada por su asociación con una persona, un grupo o una característica protegidos. El TJUE ha reconocido sistemáticamente esta forma de discriminación en su jurisprudencia, muy recientemente en relación con la discriminación indirecta por motivos de discapacidad (véase la sección 5.3)[49]. Además, diecinueve Estados miembros prohíben actualmente de forma explícita la discriminación por asociación en su legislación o jurisprudencia nacional[50].

El TJUE aún no ha abordado de manera explícita el asunto de la «discriminación por suposición». Esta se produce cuando una persona es discriminada sobre la base de una creencia o percepción errónea de que dicha persona posee una de las características protegidas. Cabe destacar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictaminado, en una serie de asuntos, que la discriminación con arreglo al Convenio Europeo de Derechos Humanos abarca la discriminación por suposición[51]. Además, parece que diecinueve Estados miembros ya la prohíben en su legislación o en su jurisprudencia nacional[52].

En algunos Estados miembros, la discriminación por asociación o suposición también puede establecerse en casos de acoso, represalias o denegación de ajustes razonables[53]. Estas interpretaciones raramente proceden de la legislación. Por lo general, tienen su origen en la jurisprudencia o representan la interpretación de las autoridades consultadas. Otros Estados miembros señalaron sentirse inseguros sobre la aplicabilidad de su legislación nacional en tales asuntos.

A pesar de la sentencia del Tribunal en el asunto CHEZ[54], que estimó que la discriminación por asociación no depende de una relación íntima o estrecha entre la supuesta víctima y el grupo asociado, unos pocos Estados miembros pueden seguir exigiéndola.

## Discriminación múltiple

Ambas Directivas[55] reconocen que determinados grupos de personas pueden sufrir discriminación por múltiples motivos. Hasta la fecha, catorce Estados miembros han adoptado legislación que reconoce la discriminación múltiple de forma explícita.

---

49 Véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2025, Bervidi, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690, apartados 55 y 56.

50 Walsh, J., *Discrimination by association and discrimination by assumption under directives 2000/43 and 2000/78* [«Discriminación por asociación y discriminación por suposición conforme a las Directivas 2000/43 y 2000/78», publicación disponible en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024, pp. 12 y 13, https://data.europa.eu/doi/10.2838/4086758.

51 Véase, por ejemplo, Timishev/Rusia, n.os 55762/00 y 55974/00, de 13 de diciembre de 2005.

52 Véase la nota 50.

53 En el asunto Bervidi (véase la nota 49), el TJUE dictaminó que los trabajadores sin discapacidad también pueden beneficiarse de ajustes razonables en determinadas circunstancias.

54 Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480, apartados 49 y 56.

55 Véanse el considerando 14 de la Directiva de igualdad racial y el considerando 3 de la Directiva de igualdad en el empleo.

En esos catorce Estados miembros, las consecuencias prácticas y jurídicas del reconocimiento de la discriminación múltiple varían notablemente. En algunos, afecta al tipo y la dureza de las sanciones por discriminación. En otros, se considera una de las formas más graves de discriminación. En dos Estados miembros, la discriminación múltiple puede establecer un umbral probatorio más elevado para los demandados, ya que se requieren pruebas de no discriminación independientes para cada motivo.

La mitad de los Estados miembros que reconocen de forma explícita la discriminación múltiple han señalado la presencia de dificultades significativas para aplicar el concepto. En seis Estados miembros, existe un desconocimiento de la discriminación múltiple. En cinco Estados miembros, no existen estadísticas suficientes para todos los motivos de discriminación pertinentes. A cinco Estados miembros también les costó identificar un grupo comparativo adecuado en una posición más favorable en casos de discriminación múltiple. Los organismos de igualdad plantearon inquietudes similares. Sin embargo, a diferencia de los Estados miembros, casi todos los organismos de igualdad notificaron dificultades para reconocer ejemplos de discriminación múltiple.

No existe una base jurídica para reconocer la discriminación interseccional en ninguna de las Directivas a que se refiere el presente informe[56]. Si bien el TJUE reconoció que la discriminación se puede basar en varios de los motivos protegidos por el Derecho de la UE, también sostuvo que «no existe sin embargo ninguna nueva categoría de discriminación resultante de la combinación de algunos de esos motivos, […] cuando no se haya constatado una discriminación en razón de dichos motivos considerados por separado»[57].

Las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de igualdad encuestados plantearon la necesidad de integrar la discriminación interseccional en el marco jurídico y de proporcionar orientaciones sobre cómo encuadrar, evaluar y resolver dichas denuncias.

En 2021 la UE empezó a abordar la discriminación interseccional en cierta medida en el Derecho de la Unión. La Directiva sobre transparencia retributiva[58] define por primera vez la discriminación interseccional en el Derecho de la UE[59]. Las Directivas relativas a los organismos de igualdad exigen que se faculte a dichos organismos para tener en cuenta la discriminación interseccional en sus actividades de prevención de la discriminación y promoción de la igualdad de trato[60]. Asimismo, la Comisión sigue

56 Discriminación que tiene lugar sobre la base de varios motivos o características/identidades personales, que actúan e interactúan al mismo tiempo de manera indisociable.

57 Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 2016, David L. Parris/Trinity College Dublin y otros, C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, apartado 80.

58 DO L 132, 17.5.2023, p. 21, http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj.

59 En el artículo 3, apartado 2, letra e), la Directiva sobre transparencia retributiva prohíbe de forma explícita la discriminación interseccional, que se enumera como una forma distinta de discriminación. Define la discriminación interseccional como «la discriminación por razón de sexo combinada con cualquier otro motivo o motivos de discriminación contra los que protegen las Directivas 2000/43/CE o 2000/78/CE».

60 Véanse el artículo 5, apartado 2, de la Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo y el artículo 5, apartado 2, de la Directiva (UE) 2024/1500.

reconociendo la importancia de la discriminación interseccional en las estrategias en materia de igualdad[61].

### 3.2. Acceso a la justicia: colmar las lagunas para las víctimas

Los Estados miembros deben garantizar que la normativa nacional de transposición de las Directivas sea puesta en conocimiento de las personas a las que sea aplicable, por todos los medios adecuados, en todo su territorio[62]. Garantizar que las personas conozcan sus derechos sigue siendo un reto importante. Sin embargo, la situación está mejorando en algunos aspectos[63].

La mitad de los Estados miembros (catorce) reconocieron que la falta de conocimiento de las personas sobre los derechos y obligaciones que se derivan de las Directivas constituía un problema. Del mismo modo, casi todas las organizaciones de la sociedad civil, ocho de los once organismos de igualdad y Equinet alegaron que no existía un conocimiento suficiente de los derechos y obligaciones.

A pesar del relativo consenso de que la falta de sensibilización es una causa fundamental de la aplicación insuficiente de la legislación de la UE en materia de lucha contra la discriminación en los Estados miembros, ni estos, ni los organismos de igualdad, ni las organizaciones de la sociedad civil parecen tener datos sobre los niveles específicos de conocimiento. Además, solo un organismo de igualdad tenía información sobre el conocimiento de sus actividades por parte de la población general.

**Recuadro 2. Una encuesta sobre el conocimiento del trabajo de un organismo de igualdad**

En Malta, la Comisión para los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) llevó a cabo una encuesta telefónica representativa en 2024. Se desveló que el 59 % de la población general había oído hablar de la CRPD y de sus actividades.

Durante la consulta, la mayoría de los Estados miembros (veinte) señalaron que habían llevado a cabo campañas de sensibilización sobre la no discriminación desde 2021. Sin embargo, solo unos pocos Estados miembros habían llevado a cabo campañas centradas en los motivos de discriminación protegidos en virtud de las Directivas. Muchas otras campañas se centraban en el motivo del sexo. De las pocas campañas relacionadas con los motivos cubiertos por las Directivas, aún menos abordaban los derechos y obligaciones previstos en el Derecho en materia de no discriminación. Asimismo, las campañas llevadas a cabo por las organizaciones de la sociedad civil solo abordaban ocasionalmente los derechos y obligaciones legales previstos en el Derecho en materia de no discriminación.

61 Véanse, por ejemplo, COM(2025) 725 final, de 8 de octubre de 2025, y COM(2026) 12 final, de 20 de enero de 2026.

62 Véanse el artículo 10 de la Directiva de igualdad racial y el artículo 12 de la Directiva de igualdad en el empleo.

63 Por ejemplo, solo el 39 % de los participantes en la encuesta EU-MIDIS III de minorías étnicas y grupos de inmigrantes habían oído hablar de al menos un organismo de igualdad en su país de residencia. En el informe anterior, solo el 29 % de este grupo conocía la existencia de alguna organización que prestara apoyo o asesoramiento a las personas que sufren discriminación. No obstante, la FRA señala que, aunque el conocimiento sobre organismos de igualdad específicos es mayor, esto no se traduce en un aumento sustancial de las denuncias de discriminación.

Ejemplos de campañas pertinentes son aquellas que combaten el antigitanismo (en cuatro Estados miembros), la discriminación hacia las personas LGBTIQ+ (en cinco Estados miembros) y el racismo (en cinco Estados miembros). Algunas campañas específicas también se centraron en la discriminación por motivos de edad, la accesibilidad y la vivienda.

Además, las campañas de las que informan todos los tipos de partes interesadas normalmente se dirigen al público general y raramente se evalúan sus repercusiones, aparte del seguimiento del tráfico en los medios sociales y el recuento del número de denuncias. Por último, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que algunas campañas de los Estados miembros no se mantenían en el tiempo.

**Recuadro 3. Plataforma contra la discriminación del organismo de igualdad francés**[64]

En 2021, el organismo de igualdad francés *Défenseur des droits* [Defensor de los derechos] puso en marcha una plataforma para combatir la discriminación. La plataforma movilizó a creadores de contenidos en medios sociales para promover sus actividades de lucha contra la discriminación. El organismo de igualdad también llevó a cabo una campaña de compra de palabras clave para redirigir a los visitantes a la plataforma. Para 2024 había registrado 2 109 000 visualizaciones. Las principales palabras clave buscadas en línea fueron «acoso en el trabajo», «discriminación racial» y «acoso psicológico en el trabajo».

Aparte del desconocimiento, los organismos de igualdad y las organizaciones de la sociedad civil señalaron el miedo a las represalias y la «desigualdad de armas»[65] como obstáculos clave para el acceso a la justicia. También consideraban que el acceso a la justicia se veía obstaculizado por la insuficiencia de asistencia y asesoramiento jurídicos, la complejidad de los procesos legales y los obstáculos procedimentales, como la ausencia de recurso colectivo en algunos Estados miembros.

En el informe anterior sobre la aplicación de las dos Directivas se determinó un número de buenas prácticas previstas para facilitar la defensa de los derechos de las víctimas de discriminación[66]. Un total de veintiún Estados miembros han aplicado o están aplicando algunas de esas prácticas; las más habituales son la asistencia jurídica gratuita (doce Estados miembros), la denuncia por internet y la mejora del acceso a los servicios locales (ocho Estados miembros).

Aparte de eso, los Estados miembros no suelen adoptar medidas para resolver los cuellos de botella procedimentales para el acceso efectivo a la justicia. Por ejemplo, solo dos Estados miembros renunciaron al cobro de las tasas judiciales en asuntos de discriminación o crearon organismos de resolución de litigios accesibles, y solo un Estado miembro consignó fondos para cubrir de forma anticipada las costas judiciales

64 Défenseur des droits, Plateforme AntiDiscriminations.fr - Agir contre les discriminations.

65 El principio de igualdad de armas es un aspecto del concepto más amplio de juicio justo. Se debe ofrecer a cada una de las partes una oportunidad razonable de formular sus pretensiones en condiciones que no la coloquen en una situación de desventaja en relación con la parte contraria. Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 22 de febrero de 1996, Bulut/Austria, 17358/90, ECLI:CE:ECHR:1996:0222JUD001735890, apartado 47.

66 Véase COM(2024) 419 final, de 25 de septiembre de 2024, EUR-Lex - 52024DC0419 - ES - EUR-Lex, p. 6.

de las víctimas. Aunque esto se determinó como una buena práctica en el informe anterior, ningún Estado miembro redujo las tasas judiciales en los asuntos de discriminación.

Las nuevas Directivas relativas a los organismos de igualdad ayudarán a abordar algunos de los problemas detectados, en especial al conferir a los organismos de igualdad mayores competencias para prestar servicios de resolución alternativa de litigios y asistencia gratuitos y al otorgarles competencias en materia de litigios.

Otra forma de mejorar el acceso a la justicia de las víctimas es que los organismos de igualdad y las organizaciones de la sociedad civil colaboren en litigios estratégicos.

### 3.3. Demostrar las alegaciones de discriminación

En el último informe se destacaron las dificultades que entraña demostrar las alegaciones de discriminación como un reto fundamental para la aplicación de la ley. El presente informe demuestra que a las partes interesadas les sigue preocupando cómo demostrar la existencia de discriminación en relación con la discriminación indirecta, el acoso, las órdenes de discriminar, la discriminación múltiple y las represalias.

#### Carga de la prueba

En virtud de las Directivas, los demandantes se benefician de la inversión de la carga de la prueba[67]. Las Directivas exigen que, cuando el demandante presente hechos que permitan presumir la existencia de discriminación, la carga de la prueba se traslade al demandado. No obstante, la aplicación práctica de este principio se enfrenta a diversos retos.

Las tres cuartas partes de los organismos de igualdad encuestados y catorce Estados miembros señalaron la existencia de obstáculos importantes para la aplicación de la inversión de la carga de la prueba. En concreto, señalaron principalmente una falta general de conocimiento o comprensión de las normas sobre la carga de la prueba entre los órganos jurisdiccionales y los profesionales de la Justicia.

A pesar de los retos afrontados, solo dos Estados miembros han implantado medidas para abordar las dificultades para la aplicación de las normas sobre la carga de la prueba. En cambios legislativos para reducir el umbral de la carga, la mayoría de los organismos de igualdad adoptaron algunas medidas, entre ellas propuestas de cambios legislativos para reducir el umbral de la carga de la prueba[68], recomendaciones para las autoridades públicas, formación para el poder judicial, formación para los funcionarios y los empleados, y la aplicación coherente de la inversión de la carga de la prueba en sus dictámenes no vinculantes, procesos de obtención de pruebas y materiales de orientación.

#### Pruebas

---

67 Véanse el artículo 8 de la Directiva de igualdad racial y el artículo 10 de la Directiva de igualdad en el empleo.

68 Por ejemplo, el organismo de igualdad de Alemania propuso reducir el requisito de demostrar desventaja, proporcionó indicaciones para establecer pruebas a primera vista y recomendó establecer un derecho a la información contra el demandado.

Tanto los Estados miembros como los organismos de igualdad encuestados señalaron la existencia de dificultades para acceder a las pruebas con vistas a cumplir la carga inicial de la prueba. Al igual que en el informe anterior, la mayoría de ellos siguen teniendo dificultades para recopilar y publicar datos sobre la discriminación. Además, la obtención de pruebas y las pruebas de los sistemas son raros en el ámbito digital (véase la sección 7.2). Sin embargo, en algunos Estados miembros se utilizan métodos alternativos, como el ensayo de situaciones[69] y los ejercicios de compra simulada[70].

Un total de dieciséis Estados miembros permiten el ensayo de situaciones para demostrar la existencia de discriminación. La mitad de los organismos de igualdad notificaron el uso de ejercicios de compra simulada y ensayo de situaciones para detectar patrones de discriminación. Según Equinet, estos métodos han demostrado su eficacia para detectar la discriminación, en especial en el ámbito del empleo y el sector de la vivienda.

### 3.4. Protección contra las represalias

Los Estados miembros deben proteger a las personas contra las represalias, es decir, contra cualquier trato adverso o consecuencia negativa que pueda producirse como reacción ante una reclamación o ante un procedimiento relacionado con la discriminación[71]. El TJUE interpreta de forma amplia este concepto, y lo extiende a cualquier persona que pudiera sufrir consecuencias negativas por presentar una reclamación o iniciar una acción judicial[72]. No obstante, la aplicación de esta protección en los Estados miembros continúa siendo desigual y limitada en la práctica, tal y como señala el informe anterior.

Todos los Estados miembros prevén de forma explícita protección contra las represalias por todos los motivos en el ámbito del empleo. Algunos Estados miembros no prevén de forma explícita protección contra las represalias por motivos de origen racial o étnico en los ámbitos de la educación, la protección social y el acceso a bienes y servicios.

El ámbito de aplicación personal de la protección contra las represalias notificado varía entre los Estados miembros. Además de las víctimas y los demandantes, diecisiete Estados miembros comunicaron que su legislación o jurisprudencia nacional protege a los testigos y a las personas que apoyan a una víctima. Además,

---

69 El ensayo de situaciones es un método según el cual se seleccionan parejas de probadores (solicitantes de ajustes o de una vacante de trabajo, o clientes de un restaurante, un club nocturno, etc.) de manera que solo difieran en lo tocante a la característica específica que refleje el motivo de discriminación (sexo, etnia, edad, discapacidad, religión o convicciones, u orientación sexual) que se está estudiando. Si uno de los miembros de la pareja sufre un trato distinto, dicha distinción señala la existencia de un comportamiento discriminatorio. Véase Rorive, I., *Proving Discrimination Cases – The role of situation testing*, Grupo de Política Migratoria, Centre for Equal Rights, 2009, Proving Discrimination Cases – The role of situation testing | Grupo de Política Migratoria.

70 Los ejercicios de compra simulada constituyen una técnica que se emplea para comprobar si las personas o las entidades aceptan peticiones discriminatorias. Los investigadores realizan peticiones discriminatorias a empresas de trabajo temporal o agencias inmobiliarias, por ejemplo. Véase Tests de situation et mystery shopping en cas de discrimination | Unia.

71 Véanse el artículo 9 de la Directiva de igualdad racial y el artículo 11 de la Directiva de igualdad en el empleo.

72 Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de junio de 2019, Hakelbracht y otros, C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, apartados 26 a 30.

trece Estados miembros señalaron que extienden su protección a los representantes legales o de otra índole, catorce Estados miembros señalaron que protegen a las personas que sufren represalias por suposición o asociación, y diez Estados miembros señalaron que ofrecen protección a las personas que reciben un trato menos favorable por negarse a discriminar.

Solo siete Estados miembros comunicaron limitaciones o dificultades para garantizar la protección efectiva contra las represalias en la práctica. Entre dichas limitaciones o dificultades destacan los procedimientos formales de notificación, un elevado umbral probatorio y el limitado ámbito de aplicación personal de la protección. Apenas existen buenas prácticas o jurisprudencia en relación con la protección contra las represalias en los Estados miembros.

### 3.5. Cooperación en la aplicación de las Directivas

Las Directivas prevén que su aplicación vaya aparejada a un diálogo con los interlocutores que representan los intereses colectivos de los grupos en riesgo de discriminación. De hecho, exigen que los Estados miembros adopten las medidas adecuadas para fomentar el diálogo social entre los interlocutores sociales, a fin de promover la igualdad de trato[73] y fomentar el diálogo con las organizaciones no gubernamentales[74].

La mayoría de los Estados miembros notificaron que disponían de medidas para fomentar el diálogo social entre los interlocutores sociales a fin de promover la igualdad de trato. Esto se hace principalmente a través de organismos tripartitos[75], que están presentes en al menos diez Estados miembros.

Del mismo modo, algunos Estados miembros han establecido foros sobre la no discriminación, los derechos de la población gitana, las personas con discapacidad o las personas de edad avanzada. Estos abarcan organismos públicos, la sociedad civil y otras partes interesadas clave. Sin embargo, esto no se hace de forma sistemática en todos los Estados miembros o para todos los motivos de discriminación.

Según las organizaciones de la sociedad civil, sigue siendo un reto entablar diálogos prácticos sobre la lucha contra la discriminación. Casi las tres cuartas partes de las organizaciones de la sociedad civil que participaron en la encuesta (doce de diecisiete) comunicaron que estaban teniendo dificultades. Los principales problemas siguen siendo los mismos que se señalaron en el último informe[76].

Los Estados miembros colaboran con las organizaciones de la sociedad civil con menos frecuencia durante la fase de aplicación de las políticas que durante su fase de diseño. Esta constatación derivada de las respuestas de los Estados miembros también se extrae de las respuestas de las organizaciones de la sociedad civil que participaron en la encuesta. Por ejemplo, dos terceras partes de los Estados miembros colaboraron

---

73 Véanse el artículo 11 de la Directiva de igualdad racial y el artículo 13 de la Directiva de igualdad en el empleo.

74 Véanse el artículo 12 de la Directiva de igualdad racial y el artículo 14 de la Directiva de igualdad en el empleo.

75 El diálogo tripartito implica debates entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales sobre cuestiones de interés común.

76 Véase COM(2021) 139 final, de 19 de marzo de 2021, EUR-Lex - 52021DC0139 - ES - EUR-Lex, p. 12.

con organizaciones de la sociedad civil en consultas legislativas o estratégicas. Sin embargo, algo menos de la mitad de los Estados miembros colaboraron con organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de medidas de lucha contra la discriminación, y aún menos colaboraron con ellas en la notificación y la supervisión de cuestiones de discriminación (diez y ocho Estados miembros, respectivamente).

### 3.6. Integración de la perspectiva de género

Las Directivas exigen[77] que la Comisión informe sobre la incidencia de las medidas tomadas sobre mujeres y hombres, de acuerdo con el principio de la integración de la perspectiva de género.

Los Estados miembros parecen haber llevado a cabo evaluaciones limitadas de la incidencia específica de las Directivas en las mujeres y los hombres. Mientras que algunos Estados miembros notificaron que la aplicación producía efectos concretos sobre determinados grupos de hombres y mujeres, por lo general estas afirmaciones no se explicaban ni se respaldaban con datos. Un Estado miembro señaló un incremento de los litigios que implicaban la combinación de discriminación por motivos de sexo y de edad.

En general, las políticas de los Estados miembros relativas a los motivos protegidos cubiertos por las Directivas rara vez distinguen específicamente entre las necesidades de hombres y mujeres. Algunos Estados miembros mencionaron que habían adoptado un enfoque interseccional en sus documentos estratégicos, mientras que otros señalaron retos concretos afrontados por grupos concretos de mujeres. Se ofrecieron ejemplos individuales de medidas específicas para las mujeres gitanas y las mujeres con discapacidad.

Por otra parte, los encuestados de organizaciones de la sociedad civil integran activamente la perspectiva de género en sus actividades y se dirigen específicamente a las mujeres de grupos y comunidades desfavorecidos.

Tanto el EIGE como las organizaciones de la sociedad civil hicieron hincapié en que la aplicación de la integración de la perspectiva de género varía en gran medida entre los Estados miembros y con frecuencia es insuficiente para abordar retos específicos. El EIGE señaló que algunos países han establecido marcos integrales y recursos específicos, mientras que otros van rezagados[78].

### 3.7. Acción positiva

A fin de garantizar la plena igualdad en la práctica, los Estados miembros pueden adoptar o mantener medidas específicas destinadas a prevenir la discriminación o a

---

77 Véase el artículo 17, apartado 2, de la Directiva de igualdad racial y el artículo 19, apartado 2, de la Directiva de igualdad en el empleo.

78 Por ejemplo, los resultados para el indicador de integración de la perspectiva de género del EIGE varió entre el 71 % en España y cero en Hungría y veintiún Estados miembros alcanzaron una puntuación inferior al 50 %. Esto indica que muchos países podrían hacer más para integrar de forma eficaz las preocupaciones en materia de igualdad de género en los procesos políticos. Véase: EIGE, *Institutional mechanisms that deliver on gender equality and gender mainstreaming* [«Mecanismos institucionales para lograr la integración de la igualdad de género y de la perspectiva de género», publicación disponible en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, p. 14.

compensar las desventajas relacionadas con las características protegidas[79]. El TJUE ha proporcionado orientaciones sobre la interpretación de la acción positiva[80]. La acción positiva debe ser proporcionada y, en principio, no debe dar lugar a una preferencia automática o incondicional por los grupos infrarrepresentados. Los organismos que adoptan medidas positivas deben supervisarlas y evaluarlas, así como publicar información sobre ellas, para garantizar que sigan siendo necesarias y efectivas[81].

Casi todos los Estados miembros permiten o promueven la acción positiva, y las medidas más habituales son los sistemas de cuotas y las campañas de sensibilización y promoción de la diversidad (diecisiete Estados miembros). Un total de catorce Estados miembros ofrecen programas de formación y tutoría para los grupos infrarrepresentados, trece Estados miembros han adoptado medidas especiales, como la mejora del acceso a la educación y la formación profesional, y trece Estados miembros llevan a cabo iniciativas específicas de selección y contratación[82].

Cuando se utilizan, los sistemas de cuotas se aplican principalmente en el ámbito del empleo y la formación profesional (doce Estados miembros). En particular, algunos Estados miembros disponen de cuotas de empleo específicas para personas con discapacidad. En cuatro Estados miembros, estas también se aplican a la educación (por ejemplo, matriculación y becas universitarias). Las cuotas parecen estar exclusivamente relacionadas con la igualdad de género y las personas con discapacidad.

Menos de la mitad de los Estados miembros comunicaron dificultades a la hora de aplicar la acción positiva. Una tercera parte de ellos señalaron una aplicación insuficiente y falta de orientaciones estratégicas y legales nacionales. Cuando se encontraron dificultades, los Estados miembros citaron con mayor frecuencia la insuficiencia de recursos y financiación, y una comprensión limitada entre las partes interesadas clave. Cinco Estados miembros señalaron la percepción pública negativa y una dependencia excesiva de las iniciativas voluntarias.

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de igualdad trabajaban para sensibilizar sobre la acción positiva entre las partes interesadas clave. También implantaron sus propias medidas de acción positiva, tanto a escala interna como externa.

---

79 Véanse el artículo 5 de la Directiva de igualdad racial y el artículo 7 de la Directiva de igualdad en el empleo.

80 Véanse, en especial, las sentencias en los asuntos C-450/93, Kalanke/ Freie Hansestadt Bremen; C-409/95, Marschall/Land Nordrhein-Westfalen; C-158/97, Badeck y otros; C-407/98, Abrahamsson y Anderson/Elisabet Fogelqvist; C-476/99, Lommers/Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; y C-559/07, Comisión/Grecia, entre otros.

81 Véase también Giteva, D., *Positive action on the grounds of racial or ethnic origin within the EU with a focus on Bulgaria, Greece and Hungary* [«La acción positiva por motivos de origen racial o étnico en el seno de la UE con especial atención a Bulgaria, Grecia y Hungría», publicación disponible en inglés], en: *European equality law review 2024*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024, pp. 26-42.

82 Algunos países ofrecen medidas adicionales, como incentivos financieros a las empresas que promueven la diversidad y la inclusión (nueve Estados miembros) y programas para apoyar el desarrollo empresarial entre los grupos desfavorecidos (seis Estados miembros).

**Recuadro 4. Plataforma «Angajez 45+» («Yo contrato a mayores de 45») en Rumanía[83]**

En Rumanía, la plataforma «Angajez 45+» («Yo contrato a mayores de 45») moviliza a los empleadores y los solicitantes de empleo para hacer frente a las prácticas de contratación discriminatorias por razón de edad. Esta iniciativa dirigida por la sociedad civil promueve el empleo de personas mayores de 45 años mediante la promoción de la contratación inclusiva y la demostración del valor de la experiencia en el lugar de trabajo.

**Conclusiones**

*Los Estados miembros y sus organismos de igualdad deben*:

– sensibilizar sobre los derechos y obligaciones establecidos en las Directivas. En particular, deben centrarse en los grupos protegidos y hacer uso de los conocimientos especializados y las capacidades de difusión de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil.

– proporcionar a las víctimas de discriminación y sus representantes un acceso sencillo a las pruebas pertinentes, incluidos datos estadísticos, necesarias para demostrar la discriminación e invertir la carga de la prueba hacia los demandados.

*Los Estados miembros y sus organismos de igualdad deben*:

– proporcionar más orientaciones y apoyo a los jueces, los profesionales del Derecho y los demandantes para ayudarlos a aplicar de forma eficaz las normas relativas a la inversión de la carga de la prueba en casos de discriminación.

*La Comisión*:

– apoyará a los Estados miembros para mejorar la recogida y el uso de los datos sobre igualdad. Trabajará en una recomendación sobre datos sobre igualdad, en consonancia con los marcos jurídicos nacionales.

– apoyará la investigación adicional para facilitar la aplicación de las disposiciones sobre el acoso y las represalias contenidas en las Directivas y permitir a las víctimas disfrutar plenamente de la protección que estas ofrecen.

## 4. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA DIRECTIVA DE IGUALDAD RACIAL

En el informe anterior, la Comisión ofreció una amplia descripción del ámbito de aplicación de la Directiva y el modo en que debe entenderse el concepto «origen racial o étnico», sobre la base de la jurisprudencia del TJUE disponible. En las siguientes secciones se actualiza esa información con los avances pertinentes logrados desde 2021.

[83] Angajez 45+ | D&I România | Discriminarea de vârstă.

**Conclusiones esenciales**

– La oferta de vivienda social y el acceso a ella pueden abordarse en la Directiva de igualdad racial.

– La nacionalidad o el país de nacimiento de una persona se pueden tener en cuenta junto con otros factores a la hora de determinar si se ha producido discriminación por motivos de «origen étnico».

– La Directiva de igualdad racial prohíbe la discriminación tanto contra un grupo étnico como contra múltiples grupos étnicos.

## 4.1. Ámbito de aplicación material

### Vivienda

Uno de los ámbitos en los que se aplica la Directiva de igualdad racial es el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de estos, incluida la vivienda[84]. El TJUE ha proporcionado recientemente aclaraciones importantes sobre si la puesta a disposición de vivienda social entra dentro de este ámbito en el contexto de una supuesta discriminación por motivos de origen étnico en el sistema de viviendas públicas familiares de un Estado miembro[85].

A la hora de considerar si el asunto entra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva de igualdad racial, el Tribunal primero recordó que poner a disposición viviendas a cambio de un alquiler, en el marco de un régimen como el que nos ocupa, debe considerarse una prestación de «servicios», a los efectos del artículo 57 TFUE y, por extensión, del artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123[86], puesto que se trata de prestaciones realizadas a cambio de remuneración[87].

Además, el TJUE hizo hincapié en que una actividad debe tener un carácter económico para ser considerada un «servicio». En este contexto, es irrelevante que los arrendadores públicos que gestionan el sistema sean organizaciones sin ánimo de lucro y que el alquiler que abonan los arrendatarios sea inferior al precio de mercado. Para que una actividad se considere «económica», basta con que no se realice sin contrapartida[88].

El TJUE aún no ha proporcionado orientaciones sobre la pregunta recurrente de si los desahucios de viviendas construidas u ocupadas ilegalmente podrían entrar dentro del ámbito de aplicación de la Directiva de igualdad racial. Sin perjuicio de la competencia del TJUE para interpretar el Derecho de la Unión y de futuras aclaraciones sobre el asunto por parte del Tribunal, cabe señalar que la Directiva solo cubre el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de estos;

84 Véase el artículo 3, apartado 1, letra h), de la Directiva de igualdad racial.

85 Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 2025, Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, C-417/23, ECLI:EU:C:2025:1017.

86 DO L 376 de 27.12.2006, p. 36, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj.

87 Véase la nota 85, apartado 56.

88 Véase la nota 85, apartados 60 y 61.

en muchos casos de desahucios de viviendas ocupadas ilegalmente, este criterio raramente se cumple.

**Educación**

En diciembre de 2023, la Comisión llevó a la República Eslovaca ante el TJUE por discriminación estructural (véase la sección 6.1). La Comisión alegó que, al escolarizar de forma desproporcionada a niños gitanos en escuelas especiales o en clases especiales para niños con discapacidad intelectual u otro tipo de discapacidad, en las que se les imparte un plan de estudios limitado, y al segregar a los niños gitanos en escuelas separadas o en clases aparte en las escuelas generales, la República Eslovaca ha incumplido, sistemática y persistentemente, las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva de igualdad racial[89]. Se espera que la sentencia del Tribunal aclare las obligaciones de los Estados miembros en relación con la lucha contra la discriminación en este ámbito.

## 4.2. El concepto de «origen racial o étnico»

El racismo es la creencia de que por motivo de la «raza»[90] o el origen étnico, justifica el desprecio de una persona o grupo de personas o la noción de superioridad de una persona o grupo de personas[91]. Puede dar lugar a discriminación basada en el «origen racial o étnico» en el sentido de la Directiva de igualdad racial.

Los expertos académicos han publicado informes que examinan marcos jurídicos nacionales y de la EU más amplios para luchar contra el odio antimusulmán y el antisemitismo[92].

La Directiva de igualdad racial no define el concepto de «origen racial o étnico». Sobre la base de la jurisprudencia anterior, el Tribunal proporcionó nuevas aclaraciones en el asunto Slagelse[93].

El TJUE recordó que el concepto de «origen étnico», en el sentido de la Directiva de igualdad racial, proviene de la idea de que los grupos sociales se identifican en especial por una comunidad de nacionalidad, de fe religiosa, de lengua, de origen cultural y tradicional y de entorno de vida[94]. El Tribunal hizo hincapié en que el «origen étnico» debe determinarse sobre la base de una variedad de factores objetivos

---

89 Asunto C-799/23: Demanda interpuesta el 22 de diciembre de 2023. Comisión/Eslovaquia, *DO C, C/2024/1402, 19.2.2024*, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1402/oj.

90 La Comisión hace hincapié en la idea común de que las «razas» se basan exclusivamente en ideas forjadas socialmente y rechaza el concepto de «razas» biológicas.

91 Véase COM(2026) 12 final, de 20 de enero de 2026, p. 3.

92 Véase Kádár, A., *The legal framework to combat anti-Muslim hate in the European Union* [«El marco jurídico para luchar contra el odio antimusulmán en la Unión Europea», publicación disponible en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024, p. 11, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0978883; Kadar. A, *The legal framework to combat antisemitism in the EU* [«El marco jurídico para luchar contra el antisemitismo en la UE», publicación disponible en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024, p. 31, https://data.europa.eu/doi/10.2838/273421.

93 Véase la nota 85.

94 Véase la nota 85, apartado 72.

y subjetivos, y no solo sobre la base de la nacionalidad o el país de nacimiento[95]. No obstante, el Tribunal consideró que, en conjunción con otros factores, la nacionalidad o el país de nacimiento de una persona pueden tenerse en consideración a la hora de determinar la existencia de una discriminación basada en el «origen étnico»[96].

De forma significativa, el Tribunal también aclaró que el hecho de que un criterio general como el de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes»[97], a que se refiere la legislación danesa relativa a las viviendas públicas familiares pertinente en ese caso, pueda englobar múltiples orígenes étnicos no excluye automáticamente que tal criterio se base en el «origen étnico». La interpretación del concepto de «origen étnico» de un modo que exigiría que la discriminación se dirigiera a un único grupo étnico específico socavaría el efecto útil de la Directiva de igualdad racial. Esto se debe a que el objetivo de luchar contra la discriminación de la Directiva no sería aplicable cuando múltiples grupos étnicos fueran objeto del mismo trato discriminatorio[98].

## 5. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA DIRECTIVA DE IGUALDAD EN EL EMPLEO

Desde el informe de 2021, el TJUE ha dictado un número significativo de sentencias en procesos prejudiciales presentados por órganos jurisdiccionales nacionales de varios Estados miembros relativos a la discriminación en el empleo y la ocupación por los cuatro motivos cubiertos por la Directiva (religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual).

**Conclusiones esenciales**

- La protección de la Directiva se aplica cualquiera que sea la forma jurídica en que se preste el trabajo.
- El ámbito de aplicación de la Directiva cubre a los miembros del personal que no están contratados con carácter definitivo, como los trabajadores en prácticas.
- La Directiva prohíbe la discriminación indirecta por asociación por motivos de discapacidad.

### 5.1. Ámbito de aplicación material y personal de la Directiva

Varias sentencias aclararon el ámbito de aplicación de la Directiva.

95 Véase la nota 85, apartados 72 a 74 y 82 a 85.

96 Véase la nota 85, apartado 86.

97 «Inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» se definieron sobre la base de una combinación de nacionalidad, país de nacimiento y nacionalidad / país de nacimiento de los progenitores, y se distinguió entre orígenes «occidentales» y «no occidentales». La Agencia Danesa de Estadística (*Danmarks Statistik*) definió los países «occidentales» como: los Estados miembros de la UE, Andorra, Australia, Canadá, Estado de la Ciudad del Vaticano, Estados Unidos, Islandia, Liechtenstein, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, San Marino y Suiza. El resto de los países eran «países no occidentales».

98 Véase la nota 85, apartados 100-104.

El TJUE confirmó[99] en el asunto Zetschek que los motivos enumerados en la Directiva son exhaustivos, y que la Directiva no tiene por objeto las supuestas discriminaciones por razón de la categoría profesional[100].

En el asunto TP, el Tribunal concluyó que la protección de la Directiva se aplica **cualquiera que sea la forma jurídica en que se presta el trabajo**[101]. El asunto se refería a la negativa a celebrar o renovar un contrato de prestación de servicios por motivos vinculados a la orientación sexual del contratista. La cuestión que debía examinarse era si la situación entraba dentro del ámbito de la protección que brinda la Directiva o si la actividad debía considerarse un mero suministro de bienes o servicios. De la sentencia se desprende que el concepto de «condiciones de acceso al empleo, a la actividad por cuenta propia y al ejercicio profesional»[102] y el concepto de «condiciones de empleo y trabajo, incluidas las de despido y remuneración»[103] **deben interpretarse en sentido amplio** para cubrir (el acceso a) «**cualquier** forma de actividad por cuenta ajena y por cuenta propia, cualquiera que sea la forma jurídica en que se ejerza». Además, el Tribunal concluyó que «un cese involuntario de la actividad de un trabajador por cuenta propia [...] puede asimilarse a un despido de un trabajador por cuenta ajena».

En el asunto HK/Danmark y HK/Privat, el Tribunal ya había aclarado el amplio ámbito de aplicación material de la Directiva, que se extiende a los estatutos de una organización de trabajadores cuando dichos estatutos disponen un límite de edad para el cargo de presidente, **un cargo electo** en dicha organización[104].

La sentencia del asunto Ca Na Negreta[105] arrojó luz sobre el concepto de **despido**. El asunto estaba relacionado con normativa nacional que permitía el despido de un trabajador cuando se le hubiera declarado formalmente no apto para ocupar su puesto debido a una discapacidad sobrevenida, sin obligar al empleador a adoptar o mantener, con carácter previo, los ajustes razonables adecuados. El Tribunal consideró que el hecho de que el trabajador de que se trataba hubiera solicitado que se le reconociera esa incapacidad permanente total no significaba que ese trabajador hubiera dado su consentimiento a la extinción de dicho contrato, aunque el trabajador tuviera conocimiento de que la normativa nacional confería a su empleador el derecho a resolver el contrato de trabajo a raíz de ese reconocimiento. En consecuencia, **dicha extinción debe considerarse un «despido» con arreglo a la Directiva de igualdad en el empleo**.

Otra sentencia importante, la del asunto HR Rail, tenía que ver con el despido de un trabajador en prácticas que, debido a una discapacidad, no podía realizar sus tareas. El TJUE aclaró que **el ámbito de aplicación de la Directiva cubre a los agentes que**

99 En consonancia con la jurisprudencia anterior del TJUE, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de mayo de 2015, SCMD, C-262/14, ECLI:EU:C:2015:336.

100 Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de octubre de 2024, Zetschek, C-349/23, ECLI:EU:C:2024:889.

101 Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de enero de 2023, TP, C-356/21, ECLI:EU:C:2023:9.

102 Artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva de igualdad en el empleo.

103 Artículo 3, apartado 1, letra c), de la Directiva de igualdad en el empleo.

104 Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de junio de 2022, HK/Danmark y HK/Privat, C-587/20, ECLI:EU:C:2022:419.

105 Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 2024, Ca Na Negreta, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53.

**no están contratados con carácter definitivo, como los trabajadores en período de prácticas** en el marco de su contratación[106].

En el asunto Bervidi, el Tribunal abordó la situación de una trabajadora que pidió a su empleador que modificara su horario laboral **para poder cuidar de un hijo aquejado de una grave discapacidad**. El empleador solo se avino a conceder un ajuste provisional y señaló que no era el propio trabajador el que tenía una discapacidad[107]. Si bien en jurisprudencia anterior ya se había establecido que la Directiva prohíbe la discriminación **directa** por asociación[108], el Tribunal especificó en el asunto Bervidi que la prohibición de discriminación **indirecta** por motivo de discapacidad también se aplica a un trabajador que debe beneficiarse de ajustes razonables.

### 5.2. Religión y convicciones: manifestación de las convicciones de naturaleza política, filosófica o religiosa en el trabajo

Con las sentencias en los asuntos Achbita[109] y Bougnaoui y ADDH[110], relativos al uso de pañuelos en el lugar de trabajo, el TJUE amplió su jurisprudencia sobre el uso de signos de naturaleza política, filosófica o religiosa en el lugar de trabajo. Sigue reconociendo el derecho de los empleadores a establecer normas de neutralidad que prohíban llevar signos de convicciones religiosas, filosóficas y políticas en el lugar de trabajo, siempre que se cumplan determinadas condiciones.

Las sentencias indicadas a continuación aclararon que el **motivo de «religión o convicciones»** se limita estrictamente a las convicciones religiosas, filosóficas o espirituales, por lo que se distingue del concepto de «opiniones políticas o de cualquier otro tipo» (asunto WABE[111]). También aclaró que no cubre las convicciones políticas o sindicales, ni las convicciones o preferencias artísticas, deportivas, estéticas u otras (asunto S.C.R.L.[112]).

En el asunto WABE, el Tribunal aclaró que una prohibición de llevar cualquier forma visible de expresión de convicciones políticas, filosóficas o religiosas en el lugar de trabajo se puede justificar por la verdadera necesidad del empleador de presentarse de manera neutra frente a los clientes o prevenir conflictos sociales. No obstante, esta norma debe aplicarse de manera general e indiferenciada y limitarse a lo estrictamente necesario. El Tribunal recordó que es importante el contexto propio de cada Estado miembro, puesto que estos tienen «un margen de apreciación en el marco de la conciliación necesaria entre los diferentes derechos e intereses en juego, con el fin de garantizar un justo equilibrio».

---

106 Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 2022, HR Rail, C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85.

107 Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2025, Bervidi, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690.

108 Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de julio de 2008, Coleman, C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

109 Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de marzo de 2017, Achbita, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203.

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

111 Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2021, WABE, asuntos acumulados C-804/18 y C-341/19, ECLI:EU:C:2021:594.

112 Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de octubre de 2022, S.C.R.L, C-344/20, ECLI:EU:C:2022:774.

Este mismo argumento se siguió en el asunto S.C.R.L., en el que el TJUE también consideró que una norma interna de una empresa que prohíbe llevar cualquier signo visible de convicciones políticas, filosóficas o religiosas en el lugar de trabajo no constituye una discriminación directa «por motivos de religión o convicciones» si atañe indistintamente a cualquier manifestación de esas convicciones y trata por igual a todos los trabajadores de la empresa, imponiéndoles, de forma general e indiferenciada, por ejemplo, una neutralidad indumentaria que se opone al uso de tales signos. Una diferencia de trato no constituiría una discriminación indirecta si puede justificarse objetivamente con una finalidad legítima y si los medios para la consecución de esta finalidad son adecuados y necesarios. **Sin embargo, la mera voluntad de un empresario de llevar adelante un régimen de neutralidad, aunque constituya, en sí, una finalidad legítima, no es suficiente, por sí sola, para justificar objetivamente una diferencia de trato basada indirectamente en la religión o las convicciones**, ya que el carácter objetivo de tal justificación solo puede determinarse ante una necesidad real de ese empresario, necesidad que incumbe a este demostrar.

El asunto Commune d'Ans fue el primero que abordó la cuestión de la neutralidad religiosa **en el sector público en relación con un trabajo en *back office***[113]. El Tribunal consideró que una política de neutralidad estricta impuesta por una administración pública a sus trabajadores puede considerarse que está objetivamente justificada por una finalidad legítima. Tal norma no es discriminatoria si se aplica de manera general e indiferenciada a todo el personal de dicha administración y se limita a lo estrictamente necesario, habida cuenta de los diferentes derechos e intereses en juego. **No se examinó el hecho de que la norma afectara mayoritariamente a las mujeres, puesto que el Tribunal declaró la inadmisibilidad de esta cuestión**.

En el asunto Katholische Schwangerschaftsberatung[114], el TJUE sostuvo que debe garantizarse un justo equilibrio entre, por una parte, el interés de un empleador cuya ética se basa en la religión en no ver cuestionados su ética y su derecho a la autonomía y, por otra parte, el interés de los trabajadores en no ser discriminados en función de su religión. El Derecho de la UE concede a cada Estado miembro un margen de discrecionalidad para garantizar ese equilibrio.

En el asunto más reciente, Ministero della Difesa[115], el Tribunal consideró que, al negarse a someterse a la obligación de vacunación impuesta al personal militar del Ministerio de Defensa de Italia, un oficial pretendía cuestionar las elecciones efectuadas por las autoridades italianas en materia de salud pública en lugar de defender sus propias convicciones. Por lo tanto, los motivos de dicha negativa no están comprendidos en el concepto de «convicciones», sino que constituyen opiniones que la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo no tiene en cuenta.

---

113 Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de noviembre de 2023, Commune d'Ans, C-148/22, ECLI:EU:C:2023:924.

114 Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de marzo de 2026, Katholische Schwangerschaftsberatung, C-258/24, ECLI:EU:C:2026:211.

115 Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 2026, Ministero della Difesa, C-522/24, ECLI:EU:C:2026:498.

### 5.3. Discapacidad y el concepto de ajustes razonables

Durante las consultas realizadas a los efectos del informe, Equinet y las organizaciones de la sociedad civil señalaron la existencia de dificultades para cumplir la obligación de realizar ajustes razonables en el empleo. A este respecto, el Tribunal ofreció aclaraciones útiles.

En el asunto Komisia za zashtita ot diskriminatsia[116], el Tribunal concluyó que debía realizarse una **evaluación individual** para determinar si un jurado invidente podía ejercer sus funciones tras la realización de los ajustes razonables.

En el asunto HR Rail[117], el Tribunal concluyó que debían haberse ofrecido al trabajador en prácticas ajustes razonables, por ejemplo, siendo **destinado a otro puesto** para el que dispusiera de las **competencias, capacidades y disponibilidad** exigidas, siempre que esa medida no supusiera una carga excesiva para el empresario. Esto fue confirmado en el asunto Ca Na Negreta[118].

El Tribunal ofreció más ejemplos en el asunto Tartu Vangla, en el que un funcionario de prisiones con una deficiencia auditiva fue despedido debido a una normativa nacional que prohibía el empleo de personas cuya agudeza auditiva no alcanzara umbrales mínimos de percepción acústica. En este asunto, el Tribunal señaló que **debían explorarse** medidas tales como **utilizar un aparato auditivo, dispensar al trabajador de la obligación de realizar algunas tareas o destinarlo a un puesto que no requiera agudeza auditiva**.

Cabe destacar que estas sentencias del TJUE hacen referencia cada vez con mayor frecuencia a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[119]. Esto confirma que las disposiciones de la Directiva deben interpretarse, en la medida de lo posible, de manera coherente con dicha Convención[120].

### 5.4. Edad

Las diferencias de trato vinculadas a la edad siguen siendo el objeto del mayor número de sentencias dictadas por el TJUE en relación con la Directiva. Una serie de normativas nacionales establecen límites de edad para acceder a determinadas profesiones. En estos casos, la cuestión fundamental es si el límite de edad se puede justificar a tenor del artículo 6 de la Directiva (justificación de diferencias de trato por

116 Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de octubre de 2021, Komisia za zashtita ot diskriminatsia, C-824/19, ECLI:EU:C:2021:862.

117 Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 2022, HR Rail, C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85.

118 Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 2024, Ca Na Negreta, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53.

119 Aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2010/48/CE del Consejo, de 26 de noviembre de 2009.

120 Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 2024, Ca Na Negreta, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53, apartado 41.

motivos de edad) como una medida proporcionada para lograr un objetivo legítimo de política de empleo y del mercado de trabajo[121].

En el asunto Ministero della Giustizia, el Tribunal examinó la normativa nacional que fijaba **un límite de edad de 50 años para el acceso a la profesión de notario**[122] y analizó detenidamente la coherencia de la normativa nacional en cuestión.

Otro ejemplo en el asunto Ministero dell'Interno tenía que ver con una normativa nacional que establecía **en 30 años la edad máxima para la contratación de comisarios de policía**[123]. El Tribunal señaló que dicha normativa no cumpliría con la Directiva si las funciones que efectivamente ejercen esos comisarios de policía no exigieran capacidades físicas específicas. De requerirse capacidades físicas específicas, debería comprobarse si el límite de edad podría tener un carácter desproporcionado; en este asunto, la ejecución de una prueba de condición física en el marco del proceso selectivo constituiría posiblemente una medida adecuada y menos onerosa.

En un asunto distinto relacionado con la edad, el TJUE examinó una normativa nacional que incluía a los trabajadores del sector público próximos a jubilarse con la pensión íntegra en un régimen de **«reserva laboral»** hasta la extinción de su contrato. Esto tenía consecuencias económicas negativas (por ejemplo, una reducción de su retribución, una pérdida de su posible promoción y una supresión de la indemnización por despido) para los trabajadores afectados[124]. El Tribunal consideró que la Directiva no se opone a dicha normativa nacional siempre que se cumplan las condiciones del artículo 6. Citó el **contexto de grave crisis económica y los objetivos de mantener el empleo y equilibrar la estructura de edad de la mano de obra**.

Por último, en el asunto AP Assistenzprofis, el TJUE hubo de equilibrar intereses contrapuestos por motivos de edad y discapacidad[125]. Una persona de 28 años con discapacidad, que buscaba un asistente personal para ayudarla en todos los aspectos de la vida diaria, restringió la selección a candidatos de entre 18 y 30 años. El Tribunal consideró que la normativa nacional podía tomar en consideración los deseos individuales de las personas con discapacidad si tal medida era necesaria para la protección de sus derechos y libertades. Señaló que el requisito relacionado con la franja de edad podía promover el respeto del derecho a la autodeterminación de la persona con discapacidad y que parecía razonable esperar que una persona perteneciente a la misma franja de edad que la persona con discapacidad se integrara más fácilmente en el entorno personal y social de esta última.

---

121 Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de octubre de 2024, Anwaltsnotarin, C-408/23, ECLI:EU:C:2024:901, relativa a un límite máximo de edad de 60 años para el primer nombramiento como abogado-notario.

122 Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de junio de 2021, Ministero della Giustizia, C-914/19, ECLI:EU:C:2021:430.

123 Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de noviembre de 2022, Ministero dell'Interno, C-304/21, ECLI:EU:C:2022:897.

124 Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de abril de 2021, Olympiako Athlitiko Kentro Athinon, C-511/19, ECLI:EU:C:2021:274.

125 Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de diciembre de 2023, AP Assistenzprofis, C-518/22, ECLI:EU:C:2023:956.

### 5.5. Orientación sexual

En el asunto TP antes mencionado (véase la sección 5.1), el Tribunal consideró que la libertad de contratar en una sociedad democrática no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe considerarse en relación con su función social[126]. En este contexto, admitir que la libertad de contratar permite negarse a contratar con una persona por razón de su orientación sexual supondría privar a la Directiva de su efecto útil.

## 6. APLICACIÓN DE LAS DIRECTIVAS EN RESPUESTA A LA DISCRIMINACIÓN ESTRUCTURAL

Las desigualdades no son simplemente la suma de experiencias individuales de desprecio u obstáculos, como los que se presentan al buscar vivienda o empleo, en el lugar de trabajo o en el acceso a la educación.

Por ejemplo, la Estrategia de la UE contra el Racismo 2026-2030 señala que el racismo que se vive a lo largo de la vida se acumula y plantea obstáculos estructurales («racismo estructural») y pueden dar lugar a discriminación estructural. El impacto de los obstáculos estructurales puede ser más perjudicial que los casos aislados de discriminación, ya que niega el acceso a la igualdad de oportunidades y puede persistir de generación en generación[127].

En sus respuestas a la Comisión, casi todos los organismos de igualdad encuestados y todas las organizaciones de la sociedad civil creían que las autoridades públicas, el sector privado y la sociedad en su conjunto aún no habían entendido y abordado de forma adecuada la discriminación estructural.

Los organismos de igualdad y las organizaciones de la sociedad civil notificaron que la discriminación estructural afecta mayoritariamente a las personas de origen racial o étnico minoritario y a las personas con discapacidad. Se manifiesta de la forma más clara en los ámbitos del empleo, la educación, la sanidad y el acceso a bienes y servicios. Como se demuestra a continuación, algunas de las herramientas jurídicas de las Directivas permiten abordar la discriminación estructural.

---

126 También en consonancia con la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28, entre otras.

127 Las desigualdades estructurales en el ámbito de la educación ilustran muy bien este problema. Por ejemplo, es mucho más probable que las personas de origen racial o étnico minoritario sean segregadas en las escuelas o abandonen la escuela prematuramente. Solo el 32 % de las personas gitanas o itinerantes (*travellers*) que respondieron a la encuesta de la FRA habían completado al menos la enseñanza secundaria postobligatoria, en comparación con el 84 % de la población general en la UE en 2024. Véase FRA, Derechos de la población gitana y *travellers* en trece países europeos: perspectivas a partir de la Encuesta sobre la población gitana de 2024, p. 42.

**Conclusiones esenciales**

– Las herramientas jurídicas más importantes para abordar la discriminación estructural (por ejemplo, la acción positiva y la prohibición de la discriminación indirecta) están a disposición de los Estados miembros en la legislación vigente.

– La mayoría de los Estados miembros prevén al menos una forma de recurso colectivo. Sin embargo, se trata de una de las medidas menos aplicadas para garantizar el cumplimiento del Derecho de la UE en materia de no discriminación.

### 6.1. Función de la prohibición de la «discriminación indirecta» a la hora de abordar la discriminación estructural

El marco jurídico vigente en la UE prevé herramientas jurídicas capaces de abordar la discriminación estructural, si bien las Directivas no utilizan el término de forma expresa. En particular, ambas Directivas prohíben la discriminación indirecta.

Existe discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja particular a determinadas personas protegidas respecto de otras personas[128].

En la actualidad, la legislación de los Estados miembros no utiliza explícitamente el término «discriminación estructural». Cabe destacar que más de una tercera parte de los Estados miembros la señalan como una de las principales dificultades a la hora de abordar la cuestión. Esto coincide con lo que respondieron los encuestados de los organismos de igualdad y las organizaciones de la sociedad civil.

Al mismo tiempo, la mayoría de los Estados miembros reconoce que la acción positiva y la prohibición de la discriminación indirecta (véase la sección 3.7) pueden ayudar a abordar la discriminación estructural.

[128] Véanse el artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva de igualdad racial y el artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva de igualdad en el empleo.

**Recuadro 5. Ejemplos de casos de discriminación estructural en los Estados miembros**

– En 2023, una sentencia del Tribunal de Justicia de la República Eslovaca abordó la cuestión de la segregación sistémica de los niños gitanos en el sistema educativo. Aunque no se mencionaba explícitamente la discriminación estructural, el Tribunal reconoció las desventajas acumuladas a las que se enfrentaban los niños gitanos y respaldó la necesidad de adoptar medidas proactivas[129].

– En 2022, el Tribunal Supremo de la República Checa dictó una sentencia sobre la cuestión de la segregación. Condenó la segregación por ser una práctica que no puede justificarse, puesto que es inherentemente contraria a la dignidad humana[130].

### 6.2. Otras herramientas jurídicas para abordar los obstáculos estructurales

Además de la acción positiva y de la prohibición de la discriminación indirecta, los organismos de igualdad y los Estados miembros identificaron la acción popular[131] y las obligaciones en materia de igualdad[132] como herramientas jurídicas eficaces para abordar la discriminación estructural.

La acción popular y la demanda colectiva[133] son dos formas de recurso colectivo. Reducen la dependencia de formas individuales de recurso y abordan la naturaleza estructural de la discriminación[134].

Las Directivas no obligan a los Estados miembros a establecer vías de recurso colectivo para las víctimas de discriminación[135]. En la actualidad, veinte Estados miembros prevén en su legislación una de las dos formas de recurso colectivo en asuntos de discriminación.

No obstante, las demandas colectivas a veces están limitadas a determinados ámbitos de la ley, pueden exigir afiliación a una organización concreta o pueden excluir

129 Tribunal Supremo de la República Eslovaca, 6Cdo/14/2023.

130 Tribunal Supremo de la República Checa, sentencia de 5 de mayo de 2022, 25 Cdo 473/2021, ECLI:CZ:NS:2022:25.CDO.473.2021.1.

131 Cuando una organización actúa por interés público o en su propio nombre sin necesidad de que apoye o represente a una víctima concreta. Véase la nota 27, p. 126.

132 Las obligaciones en materia de igualdad incluyen medidas para prevenir la discriminación, obligaciones institucionales de promover la igualdad y requisitos de integración por parte de las autoridades públicas o privadas. Véase Equinet, Crowley, N. (2016), *Making Europe more equal: A legal duty?*, p. 9, Making Europe more Equal: A Legal Duty?.

133 Cuando los demandantes actúan por cuenta de un grupo indeterminado de demandantes o por cuenta de varios demandantes identificados que presentan múltiples demandas. Véase la nota 27, p. 126.

134 Equinet, Tudisco, V. y Lantschner, E. (2022), *Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies* [«Prevención de la discriminación y reacción ante esta a través de sanciones y recursos», publicación disponible en inglés], p. 24, Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies – Equinet.

135 Véanse el artículo 7 de la Directiva de igualdad racial y el artículo 9 de la Directiva de igualdad en el empleo.

acciones de asociaciones o sindicatos[136]. Del mismo modo, aunque la acción popular está prevista en los ordenamientos jurídicos de catorce Estados miembros, en la práctica, al menos cinco no utilizan este marco, o lo utilizan muy poco[137]. En consecuencia, aún no se ha explotado todo el potencial de las medidas de recurso colectivo para combatir la discriminación.

En este contexto, las nuevas normas para los organismos de igualdad exigen a los Estados miembros que confieran a dichos organismos el derecho a actuar en procesos judiciales[138]. Una de las formas en que los Estados miembros pueden cumplir esta obligación es facultar a los organismos de igualdad para actuar por cuenta de una o varias víctimas o en apoyo de una o varias víctimas, o incoar un proceso judicial por cuenta propia.

Aparte de la acción colectiva, los organismos de igualdad encuestados también citaron como herramienta las obligaciones en materia de igualdad del sector público. Las obligaciones en materia de igualdad están disponibles en veintitrés Estados miembros, pero a menudo carecen de mecanismos de aplicación, rendición de cuentas y vías para garantizar el cumplimiento significativos, y a menudo son desconocidas para las administraciones. Los trece Estados miembros que comunicaron haber encontrado retos para aplicar las obligaciones en materia de igualdad coincidieron en gran medida con esas conclusiones.

**Conclusiones**

*Los Estados miembros deben*:

– seguir reforzando la garantía de cumplimiento de las Directivas, en particular en casos de discriminación estructural.

*Los Estados miembros deberían*:

– facilitar el uso del recurso colectivo en los casos de discriminación.

## 7. APLICACIÓN DE LAS DIRECTIVAS EN RESPUESTA A LA DISCRIMINACIÓN ALGORÍTMICA

La digitalización añade otra capa de complejidad a la situación que afrontan las comunidades expuestas a desigualdades estructurales.

Los seres humanos determinan los objetivos de los sistemas automatizados, en particular los algoritmos y los sistemas de IA, conforme a los cuales dichos sistemas utilizan los datos recogidos de fuentes humanas o mecanizadas durante el funcionamiento. En consecuencia, los algoritmos y los sistemas de IA pueden incorporar estereotipos, normas, prácticas y sesgos humanos durante la programación, el tratamiento de datos, y cuando los seres humanos interactúan con las

136 Por ejemplo, en Suecia, la legislación no permite las demandas colectivas en el ámbito del Derecho laboral. En Rumanía, las demandas colectivas no están a disposición de asociaciones, organizaciones ni sindicatos. Véase la nota 27, p. 126.

137 Véase la nota 33, p. 32.

138 Véase el artículo 10, apartado 3, de la Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo.

aplicaciones[139]. Se ha demostrado que esto a veces genera problemas que afectan negativamente a las personas por los motivos y en los ámbitos protegidos por el Derecho en materia de no discriminación.

Por ejemplo, la infrarrepresentación de las personas de un origen racial o étnico minoritario concreto dio lugar a situaciones en las que los fotomatones no reconocían a las personas con tonos de piel más oscuros al tomar fotografías biométricas[140]. Por otra parte, los sistemas de IA o automatizados recomendaban acciones que afectaban de manera desproporcionada a determinados grupos de personas sobre la base de indicadores[141] de características protegidas. Por ejemplo, los códigos postales podían utilizarse como indicador del origen racial o étnico o de la orientación sexual, y los nombres de pila podían utilizarse como indicador de la edad[142].

La Directiva de igualdad racial y la Directiva de igualdad en el empleo establecen un marco general para hacer frente a la discriminación. Esta consideración es aplicable con independencia de los medios por los que esta se ejerza. Como se demuestra más adelante, las Directivas se aplican a situaciones en las que la discriminación surge a raíz del uso de sistemas de IA y automatizados (discriminación algorítmica).

Las decisiones basadas en algoritmos y en la IA se toman a gran escala y velocidad, y puede resultar difícil detectar los posibles sesgos y fuentes de resultados desfavorables para los grupos protegidos. En sus respuestas a la Comisión, casi todos los organismos de igualdad encuestados y todas las organizaciones de la sociedad civil creían que las autoridades públicas, el sector privado y la sociedad en su conjunto aún no habían entendido y abordado de forma adecuada la discriminación algorítmica.

Los organismos de igualdad y las organizaciones de la sociedad civil comunicaron que las personas de origen racial o étnico minoritario y las personas con discapacidad son las principales víctimas de discriminación algorítmica, que se manifiesta más claramente en los ámbitos del empleo, la educación, la sanidad y el acceso a bienes y servicios.

En las siguientes secciones se describen conceptos clave y protecciones recogidos en el Derecho de la UE en materia de no discriminación que son pertinentes para abordar la discriminación algorítmica. Además, en el informe se examinan otros instrumentos diseñados para prevenir o reducir los efectos potencialmente discriminatorios de los algoritmos y los sistemas de IA. También se presentan el marco jurídico y las prácticas aplicables en los Estados miembros, junto con las buenas prácticas determinadas.

---

139 Bartoletti, I., Xenidis, R., *Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination* [«Estudio sobre el impacto de los sistemas de inteligencia artificial, su potencial para promover la igualdad, en particular la igualdad de género, y los riesgos que pueden entrañar en relación con la no discriminación», publicación disponible en inglés], Consejo de Europa, 2023, p. 15.

140 Véase Wulf J., *Automated Decision-Making Systems and Discrimination – Understanding causes, recognizing cases, supporting those affected*, AlgorithmWatch, 2022, p. 8.

141 Por «indicador» se entiende una característica correlacionada con una característica protegida cuyo uso en un procedimiento de decisión puede dar lugar a discriminación indirecta. Véase Datta, A., Fredrikson, M., Ko, G., Mardziel, P. y Sen, S., *Proxy Non-Discrimination in Data-Driven Systems*, https://doi.org/10.48550/arXiv.1707.08120.

142 Véase la nota 139.

**Conclusiones esenciales**

– La experiencia de la mayoría de los Estados miembros en relación con la aplicación del Derecho en materia de no discriminación en casos de discriminación algorítmica es mínima.

– Conforme a las Directivas relativas a los organismos de igualdad, dichos organismos deben disponer de los recursos humanos y técnicos adecuados para utilizar sistemas automatizados y de IA y garantizar la conformidad de dichos sistemas con las normas de no discriminación.

## 7.1. Marco jurídico

Tanto la Directiva de igualdad racial como la Directiva de igualdad en el empleo se aplican a la discriminación derivada del uso de la IA dentro de los ámbitos de aplicación personal y material respectivos.

La prohibición de la discriminación directa impide que los algoritmos utilicen las características protegidas para tratar a las personas de manera que se produzcan resultados menos favorables en situaciones comparables. La prohibición de la discriminación indirecta aborda los efectos desfavorables de prácticas que podrían parecer neutrales, como el uso de indicadores para las características protegidas.

Además, se exige a los Estados miembros que establezcan mecanismos de recurso apropiados[143]. Están obligados a velar por que las asociaciones y las organizaciones puedan prestar apoyo a las víctimas de discriminación y actuar por cuenta de estas. Este apoyo especializado puede ser vital cuando se utilizan vías de recurso en un entorno algorítmico altamente técnico y complejo. Además, el principio de inversión de la carga de la prueba permite superar con mayor facilidad los retos asociados a la obtención de pruebas.

Al garantizar que las posibles vulneraciones puedan abordarse, el Derecho de la UE en materia de no discriminación contribuye al desarrollo de sistemas de IA fiables.

Los ecosistemas de IA también deben garantizar que disponen de conjuntos de datos de alta calidad y que los sistemas ofrecen transparencia, accesibilidad y explicabilidad suficientes para todos, también para las personas con discapacidad, y que existe una rendición de cuentas clara por lo que se refiere a su funcionamiento. Esto es importante a lo largo de todo el ciclo de vida de los sistemas de IA o automatizados, desde su desarrollo hasta su implantación.

Para lograrlo, la UE adoptó el Reglamento (UE) 2024/1689 (el Reglamento de Inteligencia Artificial)[144] en julio de 2024. El Reglamento de Inteligencia Artificial se aplicará a partir del 2 de agosto de 2026[145]. No obstante, algunas disposiciones ya se aplican desde el 2 de febrero de 2025 o el 2 de agosto de 2025. Asimismo, a raíz de las modificaciones del paquete ómnibus digital sobre IA, determinados capítulos

[143] Véanse el artículo 7 de la Directiva de igualdad racial y el artículo 9 de la Directiva de igualdad en el empleo.

[144] DO L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.

[145] En el caso de los sistemas integrados en productos como ascensores o juguetes, las normas se aplicarán a partir del 2 de agosto de 2028.

solo se aplicarán más adelante, como es el caso de las normas relacionadas con los sistemas de IA de alto riesgo[146]. Dicho Reglamento se aplica junto con la legislación en materia de no discriminación.

El Reglamento de Inteligencia Artificial tiene por objeto promover la innovación y una IA fiable en la UE, al tiempo que se abordan los riesgos derivados de la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de los sistemas de IA para la salud, la seguridad y los derechos fundamentales, incluidos el derecho a la no discriminación, la democracia y el Estado de Derecho. Aplica un enfoque basado en los riesgos, en el que los sistemas de IA se clasifican de acuerdo con el nivel de riesgo que plantean para la salud, la seguridad y los derechos fundamentales. Impone unas obligaciones y unos requisitos proporcionados que dependen de la clasificación del sistema de IA.

El Reglamento de Inteligencia Artificial clasifica los sistemas según planteen riesgos mínimos, limitados, elevados o inaceptables.

Determinadas prácticas de IA, como la manipulación perjudicial, la puntuación ciudadana y la identificación biométrica remota en tiempo real en espacios de acceso público con fines de garantía del cumplimiento del Derecho están prohibidas, por ser incoherentes con los valores de la UE[147].

Los sistemas de IA de alto riesgo deben cumplir estrictas obligaciones antes de su introducción en el mercado o su puesta en servicio. Dichos sistemas de alto riesgo abarcan sistemas destinados a utilizarse, por ejemplo, como componentes de seguridad en infraestructuras críticas, para la biometría o para determinar la admisión a centros educativos[148]. Dichos sistemas deben cumplir las obligaciones en relación con la gestión sólida de riesgos, los datos de alta calidad y el examen de sesgos, así como con la reducción de riesgos, la transparencia y la supervisión humana[149], entre otras cosas.

Los sistemas con un riesgo limitado que exigen transparencia en cuanto al uso de la IA deben cumplir determinadas obligaciones de transparencia[150]. Dichos sistemas abarcan los *chatbots* y las ultrasuplantaciones. El Reglamento de Inteligencia Artificial no introduce normas para los sistemas de riesgo mínimo o exentos de riesgo, como los filtros de correo electrónico no deseado.

La Comisión apoya y facilita la aplicación eficaz del Reglamento de Inteligencia Artificial, en particular a través de la adopción de directrices y otras herramientas de apoyo, y la coordinación con las autoridades nacionales en el seno del Comité Europeo de Inteligencia Artificial.

---

146 A partir del 2 de diciembre de 2027 en el caso de las normas que entran en el ámbito de aplicación del anexo III del Reglamento de Inteligencia Artificial, y a partir del 2 de agosto de 2028 en el caso de los sistemas de IA que entran en el ámbito de aplicación del anexo I de dicho Reglamento.

147 Véase el artículo 5 del Reglamento de Inteligencia Artificial.

148 Véase el artículo 6 del Reglamento de Inteligencia Artificial.

149 Véanse los artículos 8 a 15 del Reglamento de Inteligencia Artificial.

150 Véase el artículo 50 del Reglamento de Inteligencia Artificial.

### 7.2. Retos relacionados con la aplicación de las Directivas en casos de discriminación algorítmica

Existen algunos retos a la hora de aplicar las Directivas en casos de discriminación algorítmica.

En primer lugar, la aplicación de las disposiciones de las Directivas en casos de discriminación algorítmica es compleja. En entornos virtuales, puede que a veces las personas ni siquiera consideren el ejercicio de sus derechos y la denuncia de la discriminación. Ello se debe a que, en entornos algorítmicos muy selectivos y personalizados, es posible que las personas no se den cuenta de que están siendo objeto de discriminación[151].

En segundo lugar, puede resultar complicado determinar si una discriminación algorítmica constituye discriminación directa o indirecta[152].

Por último, los retos a la hora de aplicar las Directivas en casos de discriminación algorítmica se exacerban aún más por la mínima experiencia práctica y la limitada legislación en la mayoría de los Estados miembros. En respuesta al cuestionario de la Comisión, los Estados miembros afirmaron que prácticamente no existe experiencia práctica relacionada con la organización de ensayos técnicos de sistemas algorítmicos con fines de detección de sesgos o discriminación. A veces, esto ni siquiera es posible. En consecuencia, la experiencia práctica a la hora de aplicar las normativas nacionales que transponen las Directivas en casos de discriminación algorítmica es mínima.

Como ya se ha señalado, los encuestados de los organismos de igualdad y las organizaciones de la sociedad civil también consideraban en gran medida que las administraciones públicas, el sector privado o la sociedad en su conjunto aún no reconocían suficientemente la discriminación algorítmica. Los organismos de igualdad sugirieron que esto se debe, principalmente, a la falta de iniciativas de sensibilización, la novedad del propio fenómeno, la insuficiencia de conocimientos y de alfabetización digital, y las limitaciones de los mecanismos de garantía del cumplimiento existentes.

Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil destacaron las limitaciones del debate público sobre este asunto, que tiende a centrarse más en los beneficios que en los riesgos. Asimismo, expresaron su preocupación por el uso de sistemas

[151] A este respecto, el artículo 26, apartado 11, del Reglamento de Inteligencia Artificial exige a los responsables del despliegue de los sistemas de IA de alto riesgo que tomen decisiones o ayuden a tomar decisiones relacionadas con personas físicas que informen a las personas físicas de que están expuestas a la utilización de un sistema de este tipo. Además, el artículo 86 del Reglamento de Inteligencia Artificial confiere a las personas físicas el derecho a obtener explicaciones claras y significativas acerca del papel que el sistema de IA ha tenido en el proceso de toma de decisiones y los principales elementos de la decisión adoptada.

[152] Para obtener más información, véase Hacker, P. (2018), *Teaching fairness to artificial intelligence – Existing and novel strategies against algorithmic decision-making under EU law* [«Enseñar equidad a la inteligencia artifical. Estrategias actuales y novedosas contra la toma de decisiones algorítmica con arreglo al Derecho de la UE», documento disponible en inglés], Common Market Law Review, vol. 55, número 4, 2018, pp. 1143-1151.

algorítmicos en ámbitos como la migración, la garantía del cumplimiento del Derecho y el bienestar[153].

### 7.3. Lucha contra la discriminación algorítmica en los Estados miembros

De todos los Estados miembros, solo los Países Bajos hizo referencia a casos de discriminación algorítmica que se habían llevado ante un órgano jurisdiccional[154] o un organismo de igualdad[155]. Solo un Estado miembro (Austria) dispone de normas favorables para que las víctimas demuestren la existencia de discriminación algorítmica o para paliar las dificultades técnicas.

En 2025, la UE apoyó la adopción del proyecto de Recomendación del Consejo de Europa sobre la igualdad y la inteligencia artificial[156]. El objetivo de la Recomendación[157] es garantizar que todos los sistemas de IA promuevan la igualdad, en particular la igualdad de género, y no refuercen la discriminación. Es coherente con el Reglamento de Inteligencia Artificial y se aplicará a través de medidas y salvaguardias aplicables a los sistemas de IA siguiendo en enfoque basado en los riesgos.

**Recuadro 6. Directrices para garantizar la no discriminación a la hora de desarrollar e implantar un sistema de IA**

En nombre del Ministerio del Interior de los Países Bajos, un grupo de expertos ha redactado directrices destinadas a creadores de sistemas, analistas de datos y expertos en IA con vistas a garantizar la no discriminación a la hora de desarrollar e implantar un sistema de IA. Las directrices de 2022 explican las cuestiones y los principios que son clave a la hora de trabajar en sistemas de IA y con ellos, y prestan una atención especial a la prohibición de la discriminación, desde una perspectiva jurídica, técnica y organizativa[158].

---

153 El ámbito de aplicación de la Directiva de igualdad racial y de la Directiva de igualdad en el empleo no se extiende a los ámbitos de la migración y la garantía del cumplimiento del Derecho, mientras que el ámbito del bienestar también queda fuera del ámbito de aplicación de la Directiva de igualdad en el empleo. El Reglamento de Inteligencia Artificial clasifica como sistemas de alto riesgo determinados sistemas de IA destinados a utilizarse en los ámbitos de la migración, la garantía del cumplimiento del Derecho, los servicios y prestaciones esenciales, de carácter público y privado, y otros ámbitos sensibles. Los proveedores y los responsables del despliegue de estos sistemas de IA deben cumplir las obligaciones del Reglamento de Inteligencia Artificial que se describen en la sección 7.1 del presente informe.

154 Rechtbank Overijssel, 29 de octubre de 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5627.

155 College voor de Rechten van de Mens, Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen | College voor de Rechten van de Mens.

156 Decisión (UE) 2025/2350 del Consejo, de 13 de noviembre de 2025, relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de Ministros del Consejo de Europa con respecto al proyecto de Recomendación sobre la igualdad y la inteligencia artificial (DO L, 2025/2350, 17.11.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2350/oj).

157 *Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on equality and artificial intelligence* [«Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la igualdad y la inteligencia artificial», documento no disponible en español] (adoptada por el Comité de Ministros el 4 de marzo de 2026 en la 1552.ª reunión de los Delegados de los Ministros), CM/Rec(2026)1, 4.3.2026, https://search.coe.int/cm?i=09125948802acd7f.

158 Ministerio del Interior de los Países Bajos, «Directrices para la no discriminación desde el diseño», Handreiking non-discriminatie Artificial Intelligence (AI) | Rapport | Rijksoverheid.nl.

En el ámbito digital en continua expansión, desempeñan un papel importante la cooperación entre las distintas autoridades y el diálogo con los interlocutores que representan los intereses de los grupos en riesgo de discriminación. En virtud de las Directivas relativas a los organismos de igualdad, los Estados miembros deben garantizar que dichos organismos dispongan de mecanismos adecuados para cooperar con otros organismos de igualdad del mismo Estado miembro, y con las entidades públicas y privadas pertinentes en sus respectivos ámbitos de competencia, también a través de las fronteras[159].

Además, las Directivas relativas a los organismos de igualdad hacen hincapié en que dichos organismos deben estar dotados de recursos humanos y técnicos adecuados para utilizar la IA para su trabajo y evaluar la conformidad de los sistemas automatizados con la Directiva de igualdad racial y la Directiva de igualdad en el empleo[160].

El artículo 77 del Reglamento de Inteligencia Artificial establece un deber de estrecha cooperación y asistencia mutua entre los organismos responsables de supervisar o hacer respetar las obligaciones contempladas en el Derecho de la Unión en materia de protección de los derechos fundamentales y las autoridades de vigilancia del mercado.

Los Estados miembros deben designar los organismos de derechos fundamentales[161] que, a través de la autoridad de vigilancia del mercado pertinente, tendrán la facultad de solicitar cualquier información o documentación creada o conservada con arreglo al Reglamento, y de acceder a ella, cuando sea necesario para el cumplimiento su mandato. Cuando dicha documentación no baste para determinar si se ha producido un incumplimiento, podrán presentar una solicitud motivada a las autoridades de vigilancia del mercado para organizar pruebas de un sistema de IA de alto riesgo a través de medios técnicos[162].

El Reglamento de Inteligencia Artificial también impone determinadas obligaciones de cooperación a las autoridades de vigilancia del mercado cuando los sistemas de IA de alto riesgo planteen riesgos para los derechos fundamentales, incluido el derecho a la no discriminación. En concreto, deben informar a las autoridades pertinentes en materia de protección de los derechos fundamentales, consultarlas y cooperar plenamente con ellas[163].

Estas normas aún no se han aplicado. En el momento de la consulta, casi ninguno de los organismos de igualdad encuestados se sentía equipado para usar sistemas de IA o automatizados en su trabajo, o para evaluar la conformidad de dichos sistemas con

159 Véase el artículo 14 de la Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo.

160 Considerando 22 de la Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo.

161 Hasta el momento, veintiún Estados miembros han notificado algunos o todos sus organismos de igualdad como autoridades de protección de los derechos fundamentales con competencias especiales en virtud del Reglamento de Inteligencia Artificial.

162 Véase el artículo 77, apartado 3, del Reglamento de Inteligencia Artificial.

163 Véase el artículo 79, apartado 2, y el artículo 82, apartado 1, del Reglamento de Inteligencia Artificial.

las normas de no discriminación[164]. Algunas de las principales razones citadas fueron la falta de experiencia, de personal especializado y de recursos técnicos.

**Recuadro 7. Organismos de igualdad que defienden la igualdad y la no discriminación con respecto al uso de la IA en las administraciones públicas**[165]

En el marco del instrumento de apoyo técnico financiado por la UE, los organismos de igualdad de Bélgica, Finlandia y Portugal pretenden desarrollar su capacidad administrativa. El proyecto se centra en las repercusiones de la IA sobre la discriminación y la igualdad, con el objetivo de aumentar la capacidad de los organismos de igualdad para descubrir la discriminación algorítmica y prestar asistencia jurídica.

Conforme a las partes interesadas consultadas para la elaboración del presente informe, la participación sistemática de los organismos de igualdad y su designación como órganos consultivos para las autoridades competentes[166] promueven un entorno favorable para la colaboración eficiente en el ámbito de la aplicación de la Directiva de igualdad racial y la Directiva de igualdad en el empleo en el contexto de la discriminación algorítmica.

En varios Estados miembros, los organismos de igualdad ya disponen de acuerdos con las autoridades reguladoras, incluidas las autoridades de protección de datos.

**Recuadro 8. Cooperación entre los organismos de igualdad y otras autoridades**

El organismo de igualdad de los Países Bajos colabora de forma proactiva con las autoridades de vigilancia del mercado. La oficina de lucha contra la discriminación del Defensor del Pueblo de Finlandia coopera con la Agencia de Transporte y Comunicaciones de dicho país, y la Comisión para los Derechos de las Personas con Discapacidad de Malta trabaja con la Autoridad de Competencia y Consumo de Malta. Asimismo, en Francia, el Defensor del Pueblo es un miembro del comité consultivo de la Autoridad de Protección de Datos de Francia, y proporciona un modelo sobre cómo organizar actualizaciones periódicas y cooperación.

164 La excepción destacable es Finlandia. Junto con Bélgica y Portugal, forma parte de un proyecto de desarrollo de capacidades en el marco del instrumento de apoyo técnico.

165 Consejo de Europa, *Upholding equality and non-discrimination by Equality bodies regarding the use of artificial intelligence (AI) in public administrations – Inclusion and anti-discrimination* [«Defensa de la igualdad y la no discriminación por parte de los organismos de igualdad con respecto al uso de la inteligencia artificial (IA) en las administraciones públicas – Inclusión y lucha contra la discriminación», página web no disponible en español].

166 Por ejemplo, las autoridades de vigilancia del mercado, las autoridades de protección de datos y los organismos de consumidores. Véase el considerando 41 de la Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo.

**Conclusiones**

*Los Estados miembros deben*:

– proseguir sus esfuerzos para reforzar la aplicación de las Directivas, en particular en casos de discriminación algorítmica.

*Los Estados miembros deberían*:

– garantizar la cooperación efectiva entre los organismos de igualdad pertinentes y las autoridades de vigilancia del mercado en el marco del Reglamento de Inteligencia Artificial.

*La Comisión se compromete a*:

– facilitar los intercambios y la puesta en común de conocimientos sobre los sistemas de AI entre las autoridades y luchar contra la discriminación algorítmica con las instituciones pertinentes, sobre la base del proyecto en curso del instrumento de apoyo técnico a fin de dotar mejor a las instituciones para luchar contra todas las formas de discriminación.

## 8. CONCLUSIONES

Desde el último informe sobre la aplicación de las Directivas, la UE ha seguido firmemente comprometida con la igualdad y la aplicación del Derecho de la UE en materia de no discriminación. Ha aplicado las estrategias de la Unión de la Igualdad, ha adoptado nuevas estrategias sobre la igualdad de las personas LGBTIQ+ y la igualdad de género y contra el racismo, ha adoptado una estrategia reforzada para los derechos de las personas con discapacidad y ha dado un nuevo impulso a la aplicación de las normas relativas a la no discriminación mediante la adopción de las Directivas relativas a los organismos de igualdad. La Comisión también ha seguido apoyando la aplicación práctica del Derecho en materia de no discriminación.

El informe destaca algunas tendencias positivas. Por ejemplo, el conocimiento de los servicios de apoyo para las víctimas de discriminación ha aumentado ligeramente entre determinados grupos. La mayoría de los Estados miembros no notificaron dificultades importantes a la hora de aplicar los conceptos clave del Derecho de la UE en materia de no discriminación y muchos compartieron prácticas positivas y reproducibles. Además, el TJUE ha dictado sentencias que proporcionarán aclaraciones importantes de los conceptos recogidos en las Directivas. Las Directivas también parecen proporcionar herramientas adaptables y eficaces para hacer frente a la discriminación en un contexto social en constante evolución.

La mayoría de los Estados miembros han realizado esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia para las víctimas de discriminación y para cooperar con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil pertinentes. Asimismo, han adoptado medidas positivas para hacer frente a las desventajas vinculadas a las características protegidas.

No obstante, los Estados miembros deben proseguir sus esfuerzos para aplicar las Directivas en la práctica. En concreto, **es esencial que las sanciones sean efectivas y que su cuantía refleje el perjuicio a largo plazo causado por la discriminación**, proporcionar vías de recurso a las víctimas y promover un cambio profundo.

Las iniciativas para sensibilizar sobre los derechos y obligaciones establecidos en las Directivas deben dirigirse a grupos protegidos específicos, al tiempo que se hace uso de los conocimientos técnicos y las capacidades de difusión de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

Las víctimas de discriminación y sus representantes deben disponer de un acceso sencillo a las pruebas pertinentes, incluidos datos estadísticos, necesarias para demostrar la discriminación e invertir la carga de la prueba hacia los demandados.

Además, los Estados miembros deben facilitar el uso del recurso colectivo en asuntos de discriminación y promover la colaboración entre las autoridades reguladoras, las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales.

Sobre la base de las constataciones del informe, **los Estados miembros y sus organismos de igualdad deben seguir abordando los diversos retos que surgen en su legislación y práctica nacionales**. En concreto, podrían proporcionar más orientaciones y apoyo a los jueces, los profesionales del Derecho y los demandantes para ayudarlos a aplicar de forma efectiva las normas relativas a la inversión de la carga de la prueba en asuntos de discriminación. De forma paralela, los Estados miembros deben proseguir sus esfuerzos para reforzar la aplicación de las Directivas, en particular en casos de discriminación algorítmica. Esto implica garantizar la aplicación plena y correcta de las Directivas relativas a los organismos de igualdad.

La aplicación y el cumplimiento efectivos de las Directivas requiere esfuerzos conjuntos. La Comisión seguirá trabajando con los Estados miembros, los organismos de igualdad, la FRA, el EIGE, los reguladores, las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales para garantizar la protección sistemática para las víctimas de discriminación y para aprovechar plenamente el potencial de las Directivas.

Además, **la Comisión** se compromete con otros dos ámbitos de actuación.

- **Facilitar debates periódicos entre los Estados miembros** sobre los temas mencionados. Estos debates tendrán lugar a través del grupo de expertos sobre la aplicación de la legislación de la UE en materia de igualdad, que se creó en mayo de 2024.

- **Utilizar la financiación de la UE a fin de respaldar la capacidad de los Estados miembros y de los agentes pertinentes para garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales**. Por ejemplo, el apoyo podría prestarse en el marco del programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERV) o el futuro programa AgoraEU (pendiente de negociaciones interinstitucionales). Dicho apoyo abarca el desarrollo y la mejora de las capacidades y habilidades de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos de igualdad, los profesionales de la Justicia y del Derecho, las instituciones del Defensor del Pueblo y otros defensores de los derechos humanos para diseñar y aplicar estrategias y enfoques estratégicos en materia de litigios.

El próximo informe sobre la aplicación de las Directivas está previsto en 2031. En él se analizarán, en particular, los progresos realizados en la aplicación de las Directivas. Ese mismo año, la Comisión recibirá información de los Estados miembros sobre la aplicación de las Directivas relativas a los organismos de igualdad. En ese momento, también se informará sobre su funcionamiento independiente y su eficacia.