

TUTELA INSTITUCIONAL DA PROMOCIÓN E APLICACIÓN DA IGUALDADE ENTRE MULLERES E HOMES NO EMPREGO E NA OCUPACIÓN

MARÍA BELÉN FERNÁNDEZ DOCAMPO

Profesora Titular Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Universidade de Vigo

belendocampo@uvigo.gal

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.

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.

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. A ARQUITECTURA INSTITUCIONAL COMO PILAR DO MARCO XURÍDICO GARANTISTA DA IGUALDADE ENTRE MULLERES E HOMES. APROXIMACIÓN; 2. IGUALDADE E NON DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO EN PERSPECTIVA MULTINIVEL: DO RECOÑECIMENTO NORMATIVO Á INSTITUCIONALIDADE DA IGUALDADE; 2.1. PLANO INTERNACIONAL; 2.2. PLANO EUROPEO; 2.3. PLANO INTERNO; 3. ORGANISMOS DE IGUALDADE INDEPENDENTES; 3.1. ORIXE; 3.2. NAS DIRECTIVAS ANTIDISCRIMINATORIAS; 3.3. TRANSPOSICIÓN EN ESPAÑA. ASPECTOS CRÍTICOS; 4. A LEI 15/2022 E O REFORZO DO SISTEMA DE GARANTÍAS: A AUTORIDADE INDEPENDENTE PARA A IGUALDADE DE TRATO E A NON DISCRIMINACIÓN; 5. ESTADO ACTUAL DA CUESTIÓN. A APROBACIÓN DAS DIRECTIVAS 2024/1500 E 2024/1499; 6. REFLEXIÓNS FINAIS; 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. A ARQUITECTURA INSTITUCIONAL COMO PILAR DO MARCO XURÍDICO GARANTISTA DA IGUALDADE ENTRE MULLERES E HOMES. APROXIMACIÓN

O marco normativo relativo ao dereito á igualdade e á non discriminación entre mulleres e homes no emprego e na ocupación, así como os seus avances máis significativos, foi obxecto dunha análise exhaustiva desde enfoques moi diversos: en perspectiva histórica, no contexto internacional e supranacional, no ámbito do Dereito interno e comparado, e tamén desde a óptica da interpretación xurisprudencial. Porén, a consecución da plena igualdade por razón de sexo continúa a identificarse como un dos grandes desafíos a escala mundial e constitúe, ademais, un dos ámbitos de intervención máis estreitamente vinculados á cohesión social e á construción de sociedades verdadeiramente inclusivas.

Unha sociedade inclusiva susténtase no recoñecemento e respecto da diversidade —sexo, xénero, idade, discapacidade, orixe étnica, relixión, orientación sexual, situación socioeconómica, entre outras dimensións— e, ao mesmo tempo, persegue garantir a igualdade de oportunidades e a non discriminación, mediante a eliminación de barreiras xurídicas, institucionais, físicas, comunicativas ou culturais que dificultan ou impiden a plena participación de todas as persoas.

Por iso, ao referirse a un marco xurídico garantista en materia de igualdade e non discriminación por razón de sexo, non resulta suficiente con enumerar o conxunto de normas, principios, institucións e mecanismos de tutela que recoñecen formalmente este dereito. Resulta imprescindible, ademais, que o devandito entramado xurídico incorpore obrigas efectivas de prevención da discriminación, facilite a carga da proba e asegure mecanismos adecuados de reparación e sanción fronte á súa vulneración. En definitiva, debe artellarse arredor dun conxunto de elementos estruturais orientados a garantir a súa efectividade real. Entre estes elementos, de forma moi sintética, destacan os seguintes: en primeiro lugar, a definición material das distintas formas de discriminación e a incorporación da igualdade substantiva e da transversalidade de xénero —*gender mainstreaming*— como principios reitores da acción pública e privada. Tamén,

a imposición de obrigas de prevención, así como de accións positivas dirixidas a corrixir desigualdades estruturais. Así mesmo, a previsión de mecanismos procesuais reforzados e dunha reparación integral fronte ás vulneracións. Igualmente, o establecemento dun réxime sancionador efectivo, proporcionado e disuasorio. E, finalmente, a articulación de instrumentos de transparencia, recollida de datos e avaliación periódica do impacto das políticas de igualdade.

Non obstante, un marco normativo verdadeiramente garantista require tamén dunha arquitectura institucional sólida. Isto implica o deseño e a existencia de organismos públicos de igualdade independentes, dotados de funcións de supervisión, asesoramento e apoio ás vítimas, así como a presenza dunha inspección —laboral ou doutras autoridades competentes— con capacidade efectiva de control e proposta sancionadora, e dun sistema de tutela administrativa e xudicial accesible, capaz de garantir unha protección integral fronte ás vulneracións do dereito. Pois ben, é precisamente na primeira destas dimensións onde se centra o presente traballo, a través da análise da configuración actual dos organismos de igualdade, en particular do seu deseño institucional, do seu grao de independencia funcional e estrutural e das funcións que teñen atribuídas, poñendo de relevo as principais lagoas do modelo vixente e os retos que formula a súa adecuación ás esixencias europeas máis recentes.

2. IGUALDADE E NON DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO EN PERSPECTIVA MULTINIVEL: DO RECOÑECIMENTO NORMATIVO Á INSTITUCIONALIDADE DA IGUALDADE

2.1. PLANO INTERNACIONAL

No plano internacional, todas as institucións dedicadas á protección dos dereitos humanos recoñecen o sexo como un factor diferencial prohibido e incorporaron progresivamente a igualdade entre mulleres e homes como un eixo vertebrador dos seus estándares normativos. O exemplo máis emblemático constitúe o sistema das Nacións Unidas, que, ademais de recoñecer na Declaración Universal dos Dereitos

Humanos (1948)¹ a igualdade de dereitos entre homes e mulleres e a prohibición xeral da discriminación², desenvolveu un conxunto de instrumentos e estratexias especificamente orientados a combater a desigualdade por razón de xénero. Entre eles destacan a Declaración sobre a eliminación de todas as formas de discriminación contra a muller (1967)³, a proclamación do Ano Internacional da Muller (1975)⁴ e o posterior Decenio para a Muller (1976-1986)⁵, que marcaron un punto de inflexión na axenda

¹ Declaración Universal dos Dereitos Humanos, Resolución 217 A (III) da Asemblea Xeral da ONU, do 10 de decembro de 1948. En diante, DUDH 1948.

² Son varios os preceptos da DUDH 1948 que recoñecen a igualdade entre mulleres e homes e a prohibición da discriminación por razón de sexo, entre outros, os seguintes: o art. 1, que recoñece expresamente que todos os seres humanos «nacen libres e iguais en dignidade e dereitos»; o art. 2, que recoñece a toda persoa todos os «dereitos e liberdades proclamados nesta Declaración, sen distinción ningunha», incluíndo expresamente a prohibición de distincións baseadas no sexo; o art. 7, que recoñece a «igualdade ante a lei (...)» e o dereito a igual protección da lei» e o «dereito a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración e contra toda incitación a tal discriminación»; e o art. 16, que establece de forma expresa que mulleres e homes teñen os mesmos dereitos «no matrimonio, durante o matrimonio e no caso de disolución do matrimonio».

³ Declaración sobre a Eliminación de Todas as Formas de Discriminación contra a Muller, Resolución 2263 (XXII) da Asemblea Xeral da ONU, do 7 de novembro de 1967.

⁴ Proclamación do Ano Internacional da Muller, Resolución 3010 (XXVII) da Asemblea Xeral da ONU, do 18 de decembro de 1972. Tratábase dunha Resolución que orientaba a acción internacional cara a tres metas moi claras: promover a igualdade entre mulleres e homes, asegurar a plena participación das mulleres no desenvolvemento e recoñecer o seu papel esencial na paz. A Resolución enmarcou a celebración da Conferencia Mundial do Ano Internacional da Muller (Cidade de México, 1975) e abriu o camiño cara ao Decenio das Nacións Unidas para a Muller (1976-1985).

⁵ Decenio das Nacións Unidas para a Muller: Igualdade, Desenvolvemento e Paz, Resolución 3520 (XXX) da Asemblea Xeral da ONU, do 15 de decembro de 1975. Tratábase dunha Resolución que daba continuidade ao Ano Internacional da Muller e establecía un marco estratéxico para o período 1976-1985. Os seus obxectivos fundamentais eran promover a plena igualdade entre mulleres e homes, asegurar a integración efectiva das mulleres no desenvolvemento económico e social e recoñecer a súa contribución esencial á paz internacional. A Resolución situou como referencia programática o Plan de Acción Mundial adoptado na Conferencia de México (1975) e exhortou os Estados e os organismos das Nacións Unidas a adoptar políticas e mecanismos específicos para garantir o avance real da igualdade de xénero durante o Decenio.

internacional. Con todo, o fito máis relevante desta etapa foi, sen dúbida, a adopción da Convención sobre a eliminación de todas as formas de discriminación contra a muller (1979) (CEDAW)⁶, verdadeiro tratado de referencia na materia, que conta ademais cun Comité CEDAW encargado de supervisar o cumprimento estatal e emitir recomendacións interpretativas de gran influencia. A liña de acción das Nacións Unidas en favor da igualdade entre homes e mulleres e da prohibición da discriminación viuse reforzada nos últimos tempos coa Axenda 2030 para o Desenvolvemento Sostible, adoptada no ano 2015⁷, cuxo Obxectivo 5 consagra a igualdade de xénero e o empoderamento de todas as mulleres e nenas como metas esenciais para o desenvolvemento sostible e a garantía dos dereitos humanos a escala global⁸.

Seguindo co plano internacional, pero xa no concreto ámbito laboral, non se pode esquecer o papel desempeñado nesta materia pola Organización Internacional do Traballo (OIT), que incorporou a igualdade de xénero e a prohibición da discriminación como principios estruturais da súa acción normativa. A través dos seus convenios, recomendacións e mecanismos de control, contribuíu de maneira decisiva á configuración de estándares internacionais orientados a garantir condicións de traballo xustas e equitativas para todas as persoas, con independencia do seu sexo. Neste contexto, destacan especialmente o Convenio núm. 100, relativo á igualdade de remuneración entre a man de obra masculina e a feminina por un traballo de igual valor (1951), e o Convenio núm. 111, sobre a discriminación no emprego e na ocupación (1958), ambos incluídos entre os convenios fundamentais da OIT no marco da Declaración relativa aos principios e dereitos fundamentais no traballo, adoptada en

⁶ Convención sobre a Eliminación de Todas as Formas de Discriminación contra a Muller (CEDAW), Resolución 34/180 da Asemblea Xeral da ONU, do 18 de decembro de 1979. CEDAW son as siglas en inglés de *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*.

⁷ Axenda 2030 para o Desenvolvemento Sostible, Resolución A/RES/70/1 da Asemblea Xeral das Nacións Unidas, aprobada o 25 de setembro de 2015.

⁸ Sobre o ODS 5, de maneira máis ampla:

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

1998 e actualizada en 2022⁹, o que pon de relevo a centralidade da igualdade e da non discriminación no sistema internacional de protección dos dereitos laborais.

2.2. PLANO EUROPEO

No ámbito europeo, a construción do principio de igualdade entre mulleres e homes presenta unha evolución progresiva, marcada inicialmente por unha aproximación funcional e económica. En efecto, o recoñecemento orixinario da igualdade de trato limitouse ao ámbito retributivo, a través do artigo 119 do Tratado Constitutivo da Comunidade Económica Europea (1957)¹⁰, que recoñecía o principio de igualdade de retribución entre traballadores e traballadoras por un mesmo traballo, co obxectivo principal de evitar distorsións da competencia no mercado común. Non obstante, este precepto sentou as bases para o posterior desenvolvemento da igualdade de xénero no ámbito laboral desde unha perspectiva xurídica máis ampla.

Este principio foi posteriormente trasladado e reforzado no Tratado de Funcionamento da Unión Europea¹¹, ampliándose o seu alcance mediante a incorporación expresa do concepto de traballo de igual valor, o que permitiu superar unha concepción estritamente formal da igualdade salarial. A partir deste núcleo inicial, o Dereito da Unión foi configurando progresivamente un *corpus* normativo cada vez máis extenso, que abrangue tanto o emprego por conta allea como o traballo autónomo, así como ámbitos conexos como a Seguridade Social e, de maneira progresiva, outros espazos que transcenden o marco estritamente laboral, como o acceso a bens e servizos e o seu subministro.

Neste proceso de expansión normativa resultan especialmente relevantes, entre outras, a Directiva 2006/54/CE, do 5 de xullo de 2006, relativa á aplicación do

⁹ Declaración relativa aos principios e dereitos fundamentais no traballo, adoptada pola Conferencia Internacional do Traballo na súa 86.ª reunión, celebrada en Xenebra o 18 de xuño de 1998, e emendada na 110.ª reunión da Conferencia Internacional do Traballo (2022).

¹⁰ Tratado constitutivo da Comunidade Económica Europea (TCEE), asinado en Roma o 25 de marzo de 1957.

¹¹ Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE), versión consolidada tras o Tratado de Lisboa, art. 157 (DOUE do 26 de outubro de 2012).

principio de igualdade de oportunidades e igualdade de trato entre homes e mulleres en asuntos de emprego e ocupación (refundición)¹²; a Directiva 2010/41/UE, do 7 de xullo de 2010, relativa á aplicación do principio de igualdade de trato entre homes e mulleres que exercen unha actividade autónoma, e pola que se derroga a Directiva 86/613/CEE do Consello¹³; a Directiva 79/7/CEE, do 19 de decembro de 1978, relativa á aplicación progresiva do principio de igualdade de trato entre homes e mulleres en materia de Seguridade Social¹⁴; e a Directiva 2004/113/CE, do 13 de decembro de 2004, que aplica o principio de igualdade de trato entre mulleres e homes ao acceso a bens e servizos e ao seu subministro¹⁵, xa fóra do ámbito estritamente laboral. A través deste entramado normativo, fundamentalmente, a Unión Europea contribuíu de maneira decisiva á configuración dun dereito xeral á igualdade e á non discriminación por razón de sexo.

Con todo, pese aos avances indiscutibles acadados, a igualdade de xénero na Unión Europea e nos seus Estados membros dista aínda de constituír unha realidade plenamente efectiva, na medida en que o seu grao de implantación depende en gran medida das opcións normativas, institucionais e culturais propias de cada ordenamento interno. As directivas europeas en materia de igualdade, ao establecer estándares mínimos de protección e deixar unha ampla marxe de apreciación aos Estados membros para o seu desenvolvemento e mellora, permitiron a pervivencia de determinados postulados discutibles desde a perspectiva da igualdade substantiva, como a acentuación do elemento comparativo na definición da discriminación, a esixencia da comunicación previa do embarazo para activar determinadas garantías de protección da maternidade, ou a caracterización do acoso sexual ou sexista como conduta non desexada.

¹² DOUE do 26 de xullo de 2006.

¹³ DOUE do 15 de xullo de 2010.

¹⁴ DOUE do 10 de xaneiro de 1979.

¹⁵ DOUE do 21 de decembro de 2004.

Estas limitacións proxéctanse tamén sobre o deseño institucional do modelo europeo de tutela da igualdade. Neste sentido, tanto o art. 20 da Directiva 2006/54/CE¹⁶ como o art. 11 da Directiva 2010/41/UE¹⁷ impoñen aos Estados membros a obriga de designar un ou varios organismos responsables da promoción, a análise, o seguimento e o apoio da igualdade de trato, sen discriminación por razón de sexo. Porén, ditas disposicións recoñecen unha ampla marxe de autoorganización nacional, ao non esixir a creación de organismos *ad hoc* nin establecer requisitos detallados sobre a súa estrutura, composición ou funcionamento, o que deu lugar a unha notable diversidade de modelos institucionais. En todo caso, o Dereito da Unión esixe que estes organismos desempeñen, cando menos, determinadas funcións esenciais, entre as que se inclúen a asistencia independente ás vítimas de discriminación, a realización de enquisas e estudos independentes, a publicación de informes e a formulación de recomendacións sobre calquera cuestión relacionada coa igualdade de trato. Así mesmo, impónse a obriga de asegurar o intercambio de información e a cooperación con organismos europeos equivalentes, como o Instituto Europeo da Igualdade de Xénero. Así se infire dos seus preceptos reguladores, antes citados, o art. 20.2 da Directiva 2006/54/CE e o art. 11.2 da Directiva 2010/41/UE.

¹⁶ Baixo a rúbrica «Organismos de fomento da igualdade», o seu apartado 1 dispón: «Cada Estado membro designará un ou máis organismos responsables da promoción, a análise, o seguimento e o apoio da igualdade de trato entre todas as persoas, sen discriminación por razón de sexo, e adoptará para este fin as disposicións necesarias. Estes organismos poderán formar parte dos órganos responsables a nivel nacional da defensa dos dereitos humanos ou da salvagarda dos dereitos individuais».

¹⁷ Baixo a mesma rúbrica ca o anterior, «Organismos de fomento da igualdade», o seu apartado 1 dispón que: «Cada Estado membro adoptará as medidas necesarias para velar por que o organismo ou organismos designados de conformidade co artigo 20 da Directiva 2006/54/CE sexan tamén competentes para a promoción, a análise, o seguimento e o apoio da igualdade de trato entre todas as persoas incluídas no ámbito de aplicación da presente Directiva, sen discriminación por razón de sexo». Cómpre lembrar que o ámbito de aplicación da Directiva 2010/41/UE, segundo sinala o seu art. 1.1, abrangue «(...) os homes e as mulleres que exercen unha actividade autónoma ou contribúen ao exercicio dunha actividade deste tipo, en relación con aqueles ámbitos que non están cubertos polas Directivas 2006/54/CE e 79/7/CEE».

Neste marco, os organismos de igualdade configúranse como pezas clave da arquitectura institucional da non discriminación na Unión Europea, aínda que con evidentes carencias que condicionan a súa capacidade para garantir unha tutela real e efectiva do principio de igualdade entre mulleres e homes.

2.3. PLANO INTERNO

No Reino de España, a configuración dun marco institucional específico para a promoción e aplicación da igualdade entre mulleres e homes artéllase, de maneira central, arredor da Lei orgánica 3/2007, do 22 de marzo, para a igualdade efectiva de mulleres e homes (LOIEMH)¹⁸. Esta norma constitúe o eixo vertebrador do modelo interno de igualdade por razón de sexo e reflicte, en boa medida, a recepción dos mandatos derivados do Dereito da Unión Europea, desenvolvidos dentro da marxe de discrecionalidade recoñecida aos Estados membros en materia de organización institucional.

A LOIEMH non se limita a establecer obrigas substantivas en materia de igualdade e non discriminación, senón que incorpora de forma expresa un deseño institucional orientado a garantir a súa implementación, a través da creación, o reforzo e a coordinación de organismos públicos con competencias específicas neste ámbito. Este enfoque responde á progresiva asunción de que a efectividade real do principio de igualdade require estruturas estables de impulso, seguimento e control, máis alá do plano estritamente normativo.

Entre as institucións reforzadas neste proceso destaca o Instituto das Mulleres, cuxa configuración actual responde á denominación establecida pola Lei 11/2020, do 30 de decembro, pero que ten a súa orixe no Instituto da Muller creado pola Lei 16/1983, do 24 de outubro¹⁹. Ao longo da súa

¹⁸ BOE do 23 de marzo de 2007.

¹⁹ Lei 16/1983, do 24 de outubro, de creación do Organismo Autónomo Instituto da Muller (BOE do 26 de outubro de 1983). A denominación actual Instituto das Mulleres procede da modificación operada en virtude da disposición derradeira cuarta, apartado un, da Lei 11/2020, do 30 de

evolución, este organismo foi consolidándose como un actor central no deseño, avaliación e coordinación das políticas públicas de igualdade de xénero, asumindo funcións de asesoramento, elaboración de estudos, impulso normativo e cooperación interadministrativa.

Xunto a esta institución de traxectoria consolidada, a LOIEMH prevé a creación de órganos de participación específicos, entre os que destaca o Consello de Participación da Muller, regulado no seu art. 78 e desenvolvido polo RD 1791/2009, do 20 de novembro²⁰. Este órgano, de carácter consultivo, responde á lóxica de incorporar a sociedade civil organizada no deseño e seguimento das políticas públicas de igualdade, reforzando así a dimensión participativa do modelo institucional.

Agora ben, a evolución máis recente do marco institucional interno nesta materia vén marcada pola aprobación da Lei 15/2022, do 12 de xullo, integral para a igualdade de trato e a non discriminación (LITND)²¹, que introduce un enfoque transversal da non discriminación máis alá do sexo e prevé a creación da Autoridade Independente para a Igualdade de Trato e a Non Discriminación (AIITND)²². Concibida como un organismo de carácter unipersoal, aínda pendente de constitución, esta Autoridade está chamada a desempeñar un papel central na protección fronte a todas as formas de discriminación e na promoción do cumprimento do Dereito antidiscriminatorio, tanto no sector público como no privado, a través dun amplo catálogo de funcións recollidas no seu artigo 40. A futura posta en funcionamento da AIITND formula, non obstante, relevantes interrogantes en termos de articulación competencial e coordinación con outros órganos xa existentes²³.

Dentro da arquitectura institucional interna orientada á igualdade no seo dos poderes públicos, proliferaron así

decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2021 (BOE do 31 de decembro de 2020), que reformou expresamente a súa norma de creación.

²⁰ RD 1791/2009, do 20 de novembro, polo que se regula o réxime de funcionamento, as competencias e a composición do Consello de Participación da Muller (BOE do 16 de decembro de 2009).

²¹ BOE do 13 de xullo de 2022.

²² Á que a LITND dedica o seu Título III, arts. 40 a 45.

²³ Máis amplamente, *vid. infra*.

mesmo os observatorios, algúns deles especificamente vinculados ao ámbito do emprego e da ocupación, que desempeñan funcións de análise, recompilación de datos e elaboración de informes²⁴. A este entramado súmanse os organismos autonómicos competentes en materia de igualdade e non discriminación por razón de sexo, cuxa actuación resulta especialmente relevante nun Estado descentralizado e, en particular, cando asumen competencias directamente relacionadas co emprego e coas relacións laborais²⁵.

²⁴ Os observatorios de igualdade actúan como instrumentos de apoio técnico para a análise e o seguimento das desigualdades de xénero, incluídas aquelas que se manifestan no mercado de traballo. Neste ámbito, o Instituto das Mulleres xestiona, entre outros, o Observatorio de Igualdade de Oportunidades entre Mulleres e Homes, creado polo RD 1686/2000, do 6 de outubro, e o Observatorio da Imaxe das Mulleres, creado no ano 1994, a partir das funcións asignadas ao Instituto da Muller na súa Lei 16/1983, do 24 de outubro, cuxa actividade contribúe ao seguimento do impacto das políticas públicas de igualdade, tamén no emprego e nas relacións laborais.

²⁵ No que se refire á Comunidade Autónoma de Galicia, cómpre referirse necesariamente á Secretaría Xeral da Igualdade como organismo encargado de deseñar, coordinar e avaliar as políticas públicas autonómicas de igualdade entre mulleres e homes. Actúa, ademais, como autoridade de referencia en materia de igualdade e loita contra a violencia de xénero en Galicia.

Para máis información:

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

No que atinxe ás distintas Consellerías, ningunha ten competencia exclusiva en materia de igualdade e non discriminación entre mulleres e homes, mais todas están obrigadas a integrar a perspectiva de xénero na súa actuación (*mainstreaming*), especialmente nos seguintes ámbitos: emprego e función pública; educación; sanidade; e política social. Con todo, trátase dunha dimensión transversal que non substitúe a Secretaría Xeral da Igualdade, senón que reforza o entramado institucional. Como órgano consultivo e de participación, cómpre citar o Consello Galego das Mulleres, configurado como unha vía de participación das mulleres, a través das súas asociacións e entidades representativas dos seus intereses, no deseño de políticas de fomento da igualdade e de loita contra a discriminación e a erradicación da violencia de xénero, principalmente. Exerce, polo tanto, como interlocutor ante a Administración autonómica e ante calquera institución ou entidade de carácter público ou privado para o desenvolvemento de políticas públicas dirixidas a acadar a igualdade efectiva entre homes e mulleres. Para máis información:

<https://igualdade.xunta.gal/gl/actualidade/constituído-o-consello-galego-das-mulleres-un-organo-de-participacion-e-asesoramento-en>

En calquera caso, con independencia da institución concreta obxecto de análise, a avaliación crítica da súa actuación nesta materia debe situarse, neste momento, no marco do III Plan Estratéxico para a Igualdade Efectiva de Mulleres e Homes 2022-2025, que constitúe o principal instrumento de planificación e coordinación das políticas públicas de igualdade a nivel estatal no período recente²⁶.

3. ORGANISMOS DE IGUALDADE INDEPENDENTES

3.1. ORIXE

Os organismos de igualdade de trato atopan os seus primeiros antecedentes en Europa nas décadas dos sesenta e setenta do século XX, especialmente nalgúns Estados de tradición anglosaxoa. A súa aparición estivo fortemente influída pola experiencia estadounidense, como consecuencia da loita polos dereitos civís da poboación afroamericana e da progresiva institucionalización da igualdade como obxectivo específico da acción pública. Porén, o impulso definitivo veu da man da aprobación da Convención Internacional contra todas as formas de discriminación racial (1965)²⁷, que contribuíu de maneira decisiva a lexitimar a creación de mecanismos especializados de promoción e supervisión do principio de igualdade de trato²⁸.

Con todo, non foi ata a primeira década do século XXI, coa aprobación das primeiras directivas antidiscriminatorias, cando os organismos de igualdade se consolidaron como

²⁶ O III Plan Estratéxico para a Igualdade Efectiva de Mulleres e Homes 2022-2025 (PEIEMH) constitúe o principal instrumento de planificación das políticas públicas de igualdade no ámbito da Administración Xeral do Estado, en cumprimento do deber imposto ao Goberno polos arts. 17 e 64 da LOIEMH. Este Plan, terceiro aprobado tras a entrada en vigor da LOIEMH, actúa como marco de referencia para o despregamento horizontal do principio de igualdade e a adopción de medidas dirixidas a eliminar a 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.

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.

elementos estruturais do Dereito antidiscriminatorio da Unión Europea. En concreto, a Directiva 2000/43/CE, a Directiva 2000/78/CE e a Directiva 2006/54/CE introducen o mandato de creación ou designación de organismos de igualdade, definindo un núcleo mínimo de funcións e promovendo a súa inserción estable na arquitectura institucional dos Estados membros dedicada á prevención e á loita contra a discriminación. Este impulso normativo europeo deu lugar, non obstante, a unha notable diversidade de modelos organizativos, mandatos e graos de independencia, como consecuencia da ampla marxe de discrecionalidade recoñecida aos ordenamentos nacionais nos procesos de transposición²⁹.

Agora ben, unha análise correcta do papel que desempeñan, ou deben desempeñar, estes organismos debe ter moi en conta a posición que ocupa no Dereito orixinario o recoñecemento do principio de igualdade de trato e non discriminación en función da causa de discriminación á que se refira. Como é ben coñecido, no Dereito da Unión Europea existen dous grandes bloques de protección fronte á discriminación: por unha banda, o sexo e a orixe racial ou étnica; e, pola outra, o resto de causas de discriminación, isto é, a idade, a relixión ou conviccións, a orientación sexual e a discapacidade. Mentres que a protección fronte á discriminación baseada no sexo e na orixe racial ou étnica presenta un alcance máis amplo e, aínda que con determinados matices, se estende máis alá do ámbito do emprego e da ocupación, o resto de motivos contemplados no artigo 19 TFUE gozan dun nivel de protección máis limitado, circunscrito ao ámbito do emprego e da ocupación, sen que exista, ademais, unha esixencia obrigatoria de tutela a través de organismos de igualdade.

Conscientes deste desequilibrio e co obxectivo de completar o marco lexislativo de loita contra a discriminación no ámbito da Unión Europea, a Comisión presentou en 2008 a Proposta de Directiva do Consello pola que se aplica o principio de igualdade de trato entre as persoas, independentemente da

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

súa relixión ou conviccións, discapacidade, idade ou orientación sexual³⁰, destinada a estender a protección por estas causas máis alá do ámbito do emprego e da ocupación. Porén, esta proposta permanece en fase de negociación no Consello desde entón e, ata a data, non parece contar con perspectivas reais de adopción.

En todo caso, aínda que devandita proposta non prosperase, polo menos no que se refire aos organismos de igualdade, no ano 2024 púxose fin a esta diferenza de tratamento entre as distintas causas de discriminación mediante a aprobación de dúas directivas, que lles afectan por igual. Trátase da Directiva (UE) 2024/1499³¹ e da Directiva (UE) 2024/1500³². Aínda que sobre elas se volverá con posterioridade, a primeira, a Directiva (UE) 2024/1499, establece os requisitos mínimos aplicables ao funcionamento dos organismos independentes de igualdade co fin de reforzar a aplicación do principio de igualdade de trato por motivos de orixe racial, relixión ou conviccións, discapacidade, idade e orientación sexual; a segunda, a Directiva (UE) 2024/1500, fai o propio cando a discriminación se produce entre mulleres e homes.

3.2. NAS DIRECTIVAS ANTIDISCRIMINATORIAS

Quizais a razón de ser da aprobación das Directivas (UE) 2024/1499 e 2024/1500 haxa que buscala, entre outros factores, na regulación —ou, máis propiamente, na

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).

insuficiente regulación— dos organismos de igualdade nas primeiras directivas antidiscriminatorias da Unión Europea, isto é, a Directiva 2000/43/CE, a Directiva 2000/78/CE e a Directiva 2006/54/CE. Estas normas establecen a obriga dos Estados membros de designar organismos encargados da promoción da igualdade de trato. Porén, este mandato non se proxecta de maneira uniforme sobre todas as causas de discriminación. A esixencia de designar organismos contense unicamente nas directivas relativas á discriminación por razón de sexo e por orixe racial ou étnica —concretamente, no artigo 20 da Directiva 2006/54/CE e no artigo 13 da Directiva 2000/43/CE—, quedando á marxe a outra directiva antidiscriminatoria, a 2000/78/CE³³.

A redacción de ambos preceptos é, no esencial, moi semellante. Tanto o artigo 13 da Directiva 2000/43/CE como o artigo 20 da Directiva 2006/54/CE impoñen aos Estados membros a obriga de designar un ou varios organismos encargados de promover, analizar, supervisar e apoiar a igualdade de trato, respectivamente por razón de orixe racial ou étnica e por razón de sexo. Pola súa banda, a estes organismos atribúenselles, como mínimo, tres funcións esenciais: a asistencia independente ás vítimas de discriminación na tramitación das súas reclamacións, a realización de estudos e enquisas independentes sobre a discriminación e a publicación de informes e recomendacións sobre calquera cuestión relacionada coa igualdade de trato. En definitiva, ambos preceptos limítanse a establecer un núcleo funcional mínimo, sen impor a creación de organismos específicos nin definir esixencias precisas relativas ao seu estatuto xurídico, á súa estrutura organizativa, á súa composición ou ás garantías concretas de independencia. Tan só o art. 13 da Directiva 2000/43/CE contempla expresamente a posibilidade de que estes organismos se integren en institucións nacionais de dereitos humanos ou

³³ Algunhas destas cuestións foron estudadas por ELIZONDO URRESTARAZU, J., *Igualdade na práctica: organismos de igualdade en Europa e consideracións para a súa implementación no Brasil*, Revista Estudos Institucionais, núm. 3, 2024, pp. 739 ss.

noutros órganos con competencias máis amplas en materia de protección dos dereitos individuais³⁴.

Desde esta perspectiva, un dos trazos característicos do modelo europeo inicial é que as normas antidiscriminatorias non impoñen a creación *ex novo* de organismos de igualdade, senón unicamente a súa designación, deixando unha ampla marxe de apreciación aos Estados membros para decidir se se trata de institucións de nova creación ou de estruturas xa existentes. Esta flexibilidade, concibida na súa orixe para respectar os principios de autoorganización administrativa e diversidade institucional propios dos ordenamentos nacionais, deu lugar, na práctica, a unha notable heteroxeneidade de modelos. Así, xunto a organismos especificamente creados para a promoción da igualdade, conviven simples unidades integradas na Administración, autoridades con distintos graos de autonomía funcional, así como organismos adscritos a defensores do pobo ou integrados en institucións nacionais de dereitos humanos³⁵.

A isto súmase que as directivas tampouco precisan como deben estruturarse estes organismos nin que debe entenderse por independencia, limitándose a esixir que exerzan as súas funcións de forma independente. O Dereito da Unión non define, en efecto, o contido desta independencia nin establece os mecanismos institucionais necesarios para garantila, nin concreta os requisitos relativos á composición, ao estatuto xurídico, aos recursos ou aos procedementos de designación das persoas responsables. Máis alá da fragmentación de modelos, este silencio normativo puido favorecer, en non poucos casos, un cumprimento meramente formal das esixencias europeas, en detrimento da procura dunha efectividade real.

³⁴ A ordenación europea —Directiva 2000/43/CE— dos organismos para promover a igualdade por orixe racial ou étnica xa foi analizada no seu día por ESTEVE GARCÍA, F., *As directivas europeas contra a discriminación racial e a creación de organismos especializados para promover a igualdade: análise comparada da súa transposición en España e en Francia*, Revista de Dereito Constitucional Europeo, núm. 10, 2008, pp. 189 ss.

³⁵ Deste xeito, SOLÁ BARLEYCORN, I. resumiu o modelo europeo dos organismos de igualdade en *A Autoridade Independente para a Igualdade de Trato...*, op. cit., p. 284.

3.3. TRANSPOSICIÓN EN ESPAÑA. ASPECTOS CRÍTICOS

España constitúe un exemplo paradigmático de transposición mínima das esixencias europeas en materia de organismos de igualdade. O ordenamento interno cumpriu formalmente o mandato de designación imposto polas directivas antidiscriminatorias, mais fíxoo sen desenvolver un auténtico modelo de autoridade independente nin dotar estes organismos de garantías estruturais suficientes para o exercicio efectivo das súas funcións.

En efecto, o lexislador estatal optou por un sistema de designación, e non de creación *ex novo*, de organismos de igualdade, reproducindo de maneira estrita a terminoloxía empregada polas directivas europeas³⁶. Así, para o ámbito da igualdade entre mulleres e homes foi designado o xa citado Instituto da Muller -actualmente Instituto das Mulleres-, organismo creado xa en 1983 e posteriormente reconfigurado, en concreto no ano 2020³⁷. No que atinxe á discriminación por orixe racial ou étnica foi designado o Consello para a Eliminación da Discriminación Racial ou Étnica (CEDRE), constituído en 2003³⁸. Esta opción evidencia unha vontade de cumprimento formal do Dereito da Unión, pero sen un replantexamento profundo da arquitectura institucional esixida por un sistema eficaz de tutela antidiscriminatoria. De feito, ambos os organismos quedaron integrados organicamente nun Ministerio —en concreto, o de Igualdade— e carecen de autonomía funcional, orzamentaria e de persoal. En consecuencia, non reúnen as condicións materiais de independencia que, aínda que non definidas de maneira exhaustiva polas directivas antidiscriminatorias, se desprenden con claridade do mandato de exercicio independente das súas funcións. Esta configuración institucional explica que España fose sinalada reiteradamente

³⁶ Cómpre lembrar o contido literal do art. 13.1 da Directiva 2000/43/CE e do art. 20.1 da Directiva 2006/54/CE: «Cada Estado membro designará (...)».

³⁷ Como se explicou con anterioridade, a denominación actual procede da Lei 11/2020, do 30 de decembro. Vid. *supra*.

³⁸ Lei 62/2003, do 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orde social, art. 33. O seu desenvolvemento regulamentario produciuse mediante o RD 1262/2007, do 21 de setembro.

no ámbito europeo polas insuficiencias do seu modelo de organismos de igualdade e pola debilidade das garantías de independencia efectiva³⁹.

Desde o punto de vista funcional, a transposición española limitouse igualmente aos contidos mínimos esixidos polo Dereito da Unión. As directivas atribúen aos organismos de igualdade, como núcleo esencial do seu mandato, tres funcións básicas: a asistencia independente ás vítimas, a realización de estudos e informes sobre a materia e a formulación de recomendacións. No ámbito da igualdade de xénero engádese, ademais, a obriga de cooperación co Instituto Europeo da Igualdade de Xénero⁴⁰. Porén, a diferenza do acontecido noutros Estados membros, onde estes organismos foron ampliando progresivamente as súas competencias cara a ámbitos como a mediación, a formación especializada, a investigación de casos ou mesmo a intervención en procesos xudiciais, en España a súa actuación quedou ancorada nun perfil predominantemente promocional e administrativo.

En particular, o Consello para a Eliminación da Discriminación Racial ou Étnica operou fundamentalmente como unha rede de asesoramento externalizada a organizacións non gobernamentais, mentres que o Instituto das Mulleres concentrou a súa actividade no deseño e execución das políticas públicas de igualdade, sen asumir un papel central na tutela directa das vítimas de discriminación. Esta orientación funcional limita de maneira significativa o alcance real da protección ofrecida e reforza a percepción de que o modelo español responde máis a unha lóxica de política pública ca un verdadeiro sistema de garantía de dereitos.

En definitiva, desde unha perspectiva crítica, poden identificarse tres grandes déficits estruturais na transposición española das esixencias europeas en materia de organismos de igualdade.

³⁹ Así o lembrou SOLÁ BARLEYCORN, I., *A Autoridade Independente para a Igualdade de Trato...*, op. cit., pp. 297-298.

⁴⁰ Art. 20.2 d) da Directiva 2006/54/CE: «intercambiar, ao nivel axeitado, a información dispoñible con organismos europeos equivalentes, como o futuro Instituto Europeo da Igualdade de Xénero».

En primeiro lugar, a ausencia dunha independencia orgánica real. A adscrición xerárquica dos organismos designados ao Ministerio competente, xunto coa falta de autonomía orzamentaria, de persoal e de xestión, baleira de contido o mandato europeo de exercicio independente das súas funcións e contradí abertamente o espírito das normas antidiscriminatorias da Unión.

En segundo termo, a limitación competencial a un contido estritamente mínimo, cun predominio das funcións promocionais fronte ás de tutela efectiva das vítimas. A diferenza doutros ordenamentos europeos, o modelo español non incorporou competencias de mediación, investigación, seguimento de casos concretos ou intervención procesual, o que reduce de forma substancial a súa capacidade de incidencia real na loita contra a discriminación.

Por último, as advertencias reiteradas da Comisión Europea poñen de manifesto que a independencia dos organismos de igualdade non pode avaliarse unicamente a partir da súa forma xurídica ou da existencia de personalidade propia. Resultan determinantes outros elementos, como os procedementos de nomeamento das persoas responsables, a autonomía orzamentaria e de xestión, e a percepción pública de imparcialidade. No caso español, ningún destes factores aparece adecuadamente garantido, o que compromete seriamente a credibilidade e a eficacia do sistema institucional de igualdade.

4. A LEI 15/2022 E O REFORZO DO SISTEMA DE GARANTÍAS: A AUTORIDADE INDEPENDENTE PARA A IGUALDADE DE TRATO E A NON DISCRIMINACIÓN

A aprobación da Lei 15/2022, do 12 de xullo, integral para a igualdade de trato e a non discriminación⁴¹, marca un punto de inflexión no ordenamento xurídico español ao introducir, por primeira vez, unha regulación xeral e transversal do dereito á igualdade de trato fronte a todas as causas de discriminación. Ata ese momento, o sistema español caracterizábase pola dispersión normativa, sustentada fundamentalmente no artigo 14 da CE e nun conxunto de

⁴¹ BOE do 13 de xullo de 2022.

normas sectoriais⁴², como a Lei orgánica 3/2007, do 22 de marzo, para a igualdade efectiva de mulleres e homes, ou o Real decreto lexislativo 1/2013, do 29 de novembro, polo que se aproba o texto refundido da Lei xeral de dereitos das persoas con discapacidade e da súa inclusión social, sen unha disposición lexislativa marco que artellase de forma sistemática os principios e garantías da tutela antidiscriminatoria. Por outra banda, facíase imprescindible transpor de maneira máis axeitada os obxectivos e fins das Directivas 2000/43/CE e 2000/78/CE, o que só se realizara parcialmente coa Lei 62/2003, do 30 de decembro, sen un debate público adecuado, circunstancia que foi obxecto de análise crítica por parte da Comisión Europea, das organizacións sociais e, en particular, das organizacións de dereitos humanos⁴³.

Esta ausencia dunha lexislación xeral no ámbito da igualdade e da non discriminación proxectábase tamén no plano institucional, onde o modelo español —como acaba de comprobarse co exposto no epígrafe anterior— se limitara á designación de entidades preexistentes, integradas na estrutura dalgún ministerio, sen que se configurase un único organismo de igualdade con vocación de independencia real. A Lei 15/2022, do 12 de xullo, responde a esta carencia estrutural e asume explicitamente a necesidade de dotar o sistema dun órgano específico, concibido como Autoridade Independente para a Igualdade de Trato e a Non Discriminación (AIITND), chamada a desempeñar un papel central na garantía efectiva do dereito á igualdade no ordenamento interno.

Coa creación da AIITND, a Lei 15/2022 configura por primeira vez no ordenamento xurídico español un organismo de igualdade como autoridade administrativa independente de ámbito estatal, inseríndoa expresamente no modelo, para

⁴² Así as cualifica o propio lexislador do ano 2022. Véxase o Preámbulo da Lei 15/2022, do 12 de xullo, en concreto o seu apartado III, cando cualifica a norma recentemente aprobada como unha «lei xeral, fronte ás leis sectoriais, que opera a modo de lexislación xeral de protección fronte a calquera discriminación».

⁴³ A necesidade dunha correcta e axeitada transposición das Directivas 2000/43/CE e 2000/78/CE vén expresamente recoñecida no Preámbulo da Lei 15/2022, apartado II.

estes efectos, previsto no capítulo IV do título II da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público⁴⁴. Esta cualificación non é meramente nominal, senón que comporta o recoñecemento expreso de personalidade xurídica propia, autonomía e independencia funcional, capacidade de xestión orzamentaria e de persoal, así como a habilitación para actuar tanto no sector público como no privado⁴⁵. En definitiva, aínda que a AIITND se atope vinculada á Administración Xeral do Estado —en concreto, desde o mes de maio de 2025⁴⁶— a través do Ministerio de Igualdade, non se integra xerarquicamente na súa estrutura, o que supón un avance significativo respecto do modelo anterior, no que os organismos de igualdade si quedaban inseridos no organigrama ministerial e, por tanto, carecían dunha verdadeira autonomía institucional. De feito, así o lembra expresamente a norma regulamentaria pola que se declara a devandita vinculación: a vinculación da AIITND ao Ministerio de Igualdade realizarase nos termos establecidos nos arts. 109 e 110 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, «sen que en ningún caso dita vinculación afecte á súa plena independencia e autonomía funcional, e sen que poida recibir nin aceptar instrucións no desempeño das súas funcións e no

⁴⁴ BOE do 2 de outubro de 2015.

⁴⁵ Sobre a definición e a natureza xurídica das autoridades administrativas independentes de ámbito estatal, véxase o art. 109 da Lei 40/2015, do 1 de outubro. No que atinxe, en concreto, á AIITND, cómpre reparar no contido do art. 41 da Lei 15/2022, do 12 de xullo, en particular nos seus apartados 1 e 3, nos que consta a súa natureza como «entidade de dereito público (...), dotada de personalidade xurídica propia e plena capacidade pública e privada, que actúa para o cumprimento dos seus fins con plena independencia e autonomía funcional respecto das administracións públicas (...)». Pola súa banda, será o seu propio Estatuto o que regule «o seu réxime de funcionamento interno, o seu réxime de persoal, o seu réxime económico e orzamentario e cantas outras cuestións relativas ao seu funcionamento e réxime de actuación resulten necesarias (...), que aprobará o Consello de Ministros mediante Real decreto, previa consulta á persoa titular da Autoridade Independente».

⁴⁶ Tras a aprobación do RD 360/2025, do 6 de maio, polo que se modifica o RD 246/2024, do 8 de marzo, polo que se desenvolve a estrutura orgánica básica do Ministerio de Igualdade, e se modifica o RD 1009/2023, do 5 de decembro, polo que se establece a estrutura orgánica básica dos departamentos ministeriais (BOE do 7 de maio de 2025).

exercicio das súas competencias»⁴⁷. Esta configuración — independente— reforza, ademais, o grao de adecuación desde a perspectiva das esixencias europeas.

A súa natureza xurídica de autoridade administrativa independente vese reforzada por un mandato material amplo e transversal, definido tanto pola extensa relación de motivos de discriminación previstos no artigo 2 da Lei 15/2022 — entre outros, nacemento, orixe racial ou étnica, sexo, relixión, convicción ou opinión, idade, discapacidade, orientación ou identidade sexual, expresión de xénero, enfermidade ou condición de saúde, situación socioeconómica, lingua, etc.— como pola incorporación dunha cláusula aberta conectada co artigo 14 da CE, isto é, por «calquera outra condición ou circunstancia persoal ou social». Sen dúbida, este deseño aproxima a referida AIITND ao modelo europeo de organismos de igualdade de mandato múltiple e sitúaa como garante xeral do dereito antidiscriminatorio, aínda que sen atribuírlle potestades decisorias ou sancionadoras, o que condiciona o alcance efectivo da súa intervención.

Máis alá da amplitude do seu mandato material, a Lei 15/2022 reforza, ademais, de maneira significativa o seu perfil funcional. En concreto, xunto ás funcións mínimas esixidas polo Dereito da Unión nas Directivas 2000/43/CE e 2006/54/CE —asistencia independente ás vítimas de discriminación, elaboración de estudos e informes e formulación de recomendacións—, o art. 40 da Lei 15/2022 atribúelle un conxunto de competencias que a sitúan nunha posición sensiblemente máis activa dentro do sistema de tutela antidiscriminatoria. En particular, segundo o devandito precepto, á recentemente creada AIITND correspóndelle garantir a prestación independente de servizos especializados de asistencia e orientación ás vítimas, incluída a recepción e tramitación de queixas; iniciar actuacións de

⁴⁷ Art. 1.7 do RD 246/2024, do 8 de marzo, polo que se desenvolve a estrutura orgánica básica do Ministerio de Igualdade, e se modifica o RD 1009/2023, do 5 de decembro, polo que se establece a estrutura orgánica básica dos departamentos ministeriais (BOE do 9 de marzo de 2024). Trátase dun apartado engadido polo RD 360/2025, do 6 de maio, antes citado.

investigación, mesmo de oficio, en casos relevantes ou de carácter sistemático; exercer accións xudiciais, colaborar co Ministerio Fiscal e intervir como *amicus curiae*; elaborar estudos, informes e ditames, avaliar políticas públicas e formular recomendacións ou propostas normativas; así como colaborar coas administracións públicas e aprobar un informe anual de actividades, que se remite ao Goberno, ao Congreso e ao Defensor do Pobo. Trátase, en definitiva, dun deseño funcional que evidencia a vontade do lexislador de superar o modelo predominantemente promocional que caracterizara ata agora os organismos de igualdade existentes en España e de dotar a nova Autoridade de instrumentos suficientes para desempeñar, cando menos en teoría, un papel efectivo na garantía do dereito á igualdade de trato e á non discriminación.

Sen prexuízo dos indubidables avances que supón a creación deste organismo, o recoñecemento das súas virtudes non debe obviar unha valoración crítica de determinados aspectos da súa configuración e funcionamento, que suscitan relevantes interrogantes en canto á súa eficacia real e á súa plena independencia.

De entrada, a amplitude e a vaguidade con que se formulan algunhas das súas funcións suscitan dúbidas sobre o seu alcance efectivo e a súa operatividade práctica, o que obriga a pospoñer unha valoración definitiva ata que o desenvolvemento regulamentario concrete o seu contido e delimite con maior precisión as súas competencias.

Desde unha perspectiva estrutural, a independencia material ou efectiva constitúe un dos principais puntos críticos do deseño institucional da AIITND. A configuración formal da súa independencia foi xa exposta nos parágrafos anteriores, a partir do marco normativo integrado pola Lei 40/2015, do 1 de outubro, a Lei 15/2022, do 12 de xullo, e o Real decreto 360/2025, do 7 de maio. Porén, a cuestión central non reside tanto no recoñecemento normativo desa independencia como nas condicións reais para o seu exercicio efectivo. Neste sentido, a independencia efectiva da institución dependerá de factores que ditas normas deixan pendentes de desenvolvemento, en particular, dunha dotación suficiente e estable de recursos humanos e orzamentarios, así como da

aprobación dun estatuto propio plenamente operativo, aínda pendente de desenvolvemento regulamentario. En ausencia destes elementos, existe o risco de que a Autoridade quede reducida a un deseño institucional ambicioso no plano normativo, pero feble en termos de efectividade práctica.

En último termo, a disposición adicional terceira da Lei 15/2022, do 12 de xullo, dispón que a AIITND será o organismo competente no Reino de España para os efectos do disposto no artigo 13 da Directiva 2000/43/CE, isto é, en relación coa discriminación por orixe racial ou étnica. Esta opción normativa resulta particularmente discutible, na medida en que exclúe desta designación tanto o ámbito da non discriminación por razón de sexo —que continúa formalmente atribuído ao Instituto das Mulleres— como deixa aberta a incógnita respecto das causas de discriminación contempladas na Directiva 2000/78/CE —relixión ou conviccións, discapacidade, idade e orientación sexual—, respecto das cales, aínda que non exista un mandato europeo expreso de designación de organismo de igualdade, a Lei 15/2022 podería ter optado por unha solución integradora e coherente. Neste contexto, o lexislador estatal perpetúa unha fragmentación institucional por causas de discriminación dificilmente xustificable desde a lóxica dun modelo integral e sistemático de tutela antidiscriminatoria, máxime cando a propia Lei 15/2022 configura a AIITND como un organismo cun mandato material amplo e transversal. A consecuencia é unha disfunción estrutural do sistema, sen atender a criterios de eficacia nin á tendencia europea cara a modelos de organismos de igualdade con mandato múltiple e integrado⁴⁸.

5. ESTADO ACTUAL DA CUESTIÓN. A APROBACIÓN DAS DIRECTIVAS 2024/1500 E 2024/1499

No marco máis amplo do Piar Europeo de Dereitos Sociais, proclamado no Cumio Social de Gotemburgo de 2017, e tras a adopción das máis recentes directivas en materia de igualdade entre mulleres e homes —a Directiva (UE) 2019/1158, a Directiva (UE) 2022/2381 e a Directiva (UE)

⁴⁸ O contido da disposición adicional terceira da Lei 15/2022, do 12 de xullo, e os seus efectos, foi duramente criticado por SOLÁ BARLEYCORN, I., *A Autoridade Independente para a Igualdade de Trato...*, op. cit., p. 309.

2023/970—, no ano 2024 aprobáronse outras dúas directivas, dedicadas especificamente aos organismos europeos de igualdade en materia de emprego e ocupación —Directiva (UE) 2024/1500⁴⁹— e en materia de Seguridade Social e de acceso a bens e servizos —Directiva (UE) 2024/1499—. Esta última atende tamén aos organismos europeos de igualdade polas demais causas de discriminación, isto é, a orixe racial ou étnica, a relixión ou conviccións, a discapacidade, a idade ou a orientación sexual⁵⁰.

A aprobación de dúas directivas cun contido substancialmente coincidente en materia de organismos de igualdade explícase pola distinta base xurídica sobre a que se asentan as políticas europeas de igualdade de trato. Mentres que a Directiva (UE) 2024/1500, relativa á igualdade entre mulleres e homes no ámbito do emprego e da ocupación, se adopta sobre a base do artigo 157.3 do TFUE⁵¹, a Directiva (UE) 2024/1499, aplicable á igualdade de trato con independencia da orixe racial ou étnica, a relixión ou conviccións, a discapacidade, a idade ou a orientación sexual, así como á igualdade entre mulleres e homes en materia de Seguridade Social e de acceso a bens e servizos,

⁴⁹ Directiva (UE) 2024/1500, do 14 de maio, sobre as normas relativas aos organismos de igualdade no ámbito da igualdade de trato e da igualdade de oportunidades entre mulleres e homes en materia de emprego e ocupación, e pola que se modifican as Directivas 2006/54/CE e 2010/41/UE (DOUE do 29 de maio de 2024).

⁵⁰ Directiva (UE) 2024/1499, do 7 de maio, sobre as normas relativas aos organismos de igualdade no ámbito da igualdade de trato entre as persoas con independencia da súa orixe racial ou étnica, a igualdade de trato entre as persoas en materia de emprego e ocupación con independencia da súa relixión ou conviccións, discapacidade, idade ou orientación sexual, e a igualdade de trato entre mulleres e homes en materia de seguridade social e no acceso a bens e servizos e o seu subministro, e pola que se modifican as Directivas 2000/43/CE e 2004/113/CE (DOUE do 29 de maio de 2024).

⁵¹ «O Parlamento Europeo e o Consello, de conformidade co procedemento lexislativo ordinario e previa consulta ao Comité Económico e Social, adoptarán medidas para garantir a aplicación do principio de igualdade de oportunidades e de igualdade de trato entre homes e mulleres en materia de emprego e ocupación, incluído o principio de igualdade de retribución por un mesmo traballo ou por un traballo de igual valor».

fundamentase no artigo 19.1 do TFUE⁵². Así consta no encabezamento das respectivas directivas, ao citar, respectivamente, os arts. 157.3 e 19.1 do TFUE.

Advertida esta diferenza, ambas directivas responden a un deseño normativo espello, ao compartir estrutura, técnica reguladora e un núcleo substancialmente equivalente de estándares mínimos aplicables aos organismos de igualdade, aínda que incorporan axustes puntuais de redacción e de encaixe, derivados fundamentalmente dos seus respectivos ámbitos materiais de aplicación, como acontece coa formulación máis ampla da noción de vítima na Directiva (UE) 2024/1500, fronte á máis restritiva prevista na Directiva (UE) 2024/1499.

Desde esta perspectiva, o contido de ambas disposicións adquire unha especial relevancia para o ordenamento xurídico español, na medida en que impón unha revisión do encaixe institucional deseñado pola Lei 15/2022, do 12 de xullo, e, en particular, do papel atribuído á AIITND, que se ve agora chamada a acomodarse a un marco europeo común, caracterizado polo reforzamento uniforme das esixencias de independencia, eficacia e capacidade operativa dos organismos de igualdade.

Sen prexuízo de que moitas das consideracións que se expoñen a continuación resulten extensibles aos organismos de igualdade competentes respecto doutras causas de discriminación, o exame centrarase agora no órgano responsable de velar pola igualdade entre mulleres e homes no ámbito do emprego e da ocupación, regulado pola Directiva (UE) 2024/1500, poñendo de relevo aqueles aspectos que poden considerarse avances significativos, xunto con outros que suscitan maiores dúbidas.

En concreto, a análise do contido material da Directiva (UE) 2024/1500 permite identificar tres eixes fundamentais

⁵² «Sen prexuízo das demais disposicións dos Tratados e dentro dos límites das competencias atribuídas á Unión polos mesmos, o Consello, por unanimidade e de conformidade cun procedemento legislativo especial, e previa aprobación do Parlamento Europeo, poderá adoptar accións axeitadas para loitar contra a discriminación por motivos de sexo, orixe racial ou étnica, relixión ou conviccións, discapacidade, idade ou orientación sexual».

arredor dos cales debe artellarse o estatuto xurídico dos organismos encargados de velar pola igualdade entre mulleres e homes no ámbito do emprego e da ocupación.

O primeiro, a autonomía na súa designación e configuración institucional. O art. 2 da Directiva (UE) 2024/1500 mantén unha ampla marxe de autonomía dos Estados membros na configuración institucional dos organismos de igualdade, permitíndolles designar un ou varios destes órganos e, por tanto, adoptar modelos organizativos diversos, incluídos, en principio, os organismos con mandato múltiple⁵³. Porén, como xa foi advertido pola doutrina na análise do proxecto que precedeu á aprobación da Directiva (UE) 2024/1500, esta opción normativa non vén acompañada dun blindaxe xurídico expreso que garanta a separación orgánica dos organismos de igualdade respecto dos departamentos ministeriais ou doutras estruturas gobernamentais, o que deixa aberta unha zona de risco potencial para a súa independencia efectiva⁵⁴. De feito, consciente deste risco, o lexislador europeo admite na exposición de considerandos da norma que os organismos de igualdade «poden formar parte dun ministerio ou doutra entidade organizativa, sempre que se establezan as salvagardas necesarias para garantir o desempeño das súas funcións con independencia de calquera influencia política, financeira, relixiosa ou de calquera outro tipo». Con todo, ao quedar esta previsión relegada ao ámbito dos considerandos —carentes de eficacia normativa directa—, a Directiva non impón unha obriga xuridicamente esixible de separación orgánica, desprazando novamente o centro de gravidade da garantía de independencia cara ao plano funcional.

O segundo, a independencia funcional e orgánica como eixo estrutural do modelo. O art. 3 da Directiva (UE) 2024/1500 introduce un avance cualitativo na concepción da

⁵³ Unha referencia aos organismos con mandato múltiple atópase no art. 3.4 da Directiva (UE) 2024/1500.

⁵⁴ Así o puxo de manifesto SOLÁ BARLEYCORN, I. na súa análise do proxecto normativo que precedeu á aprobación da Directiva (UE) 2024/1500, na que advirte que se tratou dunha cesión da presidencia sueca en aras de acadar o consenso, *A Autoridade Independente para a Igualdade de Trato...*, op. cit., p. 291.

independencia dos organismos de igualdade, ao superar unha aproximación meramente formal ou declarativa. Isto é, a norma non se limita a esixir o exercicio independente das funcións atribuídas, senón que proclama expresamente a súa independencia tanto desde a perspectiva funcional como desde a perspectiva estrutural, o que necesariamente se proxectará sobre a súa organización interna, a xestión dos recursos, os procedementos de toma de decisións e a composición dos órganos⁵⁵. Un dos elementos máis relevantes do deseño europeo destes organismos consiste en que a independencia non se predica exclusivamente fronte aos poderes públicos, senón tamén fronte a calquera outra fonte de influencia externa susceptible de condicionar o exercicio das funcións encomendadas, incluídas, por tanto, as procedentes das partes sociais⁵⁶. Esta concepción ampla da independencia responde a unha lectura realista dos riscos que poden comprometer a eficacia dos organismos de igualdade, especialmente en ámbitos marcados por unha elevada conflitividade de intereses, como o emprego e a ocupación.

⁵⁵ Estas afirmacións despréndense da literalidade do artigo 3 da Directiva (UE) 2024/1500, que dispón que os Estados membros adopten medidas para «asegurarse de que os organismos de igualdade sexan independentes e estean libres de influencia externa e non soliciten nin acepten instrucións do Goberno nin de ningunha outra entidade pública ou privada no desempeño das súas funcións e no exercicio das súas competencias» (art. 3.1). Así mesmo, o precepto establece que ditos organismos «poderán xestionar os seus propios recursos financeiros e doutro tipo e adoptar as súas propias decisións en relación coa súa estrutura interna, a rendición de contas, o persoal e as cuestións organizativas» (art. 3.1). Do mesmo xeito, prevese que os Estados membros «establezan procedementos transparentes» en todo o relativo á selección, ao nomeamento e á destitución do persoal e dos membros do consello de administración, «co fin de garantir a súa competencia e independencia» (art. 3.2). Finalmente, o artigo esixe que os Estados membros garantan que os organismos de igualdade «establezan unha estrutura interna que garanta o exercicio independente e, cando proceda, imparcial, das súas competencias» (art. 3.3) e, cando se trate de organismos con mandato múltiple, que se asegure o «exercicio efectivo do mandato» nesta materia (art. 3.4).

⁵⁶ Así o advertira tamén SOLÁ BARLEYCORN, I. no estudo do proxecto normativo que precedeu á aprobación da Directiva (UE) 2024/1500, ao referirse ás «organizacións sociais, sindicais ou empresariais», *A Autoridade Independente para a Igualdade de Trato...*, op. cit., p. 291.

Por último, e de especial importancia, o reforzamento das súas funcións, con particular atención á asistencia ás vítimas. Finalmente, a Directiva (UE) 2024/1500 reforza de maneira significativa o catálogo de funcións atribuídas aos organismos de igualdade, estruturándoo arredor dunha función central: a asistencia ás vítimas de discriminación, a partir da cal se articulan outras competencias complementarias, como a mediación e a resolución alternativa de conflitos, a investigación dos feitos, a emisión de ditames ou decisións e a lexitimación para actuar na vía xudicial. A centralidade da función asistencial responde, posiblemente, á necesidade de afrontar un dos déficits estruturais do sistema de tutela antidiscriminatoria: o baixo nivel de denuncias, vinculado en boa medida ao descoñecemento dos dereitos existentes e dos mecanismos institucionais de protección. Desde esta perspectiva, a obriga imposta aos organismos de igualdade de proporcionar información clara, accesible e comprensible ás persoas afectadas constitúe un elemento clave para garantir un acceso efectivo á xustiza en materia de igualdade.

6. REFLEXIÓNS FINAIS

As reflexións desenvolvidas ao longo deste traballo permiten reafirmar unha idea esencial: a efectividade do dereito á igualdade e á non discriminación por razón de sexo no emprego e na ocupación non depende unicamente do contido das normas, senón tamén —e de maneira decisiva— da forma en que se articulan as estruturas institucionais chamadas a garantilas. Nun marco xurídico verdadeiramente garantista, a igualdade non pode quedar reducida a unha proclamación formal, senón que esixe a existencia de institucións capaces de prever as situacións de discriminación, detectar as súas manifestacións e ofrecer respostas eficaces, accesibles e reparadoras a quen as sofre. Desde esta perspectiva, a análise multinivel realizada pon de manifesto que, malia a consolidación do Dereito europeo en materia de igualdade e aos avances producidos no plano interno, continúa existindo unha distancia significativa entre o recoñecemento normativo do principio e a súa aplicación efectiva, especialmente cando o entramado institucional é feble, fragmentado ou carece de independencia e de medios suficientes.

Neste contexto, o caso español ilustra con claridade os límites dunha transposición de mínimos en materia de organismos de igualdade. Durante anos, o cumprimento formal das esixencias europeas en canto á designación destes organismos non se traduciu na configuración de institucións dotadas de autonomía funcional, recursos axeitados e competencias orientadas á tutela directa das vítimas. Precisamente por iso, a aprobación da Lei 15/2022, do 12 de xullo, e a creación da AIITND representan un punto de inflexión relevante. Por primeira vez, o lexislador aposta por unha autoridade administrativa independente, con personalidade xurídica propia e un mandato material amplo, chamada a superar o enfoque predominantemente promocional do modelo anterior e a reforzar a dimensión garantista do sistema. Porén, este avance non despexa todas as incógnitas. A amplitude e, nalgúns casos, a indeterminación das funcións atribuídas á devandita Autoridade fan que a súa eficacia real dependa en boa medida do posterior desenvolvemento regulamentario. Do mesmo xeito, a independencia formal recoñecida pola norma deberá materializarse en condicións efectivas de funcionamento, o que remite necesariamente á dotación de recursos humanos e orzamentarios suficientes, á estabilidade financeira e á aprobación dun estatuto plenamente operativo. En ausencia destes elementos, existe o risco de que a AIITND quede como unha construción ambiciosa no plano normativo, pero cun impacto limitado na práctica.

A estas incertezas súmase unha cuestión estrutural especialmente problemática: a persistencia da fragmentación institucional en función das distintas causas de discriminación, que o propio deseño da Lei 15/2022, do 12 de xullo, non consegue resolver de maneira coherente. A designación formal da AIITND aos exclusivos efectos do artigo 13 da Directiva 2000/43/CE, xunto coa continuidade do Instituto das Mulleres como organismo responsable en materia de igualdade por razón de sexo, mantén un esquema dificilmente xustificable desde unha lóxica integradora e de eficiencia institucional. Ademais, este deseño deixa nunha posición de encaixe imperfecto as causas de discriminación contempladas na Directiva 2000/78/CE. Desde unha

perspectiva sistémica, esta dualidade institucional dificulta a claridade competencial, complica o acceso á tutela para as potenciais vítimas e obriga a extremar os mecanismos de coordinación para evitar solapamentos, baleiros de protección ou respostas desiguais en función do motivo de discriminación.

A aprobación das Directivas (UE) 2024/1500 e 2024/1499 permite pechar a análise cunha conclusión clara: o Dereito da Unión avanza cara a un modelo de organismos de igualdade máis esixente, máis operativo e claramente centrado na asistencia efectiva ás vítimas, ao tempo que perfila con maior precisión a independencia funcional e estrutural como condición imprescindible para unha tutela real. A centralidade que estas directivas outorgan á función asistencial, xunto co reforzamento de competencias como a mediación, a investigación, a emisión de ditames ou decisións, a intervención xudicial e a accesibilidade dos servizos, apunta a unha concepción do organismo de igualdade como garante activo do dereito, e non como un mero actor de promoción. O reto inmediato para o ordenamento xurídico español non é, por tanto, limitarse a cumprir formalmente coas esixencias de transposición, senón aliar a súa arquitectura institucional coa lóxica garantista que estas normas consolidan, asegurando unha dotación suficiente de recursos, unha coordinación real entre institucións —incluída a Inspección de Traballo e Seguridade Social—, unha delimitación clara de competencias e un deseño que faga a tutela recoñecible e accesible para quen sofre discriminación. Só así poderá afirmarse que a institucionalidade da igualdade cumpre verdadeiramente a súa función: a de constituír unha garantía efectiva, e non meramente declarativa, dos dereitos de igualdade e non discriminación no 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.