

TUTELA INSTITUCIONAL DE LA PROMOCIÓN Y APLICACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN EL EMPLEO Y OCUPACIÓN

MARÍA BELÉN FERNÁNDEZ DOCAMPO
Profesora Titular Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Universidade de Vigo
belendocampo@uvigo.gal

RESUMEN

El presente trabajo examina la tutela institucional de la igualdad y la no discriminación por razón de sexo en el empleo y la ocupación desde la perspectiva de un marco jurídico garantista, con especial atención al papel atribuido a los organismos de igualdad. A partir de un análisis en clave multinivel —internacional, europea e interna— se aborda la evolución del reconocimiento normativo del principio de igualdad, poniendo el acento en las insuficiencias que han acompañado históricamente a su efectiva institucionalización. El estudio pone de manifiesto los límites del modelo español tradicional, caracterizado por una transposición fundamentalmente formal de las exigencias europeas y por la carencia de organismos dotados de independencia funcional y de competencias suficientes para la tutela efectiva de las víctimas de discriminación. En este contexto, se analiza críticamente la Ley 15/2022, de 12 de julio, y la creación de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, valorando los avances que introduce y las incertidumbres que persisten en relación con su diseño institucional. Finalmente, el trabajo examina el impacto de las Directivas (UE) 2024/1500 y

2024/1499, que consolidan un modelo europeo de organismos de igualdad más exigente, reforzado en términos de independencia y claramente orientado a la asistencia efectiva a las víctimas.

Palabras clave: igualdad de género; no discriminación; organismos de igualdad; tutela institucional; empleo y ocupación.

RESUMO

O presente traballo analiza a tutela institucional da igualdade e da non discriminación por razón de sexo no emprego e na ocupación desde a perspectiva dun marco xurídico garantista, con especial atención ao papel atribuído aos organismos de igualdade. A partir dunha análise en clave multinivel - internacional, europea e interna- abórdase a evolución do recoñecemento normativo do principio de igualdade, poñendo o acento nas insuficiencias que historicamente acompañaron a súa efectiva institucionalización. O estudo pon de manifesto os límites do modelo español tradicional, caracterizado por unha transposición fundamentalmente formal das esixencias europeas e pola carencia de organismos dotados de independencia funcional e de competencias suficientes para a tutela efectiva das vítimas de discriminación. Neste contexto, analízase de forma crítica a Lei 15/2022, do 12 de xullo, e a creación da Autoridade Independente para a Igualdade de Trato e a Non Discriminación, valorando os avances que introduce e as incertezas que persisten en relación co seu deseño institucional. Finalmente, o traballo examina o impacto das Directivas (UE) 2024/1500 e 2024/1499, que consolidan un modelo europeo de organismos de igualdade máis esixente, reforzado en termos de independencia e claramente orientado á asistencia efectiva ás vítimas.

Palabras clave: igualdade de xénero; non discriminación; organismos de igualdade; tutela institucional; emprego e ocupación.

ABSTRACT

This paper analyses the institutional protection of equality and non-discrimination on grounds of sex in employment and

occupation within a rights-based legal framework, focusing on the role of equality bodies. Adopting a multi-level perspective -international, European and domestic- it identifies the structural weaknesses that have hindered the effective institutionalisation of equality in Spain, particularly the limits of a predominantly formal transposition of EU requirements. Against this background, the article critically examines Act 15/2022 and the establishment of the Independent Authority for Equal Treatment and Non-Discrimination (AIITND), assessing both its innovative potential and the uncertainties surrounding its institutional design. The analysis concludes by considering the implications of Directives (EU) 2024/1500 and 2024/1499, which reinforce a more robust, independent and victim-oriented European model of equality bodies.

Keywords: gender equality; non-discrimination; equality bodies; institutional protection; employment and occupation.

SUMARIO

1. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL COMO PILAR DEL MARCO JURÍDICO GARANTISTA DE LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES. APROXIMACIÓN; 2. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO EN PERSPECTIVA MULTINIVEL: DEL RECONOCIMIENTO NORMATIVO A LA INSTITUCIONALIDAD DE LA IGUALDAD; 2.1. PLANO INTERNACIONAL; 2.2. PLANO EUROPEO; 2.3. PLANO INTERNO; 3. ORGANISMOS DE IGUALDAD INDEPENDIENTES; 3.1. ORIGEN; 3.2. EN LAS DIRECTIVAS ANTIDISCRIMINATORIAS; 3.3. TRANSPOSICIÓN EN ESPAÑA. ASPECTOS CRÍTICOS; 4. LA LEY 15/2022 Y EL REFUERZO DEL SISTEMA DE GARANTÍAS: LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE PARA LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN; 5. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN. LA APROBACIÓN DE LAS DIRECTIVAS 2024/1500 Y 2024/1499; 6. REFLEXIONES FINALES; 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL COMO PILAR DEL MARCO JURÍDICO GARANTISTA DE LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES. APROXIMACIÓN

El marco normativo relativo al derecho a la igualdad y a la no discriminación entre mujeres y hombres en el empleo y en la ocupación, así como sus avances más significativos, ha sido objeto de un análisis exhaustivo desde muy diversos enfoques: en perspectiva histórica, en el contexto internacional y supranacional, en el ámbito del Derecho interno y comparado, y también desde la óptica de la interpretación jurisprudencial. Sin embargo, la consecución de la plena igualdad por razón de sexo continúa identificándose como uno de los grandes desafíos a escala mundial y constituye, además, uno de los ámbitos de intervención más estrechamente vinculados a la cohesión social y a la construcción de sociedades verdaderamente inclusivas.

Una sociedad inclusiva se sustenta en el reconocimiento y respeto de la diversidad -sexo, género, edad, discapacidad, origen étnico, religión, orientación sexual, situación socioeconómica, entre otras dimensiones- y, al mismo tiempo, persigue garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación, mediante la eliminación de barreras jurídicas, institucionales, físicas, comunicativas o culturales que dificultan o impiden la plena participación de todas las personas.

Por ello, al referirse a un marco jurídico garantista en materia de igualdad y no discriminación por razón de sexo, no resulta suficiente con enumerar el conjunto de normas, principios, instituciones y mecanismos de tutela que reconocen formalmente este derecho. Es imprescindible, además, que dicho entramado jurídico incorpore obligaciones efectivas de prevención de la discriminación, facilite la carga de la prueba y asegure mecanismos adecuados de reparación y sanción frente a su vulneración. En definitiva, articularse en torno a un conjunto de elementos estructurales orientados a garantizar su efectividad real. Entre estos elementos, de forma muy sintética, destacan, los siguientes: en primer lugar, la definición material de las distintas formas de discriminación y la incorporación de la igualdad sustantiva y

la transversalidad de género *-gender mainstreaming-* como principios rectores de la acción pública y privada. También, la imposición de obligaciones de prevención, pero también acciones positivas para corregir desigualdades estructurales. Asimismo, la previsión de mecanismos procesales reforzados y de una reparación integral frente a las vulneraciones. Igualmente, el establecimiento de un régimen sancionador efectivo, proporcionado y disuasorio. Y, finalmente, la articulación de instrumentos de transparencia, recogida de datos y evaluación periódica del impacto de las políticas de igualdad.

Pero un marco normativo verdaderamente garantista requiere también de una arquitectura institucional sólida. Ello implica el diseño y la existencia de organismos públicos de igualdad independientes, dotados de funciones de supervisión, asesoramiento y apoyo a las víctimas, así como la presencia de una inspección —laboral u otras competentes— con capacidad efectiva de control y propuesta sancionadora, y de un sistema de tutela administrativa y judicial accesible, capaz de garantizar una protección integral frente a las vulneraciones del derecho. Pues bien, es en la primera de estas dimensiones en la que se centra el presente trabajo, a través del análisis de la configuración actual de los organismos de igualdad, en particular de su diseño institucional, de su grado de independencia funcional y estructural y de las funciones que tienen atribuidas, poniendo de relieve las principales lagunas del modelo vigente y los retos que plantea su adecuación a las exigencias europeas más recientes.

2. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO EN PERSPECTIVA MULTINIVEL: DEL RECONOCIMIENTO NORMATIVO A LA INSTITUCIONALIDAD DE LA IGUALDAD

2.1. PLANO INTERNACIONAL

En el plano internacional, todas las instituciones dedicadas a la protección de los derechos humanos reconocen el sexo como un factor diferencial prohibido y han incorporado progresivamente la igualdad entre mujeres y hombres como un eje vertebrador de sus estándares normativos. El ejemplo

más emblemático lo constituye el sistema de Naciones Unidas, que, además de reconocer en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)¹ la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y la prohibición general de discriminación², ha desarrollado un conjunto de instrumentos y estrategias específicamente orientados a combatir la desigualdad por razón de género. Entre ellos destacan la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1967)³, la proclamación del Año Internacional de la Mujer (1975)⁴ y el posterior Decenio para la Mujer (1976-1986)⁵, que marcaron

¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de la ONU, 10 de diciembre de 1948. En adelante, DUDH 1948.

² Son varios los preceptos de la DUDH 1948 que reconocen la igualdad entre mujeres y hombres y la prohibición de discriminación por razón de sexo, entre otros, los siguientes: el art. 1 que reconoce expresamente que todos los seres humanos “nacen libres e iguales en dignidad y derechos”; el art. 2 que reconoce a toda persona todos los “derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna”, incluyendo expresamente la prohibición de distinciones basadas en el sexo; el art. 7 que reconoce la “igualdad ante la ley (...) el derecho a igual protección de la ley” y el “derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”; y el art. 16 que establece de forma expresa que hombres y mujeres tienen los mismos derechos “en el matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio”.

³ Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Resolución 2263 (XXII) de la Asamblea General de la ONU, 7 de noviembre de 1967.

⁴ Proclamación del Año Internacional de la Mujer, Resolución 3010 (XXVII) de la Asamblea General de la ONU, 18 de diciembre de 1972. Se trataba de una Resolución que orientaba la acción internacional hacia tres metas muy claras: promover la igualdad entre mujeres y hombres, asegurar la plena participación de las mujeres en el desarrollo y reconocer su papel esencial en la paz. La Resolución enmarcó la celebración de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer (México, 1975) y abrió el camino hacia el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985).

⁵ Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, Resolución 3520 (XXX) de la Asamblea General de la ONU, 15 de diciembre de 1975. Se trataba de una Resolución que daba continuidad al Año Internacional de la Mujer y establecía un marco estratégico para el período 1976-1985. Sus objetivos fundamentales eran promover la plena igualdad entre mujeres y hombres, asegurar la integración efectiva de las mujeres en el desarrollo económico y social y reconocer su contribución esencial a la paz internacional. La Resolución situó como referencia programática el Plan de

un punto de inflexión en la agenda internacional. Con todo, el hito más relevante de esta etapa fue, sin duda, la adopción de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) (CEDAW)⁶, verdadero tratado de referencia en la materia, que cuenta además con un Comité CEDAW encargado de supervisar el cumplimiento estatal y emitir recomendaciones interpretativas de gran influencia. La línea de acción de Naciones Unidas en favor de la igualdad entre hombres y mujeres y prohibición de discriminación se ha visto reforzada en los últimos tiempos con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en el año 2015⁷, cuyo Objetivo 5, consagra la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas como metas esenciales para el desarrollo sostenible y la garantía de los derechos humanos a escala global⁸.

Siguiendo con el plano internacional, pero ya en el concreto ámbito laboral, no hay que olvidar el papel desempeñado en esta materia por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que ha incorporado la igualdad de género y la prohibición de discriminación como principios estructurales de su acción normativa. A través de sus convenios, recomendaciones y mecanismos de control, ha contribuido de manera decisiva a la configuración de estándares internacionales orientados a garantizar condiciones de trabajo justas y equitativas para todas las personas, con independencia de su sexo. En este contexto, destacan especialmente el Convenio núm. 100, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la femenina por un trabajo de igual valor (1951), y el Convenio

Acción Mundial adoptado en la Conferencia de México (1975) y exhortó a los Estados y a los organismos de Naciones Unidas a adoptar políticas y mecanismos específicos para garantizar el avance real de la igualdad de género durante el Decenio.

⁶ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Resolución 34/180 de la Asamblea General de la ONU, 18 de diciembre de 1979. CEDAW son las siglas en inglés de *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*.

⁷ Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 25 de septiembre de 2015.

⁸ Sobre el ODS 5, más ampliamente:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

núm. 111, sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958), ambos incluidos entre los convenios fundamentales de la OIT en el marco de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en 1998 y actualizada en 2022⁹, lo que pone de relieve la centralidad de la igualdad y la no discriminación en el sistema internacional de protección de los derechos laborales.

2.2. PLANO EUROPEO

En el ámbito europeo, la construcción del principio de igualdad entre mujeres y hombres presenta una evolución progresiva, marcada inicialmente por una aproximación funcional y económica. En efecto, el reconocimiento originario de la igualdad de trato se limitó al ámbito retributivo, a través del artículo 119 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957)¹⁰, que reconocía el principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras por un mismo trabajo, con el objetivo principal de evitar distorsiones de competencia en el mercado común. No obstante, este precepto sentó las bases para el posterior desarrollo de la igualdad de género en el ámbito laboral desde una perspectiva jurídica más amplia.

Este principio fue posteriormente trasladado y reforzado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹¹, ampliándose su alcance mediante la incorporación expresa del concepto de trabajo de igual valor, lo que permitió superar una concepción estrictamente formal de la igualdad salarial. A partir de este núcleo inicial, el Derecho de la Unión ha ido configurando un *corpus* normativo cada vez más extenso, que abarca tanto el empleo por cuenta ajena como el trabajo autónomo, así como ámbitos conexos como la Seguridad Social, y, de forma progresiva, otros espacios que

⁹ Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86.ª reunión, celebrada en Ginebra el 18 de junio de 1998, y enmendada en la 110.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2022).

¹⁰ Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE), firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

¹¹ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), versión consolidada tras el Tratado de Lisboa, art. 157 (DOUE de 26 de octubre de 2012).

trascienden el marco estrictamente laboral, como el acceso a bienes y servicios y su suministro.

En este proceso de expansión normativa resultan especialmente relevantes, entre otras, la Directiva 2006/54/CE, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición)¹²; la Directiva 2010/41/UE, de 7 de julio de 2010, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo¹³; la Directiva 79/7/CEE, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social¹⁴; y la Directiva 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, que aplica el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres al acceso a bienes y servicios y a su suministro¹⁵, fuera ya del ámbito estrictamente laboral. A través de este entramado normativo, fundamentalmente, la Unión Europea ha contribuido decisivamente a la configuración de un derecho general a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo.

Con todo, pese a los avances indiscutibles alcanzados, la igualdad de género en la Unión Europea y en sus Estados miembros dista aún de constituir una realidad plenamente efectiva, en la medida en que su grado de implantación depende en gran medida de las opciones normativas, institucionales y culturales propias de cada ordenamiento interno. Las directivas europeas en materia de igualdad, al establecer estándares mínimos de protección y dejar un amplio margen de apreciación a los Estados miembros para su desarrollo y mejora, han permitido la pervivencia de determinados postulados discutibles desde la perspectiva de la igualdad sustantiva, como la acentuación del elemento comparativo en la definición de la discriminación, la exigencia de la previa comunicación del embarazo para activar

¹² DOUE de 26 julio 2006.

¹³ DOUE de 15 julio 2010.

¹⁴ DOUE de 10 enero 1979.

¹⁵ DOUE de 21 diciembre 2004.

determinadas garantías de protección de la maternidad, o la caracterización del acoso sexual o sexista como conducta no deseada.

Estas limitaciones se proyectan, también, sobre el diseño institucional del modelo europeo de tutela de la igualdad. En este sentido, tanto el art. 20 de la Directiva 2006/54/CE¹⁶ como el art. 11 de la Directiva 2010/41/UE¹⁷ imponen a los Estados miembros la obligación de designar uno o varios organismos responsables de la promoción, el análisis, el seguimiento y el apoyo de la igualdad de trato, sin discriminación por razón de sexo. No obstante, dichas disposiciones reconocen un amplio margen de autoorganización nacional, al no exigir la creación de organismos *ad hoc* ni establecer requisitos detallados sobre su estructura, composición o funcionamiento, lo que ha dado lugar a una notable diversidad de modelos institucionales.

En todo caso, el Derecho de la Unión exige que estos organismos desempeñen, al menos, determinadas funciones esenciales, entre las que se incluyen la asistencia independiente a las víctimas de discriminación, la realización de encuestas y estudios independientes, la publicación de informes y la formulación de recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con la igualdad de trato.

¹⁶ Bajo la rúbrica “Organismos de fomento de la igualdad”, su apartado 1 dispone: “Cada Estado miembro designará uno o más organismos responsables de la promoción, el análisis, el seguimiento y el apoyo de la igualdad de trato entre todas las personas, sin discriminación por razón de sexo, y adoptará en este sentido las disposiciones necesarias. Dichos organismos podrán formar parte de los órganos responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales”.

¹⁷ Bajo la misma rúbrica que el anterior, “Organismos de fomento de la igualdad”, su apartado 1 dispone que: “Cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para velar por que el organismo u organismos designados de conformidad con el artículo 20 de la Directiva 2006/54/CE sean asimismo competentes para la promoción, el análisis, el seguimiento y el apoyo de la igualdad de trato entre todas las personas incluidas en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, sin discriminación por razón de sexo”. Recuérdese que el ámbito de aplicación de la Directiva 2010/41/UE, según señala su art. 1.1, son “(...) hombres y las mujeres que ejercen una actividad autónoma o contribuyen al ejercicio de una actividad de ese tipo, en relación con aquellos ámbitos que no están cubiertos por las Directivas 2006/54/CE y 79/7/CEE”.

Asimismo, se impone la obligación de asegurar el intercambio de información y cooperación con organismos europeos equivalentes, como el Instituto Europeo de la Igualdad de Género. Así se infiere de sus preceptos reguladores, antes citados, el art. 20.2 de la Directiva 2006/54/CE y el art. 11.2 de la Directiva 2010/41/UE. En este marco, los organismos de igualdad se configuran como piezas clave de la arquitectura institucional de la no discriminación en la Unión Europea, aunque con evidentes carencias que condicionan su capacidad para garantizar una tutela real y efectiva del principio de igualdad entre mujeres y hombres.

2.3. PLANO INTERNO

En el Reino de España, la configuración de un marco institucional específico para la promoción y aplicación de la igualdad entre mujeres y hombres se articula, de manera central, en torno a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH)¹⁸. Esta norma constituye el eje vertebrador del modelo interno de igualdad por razón de sexo y refleja, en buena medida, la recepción de los mandatos derivados del Derecho de la Unión Europea, desarrollados dentro del margen de discrecionalidad reconocido a los Estados miembros en materia de organización institucional.

La LOIEMH no se limita a establecer obligaciones sustantivas en materia de igualdad y no discriminación, sino que incorpora de forma expresa un diseño institucional orientado a garantizar su implementación, a través de la creación, el refuerzo y la coordinación de organismos públicos con competencias específicas en este ámbito. Este enfoque responde a la progresiva asunción de que la efectividad real del principio de igualdad requiere estructuras estables de impulso, seguimiento y control, más allá del plano estrictamente normativo.

Entre las instituciones reforzadas en este proceso destaca el Instituto de las Mujeres, cuya configuración actual responde a la denominación establecida por la Ley 11/2020, de 30 de

¹⁸ BOE de 23 marzo 2007.

diciembre, pero que tiene su origen en el Instituto de la Mujer creado por la Ley 16/1983, de 24 de octubre¹⁹. A lo largo de su evolución, este organismo ha ido consolidándose como un actor central en el diseño, evaluación y coordinación de las políticas públicas de igualdad de género, asumiendo funciones de asesoramiento, elaboración de estudios, impulso normativo y cooperación interadministrativa.

Junto a esta institución de trayectoria consolidada, la LOIEMH prevé la creación de órganos de participación específicos, entre los que destaca el Consejo de Participación de la Mujer, regulado en su art. 78 y desarrollado por el RD 1791/2009, de 20 de noviembre²⁰. Este órgano, de carácter consultivo, responde a la lógica de incorporar a la sociedad civil organizada en el diseño y seguimiento de las políticas públicas de igualdad, reforzando así la dimensión participativa del modelo institucional.

Ahora bien, la evolución más reciente del marco institucional interno de esta materia viene marcada por la aprobación de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (LITND)²¹, que introduce un enfoque transversal de la no discriminación más allá del sexo y prevé la creación de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación (AIITND)²². Concebida como un organismo de carácter unipersonal, aún pendiente de constitución, esta Autoridad está llamada a desempeñar un papel central en la protección frente a todas las formas de discriminación y en la promoción del cumplimiento del Derecho antidiscriminatorio, tanto en el sector público como en el privado, a través de un amplio catálogo de funciones recogidas en su artículo 40. La futura

¹⁹ Ley 16/1983, de 24 de octubre, de creación del Organismo Autónomo Instituto de la Mujer (BOE de 26 octubre 1983). La denominación actual Instituto de las Mujeres procede de la modificación operada en virtud de la disposición final cuarta, apartado uno, de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (BOE de 31 diciembre 2020), que reformó expresamente su norma de creación.

²⁰ RD 1791/2009, de 20 de noviembre, por el que se regula el régimen de funcionamiento, competencias y composición del Consejo de Participación de la Mujer (BOE de 16 diciembre 2009).

²¹ BOE de 13 julio 2022.

²² A la que la LITND dedica su Título III, arts. 40 a 45.

puesta en funcionamiento de la AIITND plantea, no obstante, relevantes interrogantes en términos de articulación competencial y coordinación con otros órganos ya existentes²³.

Dentro de la arquitectura institucional interna orientada a la igualdad en el seno de los poderes públicos, han proliferado asimismo los observatorios, algunos de ellos específicamente vinculados al ámbito del empleo y la ocupación, que desempeñan funciones de análisis, recopilación de datos y elaboración de informes²⁴. A este entramado se suman los organismos autonómicos competentes en materia de igualdad y no discriminación por razón de sexo, cuya actuación resulta especialmente relevante en un Estado descentralizado y, en particular, cuando asumen competencias directamente relacionadas con el empleo y las relaciones laborales²⁵.

²³ Más ampliamente, *vid. infra*.

²⁴ Los observatorios de igualdad actúan como instrumentos de apoyo técnico para el análisis y seguimiento de las desigualdades de género, incluidas las que se manifiestan en el mercado de trabajo. En este ámbito, el Instituto de las Mujeres gestiona, entre otros, el Observatorio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, creado por el RD 1686/2000, de 6 de octubre, y el Observatorio de la Imagen de las Mujeres, creado en el año 1994, a partir de las funciones asignadas al Instituto de la Mujer en su Ley 16/1983, de 24 de octubre, cuya actividad contribuye al seguimiento del impacto de las políticas públicas de igualdad, también en el empleo y las relaciones laborales.

²⁵ En lo que se refiere a la CA de Galicia, hay que referirse, necesariamente, a la Secretaría Xeral da Igualdade en cuanto organismo encargado de diseñar, coordinar y evaluar las políticas públicas autonómicas de igualdad entre mujeres y hombres. Actúa, además, como autoridad de referencia en materia de igualdad y lucha contra la violencia de género en Galicia. Para más información:

<https://igualdade.xunta.gal/es/departamento/secretaria-xeral-da-igualdade>

En cuanto a las distintas Consellerías, ninguna tiene competencia exclusiva en materia de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, pero todas están obligadas a integrar la perspectiva de género en su actuación (*mainstreaming*), especialmente en los siguientes ámbitos: empleo y función pública; educación; sanidad; y política social. Con todo, se trata de una dimensión transversal que no sustituye a la Secretaría Xeral da Igualdade, pero refuerza el entramado institucional. Como órgano consultivo y de participación, hay que citar el Consello Galego das Mulleres, cofigurado como

En cualquier caso, con independencia de la institución concreta objeto de análisis, la evaluación crítica de su actuación en la materia ha de situarse, en este momento, en el marco del III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025, que constituye el principal instrumento de planificación y coordinación de las políticas públicas de igualdad a nivel estatal en el período reciente²⁶.

3. ORGANISMOS DE IGUALDAD INDEPENDIENTES

3.1. ORIGEN

Los organismos de igualdad de trato encuentran sus primeros antecedentes en Europa, en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, especialmente en algunos Estados de tradición anglosajona. Su aparición estuvo fuertemente influida por la experiencia estadounidense, como consecuencia de la lucha por los derechos civiles de la población afroamericana y de la progresiva institucionalización de la igualdad como objetivo específico de la acción pública. No obstante, el impulso definitivo vino de la mano de la aprobación de la Convención Internacional contra todas las formas de discriminación racial (1965)²⁷, que contribuyó decisivamente a legitimar la creación de

una vía de participación de las mujeres, a través de sus asociaciones y entidades representativas de sus intereses, en el diseño de políticas de fomento de la igualdad y de lucha contra la discriminación y erradicación de la violencia de género, principalmente. Ejerce, por lo tanto, como interlocutor ante la Administración autonómica y ante cualquier institución o entidad de carácter público o privado para el desarrollo de políticas públicas dirigidas a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Para más información: <https://igualdade.xunta.gal/gl/actualidade/constituido-o-consello-galego-das-mulleres-un-organo-de-participacion-e-asesoramento-en>

²⁶ El III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025 (PEIEMH) constituye el principal instrumento de planificación de las políticas públicas de igualdad en el ámbito de la Administración General del Estado, en cumplimiento del deber impuesto al Gobierno por los arts. 17 y 64 de la LOIEMH. Este Plan, tercero aprobado tras la entrada en vigor de la LOIEMH, actúa como marco de referencia para el despliegue horizontal del principio de igualdad y la adopción de medidas dirigidas a eliminar la discriminación por razón de sexo.

²⁷ Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Resolución 2106 (XX) de la Asamblea General de la ONU, 21 de diciembre de 1965.

mecanismos especializados de promoción y supervisión del principio de igualdad de trato²⁸.

Sin embargo, no fue hasta la primera década del siglo XXI, con la aprobación de las primeras directivas antidiscriminatorias, cuando los organismos de igualdad se consolidaron como elementos estructurales del Derecho antidiscriminatorio de la Unión Europea. En concreto, la Directiva 2000/43/CE, la Directiva 2000/78/CE, y la Directiva 2006/54/CE, introducen el mandato de creación o designación de organismos de igualdad, definiendo un núcleo mínimo de funciones y promoviendo su inserción estable en la arquitectura institucional de los Estados miembros dedicada a la prevención y al combate de la discriminación. Este impulso normativo europeo ha dado lugar, no obstante, a una notable diversidad de modelos organizativos, mandatos y grados de independencia, como consecuencia del amplio margen de discrecionalidad reconocido a los ordenamientos nacionales en los procesos de transposición²⁹.

Ahora bien, un análisis correcto del papel que juegan, o deben jugar, estos organismos ha de tener muy en cuenta la posición que ostenta en el Derecho originario el reconocimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación en función de la causa de discriminación a la que se refiera. Como es bien conocido, en el Derecho de la Unión Europea existen dos grandes bloques de protección frente a la discriminación: por un lado, el sexo y el origen racial o étnico; y, por otro, el resto de causas de discriminación, esto es, la edad, la religión o convicciones, la orientación sexual y la discapacidad. Mientras que la protección frente a la discriminación basada en el sexo y en el origen racial o étnico presenta un alcance más amplio y, aunque con determinados matices, se extiende más allá del ámbito del empleo y la ocupación, el resto de motivos

²⁸ Sobre los antecedentes de los organismos de igualdad, véase, más ampliamente, SOLÁ BARLEYCORN, I., *La Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato: su encaje en la legislación de la Unión Europea. Riesgos y oportunidades de su puesta en marcha*, IgualdadES, núm. 9, 2023, pp. 281 ss.

²⁹ De nuevo, SOLÁ BARLEYCORN, I., *La Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato...*, op. cit., p. 290.

contemplados en el artículo 19 TFUE gozan de un nivel de protección más limitado, circunscrito al ámbito del empleo y la ocupación, sin que exista, además, una exigencia obligatoria de tutela a través de organismos de igualdad.

Conscientes de este desequilibrio y con el objetivo de completar el marco legislativo de lucha contra la discriminación en el ámbito de la Unión Europea, la Comisión presentó en 2008 la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas, independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual³⁰, destinada a extender la protección por estas causas más allá del ámbito del empleo y la ocupación. No obstante, esta propuesta permanece en fase de negociación en el Consejo desde entonces y, hasta la fecha, no parece contar con perspectivas reales de adopción.

En todo caso, aunque dicha propuesta no haya prosperado, al menos en lo que se refiere a los organismos de igualdad, en el año 2024 se puso fin a esta diferencia de tratamiento entre las distintas causas de discriminación mediante la aprobación de dos directivas, que afectan por igual a todas ellas. Se trata de la Directiva (UE) 2024/1499³¹ y de la Directiva (UE) 2024/1500³². Aunque sobre ellas se volverá con posterioridad, la primera, la Directiva (UE) 2024/1499, establece los requisitos mínimos aplicables al funcionamiento

³⁰ Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas, independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, COM(2008) 426 final, Bruselas, 2 de julio de 2008.

³¹ Directiva (UE) 2024/14997, de 7 de mayo de 2024, sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en materia de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se modifican las Directivas 2000/43/CE y 2004/113/CE (DOUE de 29 de mayo de 2024).

³² Directiva (UE) 2024/1500, de 14 de mayo, sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de empleo y ocupación, y por la que se modifican las Directivas 2006/54/CE y 2010/41/UE (DOUE de 29 de mayo de 2024).

de los organismos independientes de igualdad con el fin de reforzar la aplicación del principio de igualdad de trato por motivos de origen racial, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual; la segunda, la Directiva (UE) 2024/1500/UE, hace lo propio cuando la discriminación se produce entre mujeres y hombres.

3.2. EN LAS DIRECTIVAS ANTIDISCRIMINATORIAS

Quizá la razón de ser de la aprobación de las Directivas (UE) 2024/1499 y 2024/1500 haya que buscarla, entre otros factores, en la regulación —o más propiamente, en la insuficiente regulación— de los organismos de igualdad en las primeras directivas antidiscriminatorias de la Unión Europea, esto es, la Directiva 2000/43/CE, la Directiva 2000/78/CE y la Directiva 2006/54/CE. Estas normas establecen la obligación de los Estados miembros de designar organismos encargados de la promoción de la igualdad de trato. Sin embargo, dicho mandato no se proyecta de forma uniforme sobre todas las causas de discriminación. La exigencia de designar organismos se contiene únicamente en las directivas relativas a la discriminación por razón de sexo y por origen racial o étnico —concretamente, en el artículo 20 de la Directiva 2006/54/CE y en el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE—, quedando al margen la otra Directiva antidiscriminatoria, la 2000/78/CE³³.

La redacción de ambos preceptos es, en lo sustancial, muy similar. Tanto el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE como el artículo 20 de la Directiva 2006/54/CE imponen a los Estados miembros la obligación de *designar* uno o varios organismos encargados de promover, analizar, supervisar y apoyar la igualdad de trato, respectivamente por razón de origen racial o étnico y por razón de sexo. Por otra parte, a dichos organismos se les atribuyen, como mínimo, tres funciones esenciales: la asistencia independiente a las víctimas de discriminación en la tramitación de sus reclamaciones, la realización de estudios y encuestas

³³ Algunas de estas cuestiones han sido estudiadas por ELIZONDO URRESTARAZU, J., *Igualdad en práctica: Organismos de igualdad en Europa y consideraciones para su implementación en Brasil*, Revista Estudos Institucionais, núm. 3, 2024, pp. 739 ss.

independientes sobre la discriminación y la publicación de informes y recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con la igualdad de trato.

En definitiva, ambos preceptos se limitan a establecer un núcleo funcional mínimo, sin imponer la creación de organismos específicos ni definir exigencias precisas relativas a su estatuto jurídico, estructura organizativa, composición o garantías concretas de independencia. Tan solo el art. 13 de la Directiva 2000/43/CE contempla, expresamente, la posibilidad de que estos organismos se integren en instituciones nacionales de derechos humanos u otros órganos con competencias más amplias en materia de protección de los derechos individuales³⁴.

Desde esta perspectiva, uno de los rasgos característicos del modelo europeo inicial es que las normas antidiscriminatorias no imponen la creación *ex novo* de organismos de igualdad, sino únicamente su *designación*, dejando un amplio margen de apreciación a los Estados miembros para decidir si se trata de instituciones de nueva creación o de estructuras ya existentes. Esta flexibilidad, concebida en origen para respetar los principios de autoorganización administrativa y diversidad institucional propios de los ordenamientos nacionales, ha dado lugar, en la práctica, a una notable heterogeneidad de modelos. Así, junto a organismos específicamente creados para la promoción de la igualdad, coexisten simples unidades integradas en la Administración, autoridades con distintos grados de autonomía funcional, así como organismos adscritos a defensores del pueblo o integrados en instituciones nacionales de derechos humanos³⁵.

A ello se añade que las directivas tampoco precisan cómo deben estructurarse estos organismos ni qué debe

³⁴ La ordenación europea -Directiva 2000/43/CE- de los organismos para promover la igualdad por origen racial o étnico, ya fue analizada en su día por ESTEVE GARCÍA, F., *Las directivas europeas contra la discriminación racial y la creación de organismos especializados para promover la igualdad: análisis comparativo de su transposición en España y en Francia*, Revista de Derecho Constitucional Europeo, núm. 10, 2008, pp. 189 ss.

³⁵ De este modo, SOLÁ BARLEYCORN, I. ha resumido el modelo europeo de los organismos de igualdad, *La Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato...*, op. cit., p. 284.

entenderse por independencia, limitándose a exigir que ejerzan sus funciones de *forma independiente*. El Derecho de la Unión no define, en efecto, el contenido de dicha independencia ni establece los mecanismos institucionales necesarios para garantizarla, ni concreta los requisitos relativos a la composición, el estatuto jurídico, los recursos o los procedimientos de designación de sus responsables. Más allá de la fragmentación de modelos, este silencio normativo ha podido favorecer, en no pocos casos, un cumplimiento meramente formal de las exigencias europeas, abandonando la búsqueda de la efectividad real.

3.3. TRANSPOSICIÓN EN ESPAÑA. ASPECTOS CRÍTICOS

España constituye un ejemplo paradigmático de transposición mínima de las exigencias europeas en materia de organismos de igualdad. El ordenamiento interno cumplió formalmente el mandato de designación impuesto por las directivas antidiscriminatorias, pero lo hizo sin desarrollar un auténtico modelo de autoridad independiente ni dotar a dichos organismos de garantías estructurales suficientes para el ejercicio efectivo de sus funciones.

En efecto, el legislador estatal optó por un sistema de *designación*, y no de creación *ex novo*, de organismos de igualdad, reproduciendo de manera estricta la terminología empleada por las directivas europeas³⁶. Así, para el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres fue designado el antes citado Instituto de la Mujer -actualmente Instituto de las Mujeres-, organismo creado ya en 1983, y posteriormente reconfigurado, en concreto en 2020³⁷. En lo que se refiere a la discriminación por origen racial o étnico fue designado el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE), constituido en 2003³⁸. Esta opción evidencia una voluntad de cumplimiento formal del Derecho de la

³⁶ Recuérdese el contenido literal del art. 13.1 de la Directiva 2000/43/CE y del art. 20.1 de la Directiva 2006/54/CE: "Cada Estado miembro designará (...)".

³⁷ Como se explicó con anterioridad, la actual denominación procede de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre. *Vid. supra*.

³⁸ Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, ART. 33. Su desarrollo reglamentario se produjo ex RD 1262/2007, de 21 de septiembre.

Unión, pero sin un replanteamiento profundo de la arquitectura institucional exigida por un sistema eficaz de tutela antidiscriminatoria. De hecho, ambos organismos quedaban integrados orgánicamente en un Ministerio, en concreto, el de Igualdad y carecen de autonomía funcional, presupuestaria y de personal. En consecuencia, no reúnen las condiciones materiales de independencia que, aunque no definidas de forma exhaustiva por las directivas antidiscriminatorias, se desprenden claramente del mandato de su ejercicio de forma *independiente*. Esta configuración institucional explica que España haya sido señalada reiteradamente en el ámbito europeo por las insuficiencias de su modelo de organismos de igualdad y por la debilidad de las garantías de independencia efectiva³⁹.

Desde el punto de vista funcional, la transposición española se ha limitado igualmente a los contenidos mínimos exigidos por el Derecho de la Unión. Las directivas atribuyen a los organismos de igualdad, como núcleo esencial de su mandato, tres funciones básicas: la asistencia independiente a las víctimas, la realización de estudios e informes sobre la materia y la formulación de recomendaciones. En el ámbito de la igualdad de género, se añade además la obligación de cooperación con el Instituto Europeo de la Igualdad de Género⁴⁰. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en otros Estados miembros, donde estos organismos han ido ampliando progresivamente sus competencias hacia ámbitos como la mediación, la formación especializada, la investigación de casos o incluso la intervención en procesos judiciales, en España su actuación ha quedado anclada en un perfil predominantemente promocional y administrativo.

En particular, el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica ha operado fundamentalmente como una red de asesoramiento externalizada a organizaciones no gubernamentales, mientras que el Instituto de las Mujeres ha concentrado su actividad en el

³⁹ Así lo ha recordado SOLÁ BARLEYCORN, I. *La Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato...*, op. cit., pp. 297-298.

⁴⁰ Art. 20.2 d) de la Directiva 2006/54/CE: "intercambiar, al nivel adecuado, la información disponible con organismos europeos equivalentes, como el futuro Instituto europeo de igualdad de género".

diseño y ejecución de políticas públicas de igualdad, sin asumir un papel central en la tutela directa de las víctimas de discriminación. Esta orientación funcional limita de manera significativa el alcance real de la protección ofrecida y refuerza la percepción de que el modelo español responde más a una lógica de política pública que a un verdadero sistema de garantía de derechos.

En definitiva, desde una perspectiva crítica, pueden identificarse tres grandes déficits estructurales en la transposición española de las exigencias europeas en materia de organismos de igualdad.

En primer lugar, la ausencia de independencia orgánica real. La adscripción jerárquica de los organismos designados al Ministerio competente, junto con la falta de autonomía presupuestaria, de personal y de gestión, vacía de contenido el mandato europeo de ejercicio independiente de sus funciones y contradice abiertamente el espíritu de las normas antidiscriminatorias de la Unión.

En segundo término, la limitación competencial a un contenido estrictamente mínimo, con un predominio de funciones promocionales frente a las de tutela efectiva de las víctimas. A diferencia de otros ordenamientos europeos, el modelo español no ha incorporado competencias de mediación, investigación, seguimiento de casos concretos o intervención procesal, lo que reduce de forma sustancial su capacidad de incidencia real en la lucha contra la discriminación.

Por último, las advertencias reiteradas de la Comisión Europea ponen de manifiesto que la independencia de los organismos de igualdad no puede evaluarse únicamente a partir de su forma jurídica o de la existencia de personalidad propia. Resultan determinantes otros elementos, como los procedimientos de nombramiento de sus responsables, la autonomía presupuestaria y de gestión, y la percepción pública de imparcialidad. En el caso español, ninguno de estos factores aparece adecuadamente garantizado, lo que compromete seriamente la credibilidad y la eficacia del sistema institucional de igualdad.

4. LA LEY 15/2022 Y EL REFUERZO DEL SISTEMA DE GARANTÍAS: LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE PARA LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN

La aprobación de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación⁴¹, marca un punto de inflexión en el ordenamiento jurídico español al introducir, por primera vez, una regulación general y transversal del Derecho a la igualdad de trato frente a todas las causas de discriminación. Hasta ese momento, el sistema español se caracterizaba por la dispersión normativa, sustentada fundamentalmente en el artículo 14 CE y en un conjunto de normas sectoriales⁴², como la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres o el RD Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, sin una disposición legislativa marco que articulara de forma sistemática los principios y garantías de tutela antidiscriminatoria. Por otro lado, se hacía imprescindible transponer de manera más adecuada los objetivos y fines de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE, lo que solo se había hecho parcialmente con la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, sin un adecuado debate público, lo que fue objeto de un análisis crítico por parte de la Comisión Europea, las organizaciones sociales, y especialmente las de derechos humanos⁴³.

Esta ausencia de legislación general en el ámbito de la igualdad y no discriminación se proyectaba también en el plano institucional, donde el modelo español - como acaba de comprobarse con lo expuesto en el epígrafe anterior- se había limitado a la *designación* de entidades preexistentes, integradas en la estructura de algún ministerio, sin que se

⁴¹ BOE de 13 julio 2022.

⁴² Así las califica el propio legislador del año 2022. Véase el Preámbulo de la Ley 15/2022, de 12 de julio, en concreto, su apartado III, cuando tilda a la norma recién aprobada de "ley general, frente a las leyes sectoriales, que opera a modo de legislación general de protección ante cualquier discriminación".

⁴³ La necesidad de una correcta y adecuada transposición de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE viene expresamente reconocida en el Preámbulo de la Ley 15/2022, apartado II.

hubiera configurado un único organismo de igualdad con vocación de independencia real. La Ley 15/2022, de 12 de julio, responde a esta carencia estructural y asume explícitamente la necesidad de dotar al sistema de un órgano específico, concebido como Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación (AIITND), llamado a desempeñar un papel central en la garantía efectiva del derecho a la igualdad en el ordenamiento interno.

Con la creación de la AIITND, la Ley 15/2022, de 12 de julio, configura por primera vez en el ordenamiento jurídico español un organismo de igualdad como autoridad administrativa independiente de ámbito estatal, insertándola expresamente en el modelo, a tal efecto, previsto en el capítulo IV del título II de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁴⁴. Esta calificación no es meramente nominal, sino que comporta el reconocimiento expreso de personalidad jurídica propia, autonomía e independencia funcional, capacidad de gestión presupuestaria y de personal, así como la habilitación para actuar tanto en el sector público como en el privado⁴⁵. En definitiva, aunque la AIITND se encuentre vinculada a la Administración General del Estado, en concreto, desde el mes de mayo de 2025⁴⁶, a través del Ministerio de Igualdad, no

⁴⁴ BOE de 2 octubre 2015.

⁴⁵ Sobre la definición y naturaleza jurídica de las autoridades administrativas independientes de ámbito estatal, véase el art. 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. En lo referente, en concreto, a la AIITND, repárese en el contenido del art. 41 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, en particular, sus apartados 1 y 3 en los que consta su naturaleza de "entidad de derecho público (...), dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actúa para el cumplimiento de sus fines con plena independencia y autonomía funcional respecto de las administraciones públicas (...)". Por otra parte, será su propio Estatuto el que regulará "su régimen de funcionamiento interno, su régimen de personal, su régimen económico y presupuestario y cuantas otras cuestiones relativas a su funcionamiento y régimen de actuación resulten necesarias (...) que aprobará el Consejo de Ministros mediante Real Decreto, previa consulta a la persona titular de la Autoridad Independiente".

⁴⁶ Tras la aprobación del RD 360/2025, de 6 de mayo, por el que se modifica el RD 246/2024, de 8 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad, y se modifica el RD 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE de 7 mayo 2025).

se integra jerárquicamente en su estructura, lo que supone un avance significativo respecto del modelo anterior, en el que los organismos de igualdad sí quedaban insertos en el organigrama ministerial y, por ello, carecían de una verdadera autonomía institucional. De hecho, así se encarga de recordarlo expresamente la norma reglamentaria por la que se declara la referida vinculación: la vinculación de la AIITND al Ministerio de Igualdad se hará en los términos que establecen los arts. 109 y 110 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, “sin que en ningún caso dicha vinculación afecte a su plena independencia y autonomía funcional, y sin que pueda recibir ni aceptar instrucciones en el desempeño de sus funciones y el ejercicio de sus competencias”⁴⁷. Esta configuración -independiente- refuerza, además, el grado de adecuación desde la perspectiva de las exigencias europeas. Su naturaleza jurídica de autoridad administrativa independiente se ve reforzada por un mandato material amplio y transversal, definido tanto por la extensa relación de motivos de discriminación previstos en el artículo 2 de la Ley 15/2022, de 12 de julio - entre otros, nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, situación socioeconómica, lengua, etc.-, como por la incorporación de una cláusula abierta conectada con el artículo 14 de la CE, esto, es por “cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Sin duda, este diseño aproxima a la referida AIITND al modelo europeo de organismos de igualdad de mandato múltiple y la sitúa como garante general del derecho antidiscriminatorio, si bien sin atribuirle potestades decisorias o sancionadoras, lo que condiciona el alcance efectivo de su intervención.

Más allá de la amplitud de su mandato material, la Ley 15/2022, de 12 de julio, refuerza, además, de manera significativa su perfil funcional. En concreto, junto a las

⁴⁷ Art. 1.7 del RD 246/2024, de 8 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad, y se modifica el RD 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE de 9 marzo 2024). Se trata de un apartado añadido por RD 360/2025, de 6 de mayo, antes citado.

funciones mínimas exigidas por el Derecho de la Unión en las Directivas 2000/43/CE y 2006/54/CE -asistencia independiente a las víctimas de discriminación, elaboración de estudios e informes y formulación de recomendaciones-, el art. 40 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, le atribuye un conjunto de competencias que la sitúan en una posición sensiblemente más activa dentro del sistema de tutela antidiscriminatoria. En particular, según el referido precepto, a la recién creada AIITND le corresponde garantizar la prestación independiente de servicios especializados de asistencia y orientación a las víctimas, incluida la recepción y tramitación de quejas; iniciar actuaciones de investigación, incluso de oficio, en casos relevantes o de carácter sistemático; ejercer acciones judiciales, colaborar con el Ministerio Fiscal e intervenir como *amicus curiae*; elaborar estudios, informes y dictámenes, evaluar políticas públicas y formular recomendaciones o propuestas normativas; así como colaborar con las administraciones públicas y aprobar un informe anual de actividades, que se remite al Gobierno, al Congreso y al Defensor del Pueblo. Se trata, en definitiva, de un diseño funcional que evidencia la voluntad del legislador de superar el modelo predominantemente promocional que había caracterizado hasta ahora a los organismos de igualdad existentes en España y de dotar a la nueva Autoridad de instrumentos suficientes para desempeñar, por lo menos en teoría, un papel efectivo en la garantía del Derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación.

Sin perjuicio de los indudables avances que supone la creación de este organismo, el reconocimiento de sus virtudes no debe obviar una valoración crítica de determinados aspectos de su configuración y funcionamiento, que plantean relevantes interrogantes en cuanto a su eficacia real y a su plena independencia.

De entrada, la amplitud y vaguedad con la que se formulan algunas de sus funciones que suscita dudas sobre su alcance efectivo y su operatividad práctica, lo que obliga a posponer una valoración definitiva hasta que el desarrollo reglamentario concrete su contenido y delimite con mayor precisión sus competencias.

Desde una perspectiva estructural, la independencia material o efectiva constituye uno de los principales puntos críticos del diseño institucional de la AIITND. La configuración formal de su independencia ha sido ya expuesta en los párrafos anteriores, a partir del marco normativo integrado por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, la Ley 15/2022, de 12 de julio, y el Real Decreto 360/2025, de 7 de mayo. Sin embargo, la cuestión central no reside tanto en el reconocimiento normativo de dicha independencia como en las condiciones reales para su ejercicio efectivo. En este sentido, la independencia efectiva de la institución dependerá de factores que dichas normas dejan pendientes de desarrollo, en particular, de una dotación suficiente y estable de recursos humanos y presupuestarios, así como de la aprobación de un estatuto propio plenamente operativo, aún pendiente de desarrollo reglamentario. En ausencia de estos elementos, existe el riesgo de que la Autoridad quede reducida a un diseño institucional ambicioso en el plano normativo, pero débil en términos de efectividad práctica.

En último término, la disp. adic. tercera de la Ley 15/2022, de 12 de julio, dispone que la AIITND será el organismo competente en el Reino de España a efectos de lo dispuesto en el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE, esto es, en relación con la discriminación por origen racial o étnico. Esta opción normativa resulta particularmente discutible, en la medida en que excluye de dicha designación tanto el ámbito de la no discriminación por razón de sexo —que continúa formalmente atribuido al Instituto de las Mujeres— dejando abierta la incógnita sobre el reto de las causas de discriminación contempladas en la Directiva 2000/78/CE - religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual-, respecto de las cuales, si bien no existe un mandato europeo expreso de designación de organismo de igualdad, la Ley 15/2022, de 12 de julio, habría podido optar por una solución integradora y coherente. En este contexto, el legislador estatal perpetúa una fragmentación institucional por causas de discriminación difícilmente justificable desde la lógica de un modelo integral y sistemático de tutela antidiscriminatoria, máxime cuando la propia Ley 15/2022, de 12 de julio, configura a la AIITND como un organismo con

un mandato material amplio y transversal. La consecuencia es una disfunción estructural del sistema, sin atender a criterios de eficacia ni a la tendencia europea hacia modelos de organismos de igualdad con mandato múltiple e integrado⁴⁸.

5. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN. LA APROBACIÓN DE LAS DIRECTIVAS 2024/1500 Y 2024/1499

En el marco más amplio del Pilar Europeo de Derechos Sociales, proclamado en la Cumbre Social de Gotemburgo de 2017, y tras la adopción de las más recientes directivas en materia de igualdad entre mujeres y hombres —la Directiva (UE) 2019/1158, la Directiva (UE) 2022/2381 y la Directiva (UE) 2023/970—, en el año 2024 se aprobaron otras dos directivas, dedicadas, precisamente, a organismos europeos de igualdad de género en materia de empleo y ocupación - Directiva (UE) 2024/1500⁴⁹- y en materia de Seguridad Social y de acceso a bienes y servicios -Directiva (UE) 2024/1499-. Esta última también atiende a los organismos europeos de igualdad por las demás razones de discriminación, esto es, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual⁵⁰.

La aprobación de dos directivas con un contenido sustancialmente coincidente en materia de organismos de igualdad se explica por la distinta base jurídica sobre la que se asientan las políticas europeas de igualdad de trato.

⁴⁸ El contenido de la disp. adic. tercera de la Ley 15/2022, de 12 de julio, y sus efectos, ha sido fuertemente criticado por SOLÁ BARLEYCORN, I. *La Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato...*, op. cit., p. 309.

⁴⁹ Directiva (UE) 2024/1500, de 14 de mayo, sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de empleo y ocupación, y por la que se modifican las Directivas 2006/54/CE y 2010/41/UE (DOUE de 29 mayo 2024).

⁵⁰ Directiva (UE) 2024/1499, de 7 de mayo, sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en materia de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se modifican las Directivas 2000/43/CE y 2004/113/CE (DOUE de 29 mayo 2024).

Mientras que la Directiva (UE) 2024/1500, relativa a la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo y la ocupación, se adopta sobre la base del artículo 157.3 del TFUE⁵¹, la Directiva (UE) 2024/1499, aplicable a la igualdad de trato con independencia del origen racial o étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad u orientación sexual, así como a la igualdad entre mujeres y hombres en materia de Seguridad Social y de acceso a bienes y servicios, se fundamenta en el artículo 19.1 del TFUE⁵². Así consta en el encabezamiento de las respectivas directivas, al citar, respectivamente, el art. 157.3 y el 19.1 del TFUE.

Advertida esta diferencia, ambas directivas responden a un diseño normativo espejo, al compartir estructura, técnica regulatoria y un núcleo sustancialmente equivalente de estándares mínimos aplicables a los organismos de igualdad, si bien incorporan ajustes puntuales de redacción y de encaje, derivados fundamentalmente de sus respectivos ámbitos materiales de aplicación, como sucede con la formulación más amplia de la noción de víctima en la Directiva (UE) 2024/1500, frente a la más restrictiva prevista en la Directiva (UE) 2024/1499.

Desde esta perspectiva, el contenido de ambas disposiciones adquiere una especial relevancia para el ordenamiento jurídico español, en la medida en que impone una revisión del encaje institucional diseñado por la Ley 15/2022, de 12 de julio, y, en particular, del papel atribuido a la AIITND, que se ve ahora llamada a acomodarse a un marco europeo común, caracterizado por el reforzamiento uniforme de las

⁵¹ "El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán medidas para garantizar la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato para hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, incluido el principio de igualdad de retribución para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor".

⁵² "Sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Unión por los mismos, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual".

exigencias de independencia, eficacia y capacidad operativa de los organismos de igualdad.

Sin perjuicio de que muchas de las consideraciones que se exponen a continuación resulten extensibles a los organismos de igualdad competentes respecto de otras causas de discriminación, el examen se centrará ahora en el órgano responsable de velar por la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo y la ocupación, regulado por la Directiva (UE) 2024/1500, poniendo de relieve aquellos aspectos que pueden considerarse avances significativos, junto con otros que suscitan mayores dudas.

En concreto, el análisis del contenido material de la Directiva (UE) 2024/1500 permite identificar tres ejes fundamentales en torno a los cuales se debe articular el estatuto jurídico de los organismos encargados de velar por la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo y la ocupación.

El primero, la autonomía en su designación y configuración institucional. El art. 2 de la Directiva (UE) 2024/1500 mantiene un amplio margen de autonomía de los Estados miembros en la configuración institucional de los organismos de igualdad, permitiéndoles designar uno o varios de estos órganos, por lo tanto, adoptar modelos organizativos diversos, incluidos, se supone, los organismos con mandato múltiple⁵³. Ahora bien, como ya fue advertido por la doctrina en el análisis del proyecto que antecedió a la aprobación de la Directiva (UE) 2024/1500, esta opción normativa no viene acompañada de un blindaje jurídico expreso que garantice la separación orgánica de los organismos de igualdad respecto de los departamentos ministeriales u otras estructuras gubernamentales, lo que deja abierta una zona de riesgo potencial para su independencia efectiva⁵⁴. De hecho, consciente de este riesgo, el legislador europeo admite en la exposición de considerandos de la norma que los organismos

⁵³ Una referencia a los organismos de mandato múltiple se encuentra en el art. 3.4 de la Directiva (UE) 2024/1500.

⁵⁴ Así lo puso de manifiesto SOLÁ BARLEYCORN, I. en su análisis del proyecto normativo que antecedió a la aprobación de la Directiva (UE) 2024/1500, en el que advierte que fue una cesión de la presidencia sueca en aras de alcanzar el consenso, *La Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato...*, op. cit., p. 291.

de igualdad “pueden formar parte de un ministerio o de otra entidad organizativa, a condición de que se establezcan las salvaguardias necesarias para garantizar el desempeño de sus funciones con independencia de cualquier influencia política, financiera, religiosa o de cualquier otro tipo”. Sin embargo, al quedar esta previsión relegada al ámbito de los considerandos -carentes de eficacia normativa directa-, la Directiva no impone una obligación jurídicamente exigible de separación orgánica, desplazando nuevamente el centro de gravedad de garantía de independencia hacia el plano funcional.

El segundo, la independencia funcional y orgánica como eje estructural del modelo. El art. 3 de la Directiva (UE) 2024/1500 introduce un avance cualitativo en la concepción de la independencia de los organismos de igualdad, al superar una aproximación meramente formal o declarativa. Esto es, la norma no se limita a exigir el ejercicio independiente de las funciones atribuidas, sino que proclama expresamente su independencia desde la referida perspectiva funcional, pero, también, desde la perspectiva estructural, lo que, necesariamente, va a proyectarse sobre su organización interna, la gestión de los recursos, los procedimientos de toma de decisiones y la composición de los órganos⁵⁵. Uno de los elementos más relevantes del diseño europeo de estos

⁵⁵ Estas afirmaciones se infieren de la literalidad del artículo 3 de la Directiva (UE) 2024/1500, que dispone que los Estados miembros adopten medidas para “asegurarse de que los organismos de igualdad sean independientes y estén libres de influencia externa y no soliciten ni acepten instrucciones del Gobierno ni de ninguna otra entidad pública o privada en el desempeño de sus funciones y el ejercicio de sus competencias” (art. 3.1). Asimismo, el precepto establece que dichos organismos “podrán gestionar sus propios recursos financieros y de otro tipo y adoptar sus propias decisiones en relación con su estructura interna, la rendición de cuentas, el personal y las cuestiones organizativas” (art. 3.1). De igual modo, se prevé que los Estados miembros “establecerán procedimientos transparentes” en todo lo relativo a la selección, el nombramiento y la destitución del personal y de los miembros del consejo de administración, “a fin de garantizar su competencia e independencia” (art. 3.2). Finalmente, el artículo exige que los Estados miembros garanticen que los organismos de igualdad “establezcan una estructura interna que garantice el ejercicio independiente y, cuando corresponda, imparcial, de sus competencias” (art. 3.3) y, cuando se trate de organismos con mandato múltiple, que se asegure el “ejercicio efectivo del mandato” en esta materia (art. 3.4).

organismos consiste en que la independencia no se predica exclusivamente frente a los poderes públicos, sino también frente a cualquier otra fuente de influencia externa susceptible de condicionar el ejercicio de las funciones encomendadas, incluidas, por lo tanto, las provenientes de las partes sociales⁵⁶. Esta concepción amplia de la independencia responde a una lectura realista de los riesgos que pueden comprometer la eficacia de los organismos de igualdad, especialmente en ámbitos marcados por una elevada conflictividad de intereses, como el empleo y la ocupación.

Por último, y muy importante, el reforzamiento de sus funciones, con especial atención a la asistencia a las víctimas. Finalmente, la Directiva (UE) 2024/1500 refuerza de manera significativa el catálogo de funciones atribuidas a los organismos de igualdad, estructurándolo en torno a una función central: la asistencia a las víctimas de discriminación, a partir de la cual se articulan otras competencias complementarias, como la mediación y la resolución alternativa de conflictos, la investigación de los hechos, la emisión de dictámenes o decisiones y la legitimación para actuar en vía judicial. La centralidad de la función asistencial quizás responda a la necesidad de afrontar uno de los déficits estructurales del sistema de tutela antidiscriminatoria: el bajo nivel de denuncias, vinculado en buena medida al desconocimiento de los derechos existentes y de los mecanismos institucionales de protección. Desde esta perspectiva, la obligación impuesta a los organismos de igualdad de proporcionar información clara, accesible y comprensible a las personas afectadas constituye un elemento clave para garantizar un acceso efectivo a la justicia en materia de igualdad.

⁵⁶ Así lo había advertido también SOLÁ BARLEYCORN, I. en el estudio del proyecto normativo que antecedió a la aprobación de la Directiva (UE) 2024/1500, refiriéndose a las "organizaciones sociales, sindicales o empresariales. *La Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato...*, op. cit., p. 291.

6. REFLEXIONES FINALES

Las reflexiones vertidas a lo largo de este trabajo permiten reafirmar una idea esencial: la efectividad del derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo en el empleo y la ocupación no depende únicamente del contenido de las normas, sino también -y de manera decisiva- de la forma en que se articulan las estructuras institucionales llamadas a garantizarlas. En un marco jurídico verdaderamente garantista, la igualdad no puede quedar reducida a una proclamación formal, sino que exige la existencia de instituciones capaces de prevenir las situaciones de discriminación, detectar sus manifestaciones y ofrecer respuestas eficaces, accesibles y reparadoras a quienes las sufren. Desde esta perspectiva, el análisis multinivel realizado pone de manifiesto que, pese a la consolidación del Derecho europeo en materia de igualdad y a los avances producidos en el plano interno, sigue existiendo una distancia significativa entre el reconocimiento normativo del principio y su aplicación efectiva, especialmente cuando el entramado institucional es débil, fragmentado o carece de independencia y medios suficientes.

En este contexto, el caso español ilustra con claridad los límites de una transposición de mínimos en materia de organismos de igualdad. Durante años, el cumplimiento formal de las exigencias europeas en cuanto a la designación de estos organismos no se tradujo en la configuración de instituciones dotadas de autonomía funcional, recursos adecuados y competencias orientadas a la tutela directa de las víctimas. Precisamente por ello, la aprobación de la Ley 15/2022, de 12 de julio, y la creación de la AIITND representan un punto de inflexión relevante. Por primera vez, el legislador apuesta por una autoridad administrativa independiente, con personalidad jurídica propia y un mandato material amplio, llamada a superar el enfoque predominantemente promocional del modelo anterior y a reforzar la dimensión garantista del sistema. Sin embargo, este avance no despeja todas las incógnitas. La amplitud y, en algunos casos, la indeterminación de las funciones atribuidas a la citada Autoridad hacen que su eficacia real dependa en buena medida del posterior desarrollo

reglamentario. Del mismo modo, la independencia formal reconocida por la norma deberá materializarse en condiciones efectivas de funcionamiento, lo que remite necesariamente a la dotación de recursos humanos y presupuestarios suficientes, a la estabilidad financiera y a la aprobación de un estatuto plenamente operativo. En ausencia de estos elementos, existe el riesgo de que la AIITND quede como una construcción ambiciosa en el plano normativo, pero con un impacto limitado en la práctica.

A estas incertidumbres se suma una cuestión estructural especialmente problemática: la persistencia de la fragmentación institucional en función de las distintas causas de discriminación, que el propio diseño de la Ley 15/2022, de 12 de julio, no logra resolver de manera coherente. La designación formal de la AIITND a los exclusivos efectos del artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE, junto con la continuidad del Instituto de las Mujeres como organismo responsable en materia de igualdad por razón de sexo, mantiene un esquema difícilmente justificable desde una lógica integradora y de eficiencia institucional. Además, este diseño deja en una posición de encaje imperfecto a las causas de discriminación contempladas en la Directiva 2000/78/CE. Desde una perspectiva sistémica, esta dualidad institucional dificulta la claridad competencial, complica el acceso a la tutela para las potenciales víctimas y obliga a extremar los mecanismos de coordinación para evitar solapamientos, vacíos de protección o respuestas desiguales en función del motivo de discriminación.

La aprobación de las Directivas (UE) 2024/1500 y 2024/1499 permite cerrar el análisis con una conclusión clara: el Derecho de la Unión avanza hacia un modelo de organismos de igualdad más exigente, más operativo y claramente centrado en la asistencia efectiva a las víctimas, al tiempo que perfila con mayor precisión la independencia funcional y estructural como condición imprescindible para una tutela real. La centralidad que estas directivas otorgan a la función asistencial, junto con el refuerzo de competencias como la mediación, la investigación, la emisión de dictámenes o decisiones, la intervención judicial y la accesibilidad de los servicios, apunta a una concepción del organismo de igualdad

como un garante activo del derecho, y no como un mero actor de promoción. El reto inmediato para el ordenamiento jurídico español no es, por tanto, limitarse a cumplir formalmente con las exigencias de transposición, sino alinear su arquitectura institucional con la lógica garantista que estas normas consolidan, asegurando una dotación suficiente de recursos, una coordinación real entre instituciones -incluida la Inspección de Trabajo y Seguridad Social-, una delimitación clara de competencias y un diseño que haga la tutela reconocible y accesible para quienes sufren discriminación. Solo así podrá afirmarse que la institucionalidad de la igualdad cumple verdaderamente su función: la de constituir una garantía efectiva, y no meramente declarativa, de los derechos de igualdad y no discriminación en el ámbito laboral.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ELIZONDO URRESTARAZU, J., *Igualdad en práctica: Organismos de igualdad en Europa y consideraciones para su implementación en Brasil*, Revista Estudos Institucionais, núm. 3, 2024.
- ESTEVE GARCÍA, F., *Las directivas europeas contra la discriminación racial y la creación de organismos especializados para promover la igualdad: análisis comparativo de su transposición en España y en Francia*, Revista de Derecho Constitucional Europeo, núm. 10, 2008,
- SOLÁ BARLEYCORN, I., *La Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato: su encaje en la legislación de la Unión Europea. Riesgos y oportunidades de su puesta en marcha*, IgualdadES, núm. 9, 2023.