

Universidad de Alcalá

**XVII Máster en Protección Internacional
de los Derechos Humanos**

Alcalá de Henares, septiembre de 2020 — junio de 2021

**Prácticas de derecho internacional
de los derechos humanos (II)**

26 a 30 de octubre de 2020

**Protección
extraconvencional**

- Adenda -

Carlos Villán Durán

Presidente de la Asociación Española para el Derecho
Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH)

Co-director del Máster

cvillan@aedidh.org — www.aedidh.org

Carmelo Faleh Pérez

Asesor jurídico de la AEDIDH

Profesor de Derecho internacional público
en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

cfaleh@aedidh.org — carmelo.faleh@ulpgc.es

Indice	
SEGUNDA PARTE. LA PROTECCION EXTRACONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	
— SECCION 7ª: Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica	3
PRÁCTICA 158: informe del Grupo de Trabajo sobre su visita a España (2014)	3
— SECCION 8: Relator Especial sobre cuestiones de las minorías	21
PRÁCTICA 159: informe del Relator Especial sobre su visita a España (2019)	21

Sección 7ª

**Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación
contra la mujer en la legislación y en la práctica****PRÁCTICA 158: informe del Grupo de Trabajo sobre su visita a España (2014)¹****I. Introducción**

1.El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica visitó España del 9 al 19 de diciembre de 2014 por invitación del Gobierno. Participaron en la visita la Presidenta-Relatora, Frances Raday, y Eleonora Zielinska.

2.De conformidad con su mandato, descrito en las resoluciones 15/23 y 20/6 del Consejo de Derechos Humanos, el objetivo de la visita era entablar un diálogo con el Gobierno y otros interesados sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, en particular sobre los logros alcanzados y los desafíos pendientes, las buenas prácticas relacionadas con la eliminación de las leyes que discriminan a la mujer y la manera de promover la igualdad y el empoderamiento de la mujer.

3.Durante su visita, el Grupo de Trabajo se reunió con funcionarios de la administración central y autonómica y con representantes de organizaciones de la sociedad civil. Visitó Madrid, Andalucía, el País Vasco y Navarra para recabar información de primera mano sobre cuestiones relativas a la discriminación contra las mujeres en diferentes contextos, incluidas las mujeres inmigrantes y las mujeres pertenecientes a minorías étnicas.

4.El Grupo de Trabajo expresa su agradecimiento al Gobierno de España por su invitación y su cooperación antes y en el curso de la visita. Espera mantener el diálogo con el Gobierno y otros interesados, incluidos actores de la sociedad civil, sobre la cuestión de los derechos humanos de la mujer y la aplicación de sus recomendaciones.

II. Contexto

5.España es un país con una rica historia y una sólida tradición que ha experimentado importantes y rápidos cambios en la sociedad en un período relativamente corto de tiempo desde su transición a la democracia en 1978.

6.La transición a la democracia trajo consigo cambios notables en la vida de las mujeres. Bajo el régimen de Franco, la discriminación contra la mujer estaba jurídica y socialmente arraigada. Las mujeres estaban subordinadas a la autoridad patriarcal y necesitaban la autorización de sus esposos (permiso marital) para casi todos los aspectos de la vida fuera del hogar. Su papel se limitaba al desempeño de labores familiares, como madres y esposas, y en general estaban excluidas de las esferas pública, política y económica.

7.Hacia el final del régimen de Franco y con la transición a la democracia llegaron algunos progresos memorables, como la abolición del permiso marital en 1975; la derogación de la ley contra el adulterio en 1978; el levantamiento de la prohibición de la venta de anticonceptivos en 1978; y las reformas del derecho de familia y el derecho civil, en particular la legalización del divorcio, en 1981. Otras medidas fueron la legalización del aborto mediante la Ley Orgánica de 1985; la histórica Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género de 2004; la Ley para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres de 2007, que tiene por objeto alcanzar la igualdad de hecho de hombres y mujeres en cualesquiera de los ámbitos de la vida; y la Ley Orgánica de Salud Sexual y Reproductiva de 2010.

8.Algunos sectores de la sociedad, en particular la Iglesia Católica, que históricamente ha desempeñado el papel de guardián moral de la sociedad, se han resistido a estos cambios, en particular a los que afectan al matrimonio y a la salud y los derechos sexuales y reproductivos.

9.España se ha visto profundamente marcada por su historia reciente, y el legado de su pasado perdura. Aún no se han reconocido plenamente las violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado, en particular los casos de violencia sexual, agresiones y humillaciones contra las

¹ Este Grupo de Trabajo realizó una visita a España del 9 al 19 de diciembre de 2014. El informe de visita figura en el doc. A/HRC/29/40/Add.3, de 17 de junio de 2015, 25 p.

mujeres, a menudo en represalia por su afiliación real o supuesta o la de sus familiares o parejas, ni se ha resarcido a las víctimas (véase A/HRC/27/56/Add.1).

10. La democratización y modernización de la sociedad se han acelerado desde la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea en 1986. El Estado se ha esforzado por ajustar sus marcos legislativos y normativos a las directivas y normas de la Unión Europea en el ámbito socioeconómico. Se ha beneficiado de la asistencia de la Unión Europea y ha experimentado un rápido crecimiento y desarrollo económicos. A partir de finales de los años noventa, se vivió en toda España un auge de la construcción sin precedentes que atrajo un importante flujo de inmigrantes al país, incluidas trabajadoras domésticas.

11. No obstante, desde 2008 España sufre una grave crisis económica y financiera que ha generado una de las tasas de desempleo más altas de Europa. Las medidas de austeridad adoptadas han entrañado importantes recortes del gasto público, que han afectado en particular a la sanidad, la educación y los servicios y prestaciones sociales. Los actores de la sociedad civil han reaccionado a esas drásticas medidas con manifestaciones espontáneas y generalizadas. En respuesta, las autoridades han tomado diversas medidas legislativas que han impuesto restricciones a la libertad de expresión y de reunión.

12. La crisis económica y las consiguientes medidas de austeridad han tenido un efecto perjudicial en las vidas de hombres y mujeres. Sin embargo, las mujeres son especialmente vulnerables, dado que a menudo trabajan a tiempo parcial y en el cuidado de personas en situación de dependencia, cuya financiación también ha sufrido drásticos recortes.

13. Muchos interesados, en particular funcionarios de la administración autonómica, han observado un preocupante retroceso del empoderamiento social y económico de las mujeres y han apuntado a la reducción del presupuesto de los servicios sociales en muchas comunidades autónomas, que ha debilitado las instituciones que prestan servicios a las mujeres y sus familiares a cargo o incluso las han obligado a cerrar.

14. Según algunos interlocutores, esta tendencia no es solo el resultado inevitable de la crisis económica, sino también de las políticas de austeridad del Gobierno, que no pueden justificarse plenamente por la crisis.

15. Los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos han expresado preocupación por las repercusiones negativas de las medidas de austeridad, en particular sobre los grupos más vulnerables², incluidas las mujeres.

III. Marcos jurídicos e institucionales

16. España ha establecido unos marcos legislativos, normativos e institucionales admirables y de gran amplitud para promover la igualdad y la no discriminación. Ello resulta tanto más extraordinario si se tiene en cuenta el plazo relativamente breve en que se hizo, tras la transición del Estado a la democracia.

17. España ha ratificado la mayoría de los principales tratados internacionales y regionales de derechos humanos y laborales y sus protocolos facultativos, salvo la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Nº 189) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la versión revisada de la Carta Social Europea, que prevé la presentación de una reclamación colectiva ante el Comité Europeo de Derechos Sociales. España fue uno de los primeros Estados en ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y desde entonces ha dado muestras de su determinación de promover la igualdad de la mujer con la presentación de siete informes periódicos a los correspondientes órganos de tratados y el mantenimiento de un diálogo constructivo con ellos.

² Véanse los documentos E/C.12/ESP/CO/5, CRPD/C/ESP/CO/1 y A/HRC/29/8. Véase también el informe del Comisario del Consejo de Europa para los Derechos Humanos, Nils Muižnieks, tras su visita a España, CommDH(2013)18, 9 de octubre de 2013.

A. Marco legislativo

1. Protección constitucional de la igualdad

18.El derecho a la igualdad está consagrado en la Constitución. El artículo 14 garantiza el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. El artículo 9, párrafo 2, exige a los poderes públicos velar por la igualdad *de facto* del individuo y de los grupos en que se integra. En su sentencia N° 12/2008, el Tribunal Constitucional resolvió sobre el sentido de la igualdad, el derecho a la no discriminación y las disposiciones sobre acción positiva en la Ley Orgánica N° 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

2. Medidas de protección integral contra la violencia de género

19.La Ley Orgánica N° 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género se considera una ley histórica desde el punto de vista conceptual. Sitúa la violencia de género "en el epicentro de una compleja red de intercambios de poder sociales, económicos y culturales entre hombres y mujeres"³. La Ley comienza con una inequívoca exposición de motivos, en la que se señala la naturaleza intrínseca de la violencia contra la mujer y se indica que la violencia de género no es un problema que afecte al ámbito privado, sino que se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en la sociedad española. Se afirma que se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión.

20.La Ley establece un amplio y sólido marco jurídico para la protección contra la violencia ejercida por la pareja o expareja y su prevención, enjuiciamiento y castigo. No obstante, no contempla otras formas de violencia de género como el acoso y la violencia sexuales en los espacios públicos, que están prohibidos en el Código Penal pero sin la ventaja que para la víctima entraña la calificación por razón de género. Esta deficiencia de cobertura limita los efectos de la Ley.

3. Ley del matrimonio entre personas del mismo sexo

21.España aprobó en 2005 la Ley por la que se Modifica el Código Civil en Materia de Derecho a Contraer Matrimonio, convirtiéndose así en uno de los Estados del mundo que han dado ese paso hacia la igualdad. El Tribunal Constitucional confirmó la constitucionalidad de la Ley en noviembre de 2012.

4. Ley integral para la igualdad efectiva

22.La Ley Orgánica N° 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres establece un marco jurídico para el logro de la igualdad y la eliminación de la discriminación. La Ley comienza con el reconocimiento de que la violencia de género, la discriminación salarial, la discriminación en las pensiones de viudedad, el mayor desempleo femenino, la todavía escasa presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica, o los problemas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar muestran cómo la igualdad plena, efectiva, entre mujeres y hombres es una tarea pendiente.

23.La Ley tiene por objeto la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural. Prevé medidas destinadas a eliminar y corregir, en los sectores público y privado, toda forma de discriminación por razón de sexo. Establece programas públicos que requieren informes de impacto de género, la elaboración de planes estratégicos y la presencia equilibrada de hombres y mujeres. Establece mecanismos institucionales y requiere la intervención del Gobierno en diversos ámbitos.

24.Es importante señalar que la Ley contiene disposiciones detalladas en que se establece el derecho a la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, en particular la prohibición de la discriminación directa e indirecta, la igualdad de acceso al empleo y en la promoción profesional, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la formación, la presencia equilibrada en los órganos de selección y comisiones de valoración, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. También exige la elaboración de planes de igualdad a las empresas de más de 250 trabajadores.

³ Kerman Calvo e Irene Martín, "Ungrateful Citizens? Women's Rights Policies in Zapatero's Spain", *South European Society and Politics*, vol. 14, N° 4, diciembre de 2009, págs. 487 a 502.

5. Salud y derechos sexuales y reproductivos

25. La Ley Orgánica N° 2/2010 de Salud Sexual y Reproductiva y de la Interrupción Voluntaria del Embarazo tiene por objeto garantizar los derechos fundamentales en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, regular las condiciones de la interrupción voluntaria del embarazo y establecer las correspondientes obligaciones de los poderes públicos. Reconoce los derechos humanos fundamentales relativos a la salud sexual y reproductiva y la normativa internacional y europea vigente. Aborda la protección y garantía de los derechos relativos a la salud sexual y reproductiva de manera integral, y en particular prevé el acceso a métodos anticonceptivos de última generación, la formación de profesionales de la salud, medidas en el ámbito educativo, y la cobertura por el Sistema Nacional de Salud, así como la elaboración de una Estrategia Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.

26. Más importante aún, la Ley reconoce el derecho de la mujer a la autonomía durante las primeras 14 semanas de embarazo y la responsabilidad del Estado en lo tocante a proporcionar apoyo y servicios, y aclara que la tutela del bien jurídico en el momento inicial de la gestación se articula "a través de la voluntad de la mujer, y no contra ella". La Ley establece requisitos concretos que deben cumplirse para la interrupción voluntaria del embarazo, como un plazo de 14 semanas sobre la base de la decisión fundamentada de la mujer embarazada, y de hasta 22 semanas por causas médicas.

6. Planes de acción nacionales

27. De conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica N° 3/2007, se han elaborado y aplicado planes estratégicos de igualdad consecutivos a nivel nacional y autonómico. Se han elaborado numerosos planes, políticas y programas estratégicos para promover la igualdad y luchar contra la violencia de género. Se puso en marcha un plan de acción nacional para la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad (2000), sobre la mujer y la paz y la seguridad. Cabe destacar dos planes nacionales en curso: la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016 y el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016.

B. Marco institucional

1. Nivel nacional

28. En los primeros años de su transición a la democracia, el Estado creó, en virtud de la Ley N° 16/1983 de 24 de octubre de 1983, el Instituto de la Mujer, un organismo autónomo especializado encargado de llevar a efecto la garantía constitucional de la igualdad de ambos sexos. En 2014 el organismo pasó a denominarse Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, que en virtud de su nuevo mandato es responsable de hacer frente a todas las diferentes formas de discriminación.

29. El marco institucional para la igualdad ha evolucionado, en particular desde la aprobación en 2007 de la ley de igualdad, en la que se exigía el establecimiento de una serie de organismos, entre ellos una comisión interministerial de igualdad entre mujeres y hombres, unidades de igualdad en todos los ministerios, y un consejo de participación de la mujer, que, en su condición de órgano colegiado asesor, sirve de cauce para la participación institucional. En 2008 se estableció el Ministerio de Igualdad, pero en 2010 fue disuelto y sus competencias se asignaron al Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad.

30. Se han establecido varias estructuras de protección institucional y judicial de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica N° 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Se han creado la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer (<http://estadisticasviolenciagenero.msssi.gob.es/>) para supervisar la aplicación y eficacia de la Ley. La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género recoge y difunde a través de su Portal Estadístico datos sobre la evaluación y el grado de efectividad de las medidas implantadas. Se han creado unidades especiales en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para la prevención de la violencia de género y la aplicación de las medidas legales adoptadas. También se han creado Juzgados especiales de Violencia sobre la Mujer y se ha nombrado un Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer.

31. El Defensor del Pueblo se encarga de supervisar la actividad de las administraciones públicas y las autoridades públicas con independencia e imparcialidad. Contribuye a detectar problemas y formula recomendaciones. El Defensor da cuenta de su gestión a las Cortes Generales en un informe anual que abarca diversos ámbitos. Ha expresado inquietud con respecto a la situación de los derechos

humanos de la mujer, en particular sobre la violencia contra la mujer, la situación de las mujeres en las cárceles y en los centros de internamiento de extranjeros, la conciliación de la vida familiar y laboral, y las pruebas físicas exigidas a hombres y mujeres para determinados puestos de la administración⁴.

32. A pesar de las garantías oficiales, el Grupo de Trabajo sigue preocupado por el hecho de que la transformación del Instituto de la Mujer pueda debilitar aún más la atención prestada a la vigilancia y eliminación de la discriminación contra la mujer. Además, no está convencido de que las asignaciones presupuestarias para garantizar los derechos de la mujer a la igualdad sean suficientes, y le preocupa que sea más difícil elaborar presupuestos transparentes con una perspectiva de género.

2. Nivel autonómico

33. Las comunidades autónomas tienen jurisdicción para establecer sus propios marcos legislativos e institucionales en favor de la igualdad. Durante la visita, el Grupo de Trabajo se reunió con responsables del Instituto Andaluz de la Mujer, en Andalucía; del Instituto Navarro para la Familia e Igualdad, en Navarra, y del Instituto Vasco de la Mujer (Emakunde), en el País Vasco.

34. El elevado nivel de descentralización del país hace que para el Estado sea todo un reto cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y su responsabilidad constitucional de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos humanos. Las comunidades autónomas tienen una amplia variedad de competencias legislativas y ejecutivas y cuentan con sus propios parlamentos y gobiernos autonómicos. De conformidad con el artículo 147, apartado d), de la Constitución, los estatutos de autonomía son la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y deben contener las competencias asumidas y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las comunidades autónomas en virtud de sus respectivos estatutos. Entre ellas, cabe mencionar la asistencia social, la educación y la sanidad. Asimismo, determinadas competencias se distribuyen de manera desigual entre las comunidades, algunas de las cuales, por ejemplo, tienen más prerrogativas que otras, como mayor autonomía fiscal y policía propia.

35. El Grupo de Trabajo observa que esta descentralización ha contribuido a la aparición de disparidades en el disfrute de los derechos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, se le informó de que el acceso a los métodos anticonceptivos dependía del lugar de residencia, dado que las comunidades autónomas proporcionaban recursos y prestaban servicios para la administración de anticonceptivos y establecían directrices sobre su acceso de conformidad con sus políticas de salud sexual y reproductiva. Existen importantes disparidades entre las regiones más prósperas del noreste de España y las regiones del suroeste del país, que tienen algunas de las tasas de desempleo regionales más altas. En los últimos años se han observado marcadas diferencias entre las comunidades autónomas en el tipo y la magnitud de los recortes presupuestarios realizados⁵.

36. El Estado es responsable de garantizar, mediante la coordinación efectiva de los mecanismos y estructuras correspondientes en todos los ámbitos, el logro de resultados uniformes en la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. También debe proporcionar una descripción completa de la situación de la mujer en la legislación y en la práctica en las comunidades autónomas, y del grado de conformidad con la Ley Orgánica N° 3/2007 y con las obligaciones que le incumben en virtud de la Convención (véanse CEDAW/C/ESP/CO/6 y Add.1).

⁴ Los resúmenes de los informes anuales presentados a las Cortes Generales desde 2003 pueden consultarse en <https://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/index.html>.

⁵ Muižnieks, informe sobre su visita a España (véase la nota 1).

IV. Participación de la mujer en la vida económica y social

A. La mujer en la fuerza de trabajo

37. La participación de la mujer en el mercado de trabajo aumentó del 37,66% en 1995 al 53,29% en 2013 (véase ECE/AC.28/2014/4)⁶. Sin embargo, las mujeres siguen estando en una posición de grave desventaja en el mercado de trabajo; de hecho, su tasa de empleo a tiempo completo es inferior a la media de la Unión Europea. Las mujeres representan el 70% de todas las personas que trabajan a tiempo parcial, principalmente porque no pueden encontrar empleo a tiempo completo. De todas las mujeres que integran la fuerza de trabajo, un 24,5% están empleadas a tiempo parcial, frente a solo un 6,6% en el caso de los hombres. Además, las mujeres empleadas tienen más probabilidades que los hombres de trabajar con contratos temporales (véase CEDAW/C/ESP/7-8).

38. La diferencia salarial por razón de sexo se sitúa actualmente en un 17,8% y supera el promedio de la Unión Europea⁷. La brecha salarial, que ha aumentado en los últimos años (véase ECE/AC.28/2014/4), es mucho mayor en el caso de las trabajadoras a tiempo parcial y no cualificadas, así como para las que trabajan en el sector privado.

39. En el empleo, el ascenso de la mujer a puestos directivos es inferior a la media de la Unión Europea. La segregación es horizontal; las mujeres se concentran en el sector de los servicios, peor remunerado, y en empleos que requieren una cualificación inferior. Las últimas cifras en el contexto del examen al cabo de 20 años de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing muestran que las mujeres representan el 53,7% de las personas empleadas en el sector de los servicios, el 67,8% en la educación, el 77,4% en la sanidad y los servicios sociales, el 88% en los servicios domésticos y el 68,3% en las agencias de viajes⁸.

40. Las diferencias en los salarios y los ascensos por razón de sexo contrastan marcadamente con el alto nivel educativo de las mujeres, cuya tasa de matriculación en estudios superiores es mayor que la de los hombres⁹. La mejor educación de las mujeres todavía no se ha traducido adecuadamente en mejores empleos, una mejor remuneración o una representación justa en los puestos decisorios.

41. La carga del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres constituye un grave obstáculo estructural para el logro de la igualdad de oportunidades en el empleo. Las mujeres dedican diariamente un 40% más de tiempo que los hombres a tareas no remuneradas¹⁰. Las mujeres tienen derecho a un permiso de maternidad remunerado y los padres a un permiso de paternidad, de conformidad con las normas internacionales. La ampliación del derecho a la reducción de jornada a los padres de niños menores de 12 años (antes menores de 8 años) es una medida acertada.

42. En España hay aproximadamente 569.100 trabajadoras domésticas, una de las cifras más altas en Europa¹¹. Se trata predominantemente de mujeres inmigrantes, muchas de ellas latinoamericanas de ascendencia indígena. La Ley N° 27/2011 y el Real Decreto N° 1620/2011 han introducido importantes mejoras en la protección de sus derechos, entre ellas mayor seguridad en el empleo y mejores condiciones de trabajo, su inclusión en el sistema de la seguridad social y la garantía de un salario mínimo. No obstante, las condiciones de trabajo de las trabajadoras domésticas que viven en el domicilio del empleador son duras; los empleadores pueden deducir hasta el 30% del salario total (sin que afecte al salario mínimo) en concepto de manutención y alojamiento. Asimismo, las trabajadoras domésticas siguen estando excluidas de las prestaciones por desempleo.

B. Participación de las mujeres en la adopción de decisiones económicas

43. La ley de igualdad de 2007 recomienda que el Estado procure lograr por todos los medios una presencia equilibrada de mujeres y hombres en los consejos de administración de las grandes

⁶ Véase también el informe nacional de España, de 29 de mayo de 2014, presentado a la Comisión Económica para Europa de cara a la reunión regional de examen en preparación del examen al cabo de 20 años de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing (disponible en www.unece.org/index.php?id=35455).

⁷ "Tackling the gender pay gap in the European Union", Comisión Europea, 2014.

⁸ *Ibid.*

⁹ The Global Gender Gap Report 2014, Foro Económico Mundial (disponible en <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2014/>).

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ "¿Quiénes son los trabajadores domésticos?", OIT.

empresas. De conformidad con el artículo 75 de la Ley, relativo a la participación de las mujeres en los consejos de administración de las sociedades mercantiles, las sociedades obligadas a presentar cuenta de pérdidas y ganancias no abreviada procurarán incluir en su consejo de administración un número de mujeres que permita alcanzar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en un plazo de ocho años a partir de la entrada en vigor de la Ley. Según la información proporcionada por el Gobierno, en las 35 principales empresas que cotizaban en la bolsa española (IBEX 35) en 2014, un 18,2% de los miembros del consejo de administración eran mujeres, en comparación con un 12,1% tres años antes. No obstante, se informó al Grupo de Trabajo de que, dado que el compromiso de alcanzar el objetivo de lograr una presencia del 40% de mujeres en los consejos de administración de las empresas era voluntario, algunas empresas no tomaban ninguna medida especial para aumentar el número de mujeres en sus consejos. La Ley N° 31/2014, de 3 de diciembre de 2014, por la que se modifica la Ley de Sociedades de Capital, no aborda esta cuestión.

C. Repercusiones de las medidas de austeridad

44. Las medidas de austeridad introducidas en respuesta a la crisis económica y financiera han tenido unas repercusiones graves y desproporcionadas sobre las mujeres.

45. La congelación del salario mínimo ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres, que se concentran en los sectores peor remunerados. Los recortes y las restricciones en la aplicación de la Ley N° 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia han supuesto una carga adicional para las familias, y en particular las mujeres, que deben ocuparse de prestar los cuidados. Un 83% de quienes se dedican a la atención de personas en situación de dependencia son mujeres de mediana edad de la familia (por lo general, madres, hijas o esposas)¹².

46. Ha habido recortes en los servicios de atención infantil, como las guarderías y los comedores escolares, por lo que se ha privatizado la carga de la prestación de cuidados. Las familias monoparentales, la inmensa mayoría de las cuales están encabezadas por una mujer, se han visto particularmente afectadas: el 45% de los niños de esas familias se encuentran de hecho en situación de riesgo de pobreza. Al mismo tiempo, se ha revocado el derecho de los padres a elegir un horario de trabajo flexible.

47. El Grupo de Trabajo observa que las medidas mencionadas han agrandado el obstáculo que la prestación de cuidados supone para la mujer en lo relativo a su participación en la fuerza de trabajo y sus posibilidades de promoción profesional. En su opinión, es importante proporcionar un nivel mínimo de protección social a la prestación de cuidados, en particular en el caso de los padres que trabajan a tiempo completo, y sincronizar los días lectivos y las vacaciones escolares con los horarios de trabajo. Se trata de medidas esenciales no solo para que las mujeres puedan acceder al mercado de trabajo, sino también para la recuperación sostenible de la economía.

48. Los interesados de la sociedad civil señalaron a la atención del Grupo de Trabajo las sucesivas normativas laborales de los últimos años, que han dado lugar a un mercado de trabajo cada vez más precario al facilitar los despidos y facultar a los empleadores para adoptar decisiones unilaterales. Según se afirma, los empleadores han convertido empleos a tiempo completo en otros a tiempo parcial con horas extraordinarias para evitar costos laborales. Las mujeres han sido las más afectadas por esta práctica. La Ley N° 3/2012 de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral se aprobó pese a la fuerte oposición de distintas fuerzas en todo el país. La ley ha provocado un deterioro de las condiciones de trabajo, que ha dado lugar a un aumento del trabajo precario y los empleos temporales, así como a una disminución de los salarios y del poder de los sindicatos¹³.

49. A pesar de que la tasa de desempleo de las mujeres se ha duplicado con creces desde 2005, en 2013 la disparidad entre las tasas de desempleo de hombres y mujeres se había reducido hasta los niveles actuales, del 27,02% en el caso de las mujeres y el 25,79% en el de los hombres¹⁴. Según la información recibida, las medidas adoptadas para impulsar el empleo después de la crisis económica se han centrado en gran medida en los sectores de empleo masculino.

50. Los grupos de mujeres vulnerables se han visto especialmente afectados. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha expresado su preocupación por que en España las políticas en materia de empleo no incluyan una amplia perspectiva de género y que el desempleo, la

¹² Véase Eurofound, "Law to support care of dependent people, Spain", Observatorio Europeo del Cambio, octubre de 2009.

¹³ Vicente Navarro, "The Disastrous Labor and Social Reforms In Spain", Social Europe, 3 de marzo de 2014.

¹⁴ Informe nacional de España (véase la nota 5).

inactividad y los ritmos de formación sean mucho peores en el caso de las mujeres con discapacidad que en el de los hombres con discapacidad (CRPD/C/ESP/CO/1, párr. 21) Las mujeres de edad se encuentran entre los grupos más vulnerables: su pensión media es un 38% inferior a la de los hombres debido a su menor participación en la fuerza de trabajo, a su salario más bajo y a la menor duración de su período de cotización¹⁵.

D. Respuesta del Gobierno

51.El Grupo de Trabajo consideró alentadoras las diversas medidas que el Gobierno había adoptado o tenía previsto adoptar. El Real Decreto-ley N° 16/2013, aprobado el 20 de diciembre de 2013, restableció la prohibición de que los trabajadores contratados a tiempo parcial pudieran realizar horas extraordinarias, salvo en los casos de fuerza mayor, y dispuso que las horas complementarias debían retribuirse como ordinarias y computarse a efectos de bases de cotización a la Seguridad Social. El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción los programas del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades dirigidos a las mujeres en situaciones de vulnerabilidad, incluidas las víctimas de la violencia de género, las mujeres en riesgo de exclusión social, las mujeres desempleadas, y las mujeres de las zonas rurales (con miras a mejorar su empleabilidad y su capacidad de autoempleo). Desearía recibir información sobre los efectos de esas medidas.

52.El Grupo de Trabajo acoge con agrado el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 destinado a combatir las desigualdades que persisten en el ámbito laboral y salarial. Uno de sus objetivos estratégicos es promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso al mercado de trabajo, la conservación del empleo, la igualdad salarial y la mejora de las condiciones laborales. Asimismo, el Grupo de Trabajo celebra la aprobación del Plan Especial 2014-2016, que se centrará en superar la brecha salarial de género, y el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016.

V. Educación, cultura y estereotipos

A. Papel de la educación

53.La importancia de la educación para lograr un cambio en las actitudes y comportamientos con respecto a la igualdad entre hombres y mujeres se refleja en la Ley Orgánica N° 1/2004, que contiene secciones específicas sobre sensibilización en el ámbito educativo, la publicidad y los medios de comunicación. La Ley exige que la educación en materia de igualdad entre hombres y mujeres sea uno de los objetivos del sistema educativo. Las administraciones responsables de la educación tienen la obligación de velar por que en todos los materiales educativos se eliminen los estereotipos sexistas y discriminatorios. Del mismo modo, la ley de igualdad de 2007 contiene disposiciones sobre educación para la igualdad y la responsabilidad de los medios de comunicación en la defensa del principio de la igualdad de género. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha exhortado a España a que redoble sus esfuerzos para eliminar las imágenes y actitudes estereotipadas sobre el rol de la mujer y el hombre en la familia y la sociedad y lleve a cabo programas específicos en el sistema educativo, incluida la educación en materia de derechos humanos y la divulgación de la Convención, la revisión de libros de texto y planes de estudios, y la capacitación de maestros (CEDAW/C/ESP/CO/6, párr. 18). El Grupo de Trabajo fue informado por interlocutores de que en muchas comunidades autónomas aún no se habían revisado los libros de texto.

54.Las organizaciones de la sociedad civil también informaron, en un informe paralelo sobre el período 2008-2013 presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, acerca de las repercusiones que los recortes presupuestarios en la educación en diversas comunidades autónomas han tenido en el derecho de las mujeres y las niñas a la educación. En Navarra, por ejemplo, el único curso específico especializado sobre cuestiones de género está en grave peligro de desaparecer de la universidad pública. En opinión del Grupo de Trabajo, es importante hacer frente a la disparidad observada en las escuelas entre el rendimiento académico de las mujeres y su acceso a oportunidades económicas mediante la eliminación de los estereotipos en el sistema de enseñanza y la prestación de servicios de orientación profesional a niñas.

¹⁵ "Impacto de las pensiones en la mujer: jubilación y calidad de vida en España", Centro Internacional Trabajo y Familia y VidaCaixa, abril de 2014.

B. Educación para la ciudadanía y los derechos humanos

55.El Estado incorporó por primera vez la educación para la ciudadanía democrática y los derechos humanos en el sistema de enseñanza en mayo de 2006, mediante la Ley Orgánica N° 2/2006 de Educación. Entonces se introdujo la asignatura obligatoria de "Educación para la ciudadanía y los derechos humanos" en la enseñanza primaria y secundaria, que centraba la atención en valores fundamentales como los derechos humanos, la igualdad de género, la no discriminación y el respeto de la diversidad. En febrero de 2009, el Tribunal Supremo confirmó la constitucionalidad de la Ley.

56.El Grupo de Trabajo observa que algunos funcionarios y muchas organizaciones de la sociedad civil consideran que las clases de ciudadanía y derechos humanos son un medio esencial para enseñar a los niños y niñas que los valores universales de los derechos humanos y los derechos humanos de la mujer son una parte inalienable de la ética cívica.

57.En 2013, en virtud de la Ley para la Mejora de la Calidad Educativa, la asignatura básica de "Educación para la ciudadanía y los derechos humanos" se sustituyó por las asignaturas de "Valores Sociales y Cívicos" en las escuelas primarias y "Valores Éticos" en las escuelas secundarias como alternativas opcionales a la asignatura de religión, a elección de los padres o tutores legales. El Grupo de Trabajo cree que este cambio es una medida retrógrada en el esfuerzo general por eliminar los estereotipos de género discriminatorios y empoderar a las niñas, y considera que la enseñanza de las cuestiones de género en las clases de ciencias sociales y naturales no es una solución adecuada. Como han aclarado sistemáticamente expertos independientes de las Naciones Unidas en derechos humanos¹⁶, la libertad de religión no puede utilizarse para justificar la discriminación contra la mujer y, por lo tanto, no debe considerarse una razón justificada para marginar la enseñanza del derecho de la mujer a la igualdad.

58.Durante su visita, el Grupo de Trabajo agradeció la oportunidad que se le brindaba de reunirse con el representante de la Conferencia Episcopal y conocer su excelente programa de lucha contra la trata de mujeres. Fue informado de que las mujeres estaban relegadas a un papel secundario en la Iglesia y de que la Iglesia no enseñaba la teología feminista. El representante de la Conferencia Episcopal, que asistió a la última reunión de información con el Gobierno (excepcionalmente), desmintió esa información y afirmó que en la Iglesia se promovía a las mujeres y que, en cualquier caso, la teología feminista no existía. Habida cuenta del planteamiento conservador con el que la Iglesia aborda las cuestiones de la mujer, incumbe al Gobierno velar por que el plan de estudios básico del sistema educativo no permita optar por los cursos de religión en detrimento de la educación para la ciudadanía.

C. Educación de las niñas romaníes

59.Es urgente mejorar el nivel educativo y la empleabilidad de las niñas romaníes.

60.Aunque el Gobierno ha informado de una mejora considerable en la enseñanza preescolar y primaria de los niños romaníes gracias a la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020, hay una importante brecha de género en la educación secundaria y superior. Si bien las niñas romaníes tienen mejores resultados que los niños romaníes, solo un 39,3% de ellas —frente al 60,7% de los niños— se escolarizan en la Educación Secundaria Obligatoria (CEDAW/C/ESP/7-8, párr. 152). Según la información obtenida a través de la Estrategia Nacional, mientras que el 84,5% de los niños romaníes terminan la educación secundaria, solo el 71,7% de las niñas romaníes lo hacen. En cuanto a la educación superior, la participación de las niñas romaníes es alarmantemente baja.

61.El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción la Estrategia Nacional mencionada, en particular su enfoque transversal en las cuestiones de género y el hecho de que algunas comunidades autónomas, como Andalucía, hayan puesto en marcha programas de integración con buenos resultados. No obstante, se le informó de que, en muchos lugares, las escuelas estaban aisladas y se habían convertido en guetos. El Grupo de Trabajo destaca la importancia del seguimiento y el examen de las estrategias de inclusión social y de la participación de la comunidad romaní en la formulación de las políticas de integración para la educación de las niñas, evitando así la creación de guetos.

¹⁶ Véanse A/HRC/4/21 y la observación general N° 28 del Comité de Derechos Humanos.

D. Estereotipos y medios de comunicación

62. Los estereotipos de género negativos socavan la condición de la mujer en todos los ámbitos de la vida. Según las estadísticas oficiales, existe una gran disparidad de género en el mundo del deporte y la cultura y en la comunidad académica¹⁷. En los medios de comunicación, siguen siendo generalizados los roles tradicionalistas y sexistas, la publicidad sexista y la resistencia a informar sobre éxitos deportivos femeninos. Los interlocutores criticaron el uso de lenguaje discriminatorio en los tribunales, la imposición a la mujer de un papel secundario en la Iglesia, la menor presencia de mujeres artistas en exposiciones y premios y su representación sumamente escasa en la Academia de Ciencias y los órganos rectores de las federaciones deportivas. El Grupo de Trabajo observó con preocupación los múltiples estereotipos discriminatorios de que son víctimas las mujeres en situaciones de vulnerabilidad, como las mujeres de las zonas rurales, las mujeres con discapacidad, las mujeres que viven en situación de pobreza, las mujeres migrantes y las lesbianas. También fue informado de la existencia de un programa de televisión llamado "Palabra de gitano" en que se representa a la mujer en una forma degradante y estereotipada.

63. El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción la histórica ley de 2004 contra la violencia de género, en la que se legitima a las instituciones públicas de defensa de los intereses de la mujer para ejercitar ante los tribunales la acción de cesación de publicidad ilícita por utilizar en forma vejatoria la imagen de la mujer. Valora positivamente la creación de un Observatorio Andaluz de la Publicidad No Sexista por el Instituto Andaluz de la Mujer y el Consejo Audiovisual de Andalucía. Al Grupo de Trabajo también le complació saber que el Instituto de la Mujer había obtenido una orden judicial para la retirada de la publicidad sexista de una compañía aérea. Asimismo, celebra la promulgación de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que contiene disposiciones para la presencia equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos del sistema de ciencia, tecnología e innovación; las 28 resoluciones no vinculantes y los 2 informes de la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados sobre los estereotipos de género en los medios de comunicación, los deportes y las comunicaciones digitales; y las actividades de sensibilización organizadas por entidades públicas, como el festival "Ellas crean" y la "Carrera de la Mujer", para promover el papel de la mujer en la cultura y los deportes (véase CEDAW/C/ESP/7-8).

64. No obstante, los interesados de la sociedad civil señalaron que no había sanciones eficaces para las infracciones de la Ley por los medios de comunicación. Por ello, es importante respaldar las excelentes disposiciones legislativas y normativas vigentes con sanciones eficaces.

VI. Violencia contra la mujer

65. El Grupo de Trabajo acoge con agrado el marco legislativo progresista de la Ley Orgánica N° 1/2004 para enjuiciar a los culpables y proteger a las mujeres en los casos de actos de violencia cometidos por la pareja o expareja, así como el marco integral de prevención, protección y asistencia multisectoriales establecido en 2005. Aprecia el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (Sistema VioGén) establecido por el Ministerio del Interior, una innovadora base de datos de vigilancia y seguimiento para su uso por los organismos encargados de hacer cumplir la ley en todo el país. El sistema es un valioso instrumento en el proceso de evaluación de riesgos para la protección de las víctimas de la violencia doméstica. Se comunica con las bases de datos de algunas comunidades autónomas y coordina las órdenes de protección de las víctimas dictadas por las autoridades regionales. Asimismo, en la formación impartida a los Jueces de Violencia sobre la Mujer se incluye un enlace a VioGén a fin de alentar su utilización por el poder judicial.

66. Las medidas de protección previstas en la Ley, lamentablemente, no contemplan otros tipos de violencia de género distintos de la violencia en la pareja, como, por ejemplo, los actos de violencia cometidos por los cuidadores; la violencia policial; la violencia en los espacios públicos, el lugar de trabajo y las escuelas, y el acoso de las mujeres defensoras de los derechos humanos. Por ello, el Grupo de Trabajo acoge con satisfacción la aprobación de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016, que contiene un enfoque específico en otras formas de violencia, como la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, la mutilación genital femenina, la agresión sexual y los matrimonios forzados, e incluye iniciativas para reformar el Código Penal.

67. A pesar de los considerables esfuerzos realizados a lo largo de los años en la legislación, las políticas y la administración, la prevalencia de la violencia doméstica sigue siendo alarmante: en 2014

¹⁷ Véase el informe nacional de España (véase la nota 5).

se denunciaron en promedio 347 casos diarios de violencia en la pareja¹⁸. En 2014, 54 mujeres fueron asesinadas por sus parejas o exparejas, de las cuales 16 habían presentado denuncias y 4 habían obtenido órdenes de protección. Según cifras publicadas por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad con respecto a 2015, al 6 de abril de ese año se registraban 9 víctimas mortales. De acuerdo con una encuesta sobre la violencia contra la mujer publicada por el Ministerio en 2015, el 67,8% de las víctimas no denuncian la violencia que sufren.

68. Entre las personas más vulnerables a la violencia de género figuran las niñas, las mujeres con discapacidad, las mujeres migrantes y las mujeres víctimas de la trata. La incidencia de la violencia psicológica y la subyugación en las niñas de entre 16 y 19 años es del 25%, frente al 9,6% en otros grupos de edad. Según se informa, el 23,3% de las mujeres con discapacidad han sufrido violencia de género (en comparación con el 15,1% en el caso de las mujeres sin discapacidad). El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recomendó la adopción de políticas integradas para combatir la violencia contra las mujeres y las niñas con discapacidad (véase CRPD/C/ESP/CO/1). Debido a sus duras condiciones de vida y al temor a ser expulsadas, las mujeres migrantes tienen más dificultades para denunciar los casos de violencia doméstica y acceder a los servicios de atención (véase CERD/C/ESP/CO/18-20).

69. Todos los interlocutores consideraron que la trata de mujeres con fines de explotación sexual era un problema social trágico y expresaron preocupación por la falta de aplicación de los protocolos existentes para identificar a las víctimas de la trata, en particular en los casos de expulsión. El Gobierno informó al Grupo de Trabajo de que había seguido tratando de mejorar los mecanismos para identificar a las posibles víctimas de la trata y derivarlas a servicios y asistencia especializados.

70. Siguen denunciándose casos de niños asesinados por hombres violentos, a veces después de que la mujer haya solicitado reiteradamente protección y la cancelación de los derechos de visita o custodia. Se afirma que, entre 2008 y 2014, unos 20 niños murieron a manos de su padre durante una visita. En mayo de 2013, el Gobierno decidió publicar un registro oficial de los niños que han muerto o quedado huérfanos como consecuencia de la violencia de género. Según el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, desde entonces se han registrado diez víctimas.

71. En el trágico caso *González*, en que un padre maltratador asesinó a su hija y luego se quitó la vida durante una visita no vigilada, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer consideró que las autoridades del Estado, al decidir el establecimiento de un régimen de visitas no vigilado sin tener debidamente en cuenta los antecedentes de violencia doméstica, fallaron en su obligación de ejercer la debida vigilancia prevista en la Convención (CEDAW/C/58/D/47/2012, párr. 9.7). En su dictamen, el Comité formuló recomendaciones al Estado, en particular para que otorgara a la madre una reparación adecuada. Se refirió a la necesidad de tener en cuenta los antecedentes de violencia doméstica en el momento de estipular los derechos de visita para que su ejercicio no pusiera en peligro la seguridad de la mujer o los hijos, y de proporcionar formación obligatoria a los jueces y el personal administrativo sobre la violencia doméstica que incluya formación acerca de los estereotipos de género.

72. El Grupo de Trabajo considera preocupante que, en el caso mencionado, el Gobierno no haya hecho caso de las claras recomendaciones formuladas por el Comité; de hecho, su respuesta al Comité parece indicar que no ha comprendido la responsabilidad del Estado de ejercer la debida vigilancia. Es más, numerosos interesados informaron al Grupo de Trabajo durante su visita de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos los trabajadores sociales, la policía y los jueces, seguían sin dar el debido peso a las pruebas presentadas por mujeres sobre la existencia de un riesgo de violencia contra ellas y sus hijos debido a la persistencia de los estereotipos negativos de la mujer y a la insuficiente eficacia de los programas de fomento de la capacidad con una perspectiva de género. Las mujeres víctimas siguen siendo desacreditadas y calificadas de manipuladoras y a menudo son acusadas de presentar denuncias falsas. Ello puede afectar a la emisión de órdenes de protección, que se acuerdan en el 59% de los casos en que se solicitan a los tribunales. Esta cifra refleja una notable disminución del número de órdenes de protección dictadas desde 2008, año en que ese porcentaje fue del 73,3%.

73. Diversos interesados informaron también al Grupo de Trabajo de que a menudo se interpretaba que el interés superior del niño requería una normalización de la relación con el padre, y que con frecuencia se concedían derechos de visita y custodia a los padres pese a la existencia de pruebas de que habían cometido actos de violencia doméstica. De conformidad con el artículo 66 de la Ley

¹⁸ Con arreglo al informe anual sobre 2014 presentado por El Observatorio contra la Violencia Doméstica en marzo de 2015, en 2014 se denunciaron en total 126.742 casos (124.894 en 2013).

Orgánica Nº 1/2004, el juez podrá ordenar la suspensión de visitas del inculcado por violencia de género a sus descendientes. El Gobierno afirma que la normativa tiene por objeto velar por que, en caso de condena firme por violencia doméstica, el progenitor no tenga ningún derecho de visita, relación o comunicación hasta la extinción de su responsabilidad penal y prevé que, si se le conceden excepcionalmente tales derechos, los jueces deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad, integridad y recuperación del niño y del otro progenitor. El Grupo de Trabajo tiene conocimiento de la iniciativa legislativa en curso en relación con la regulación de la tutela, visita y custodia en lo que respecta a los maltratadores acusados y condenados. Fue informado por el Gobierno de que la ley restringiría la potestad judicial para permitir que padres acusados o condenados por violencia doméstica mantuviesen contacto no supervisado con sus hijos. El Grupo de Trabajo pide encarecidamente que la reforma legislativa sea introducida tan pronto como sea posible, y que incluya las garantías prometidas en materia de protección del niño frente al riesgo de violencia.

74. Asimismo, según numerosos interesados, se sigue utilizando el llamado "síndrome de alienación parental" para retirar la custodia de los hijos a la madre y concedérsela al padre acusado de violencia doméstica que solicita la custodia por esa razón, en muchos casos con el apoyo de una organización de defensa de los derechos de los padres. Según esos interlocutores, el "síndrome de alienación parental" sigue siendo una enfermedad reconocida, a pesar del dictamen emitido en 2013 por el Consejo General del Poder Judicial que, en su *Guía de Criterios* rechaza la validez de esta teoría pseudocientífica y se opone firmemente a su uso en los casos de violencia basada en el género.

75. El Grupo de Trabajo no puede dejar de expresar su preocupación por el hecho de que las lecciones del caso mencionado más arriba no se hayan incorporado plenamente en la legislación y en la práctica. Urge la necesidad de que todas las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se apliquen plenamente y de inmediato.

76. El Grupo de Trabajo fue informado del deterioro de la situación de los servicios de protección de las mujeres víctimas de la violencia doméstica en todo el país, en particular de la menor disponibilidad de centros de acogida para mujeres y niños. La decisión de reducir el número de centros de acogida es muy lamentable, habida cuenta de la gravedad del problema. Posteriormente, el Gobierno informó al Grupo de Trabajo de que la prestación de asistencia integral era competencia de las autoridades autonómicas y que, por su parte, había mantenido su financiación a las comunidades autónomas para que estas pudieran cumplir sus obligaciones hacia las mujeres víctimas y sus hijos. No obstante, algunos funcionarios del Gobierno reiteraron su preocupación señalando que una simple partida presupuestaria no bastaba para mantener el nivel de los servicios y las prestaciones sociales por habitante frente al gran aumento de la necesidad de asistencia en tiempos de austeridad. El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción la excepcional protección proporcionada a las víctimas de la violencia doméstica en Andalucía, que, a pesar de los amplios recortes presupuestarios realizados, ha mantenido el número y la calidad de los centros de acogida.

VII. Salud y seguridad

A. Salud y derechos sexuales y reproductivos

77. La Ley Orgánica Nº 2/2010 de Salud Sexual y Reproductiva y de la Interrupción Voluntaria del Embarazo es un paso importante para garantizar el derecho de las mujeres al más alto nivel posible de salud y autonomía. Como se afirma en su preámbulo, la Ley tiene por objeto la protección de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer en el marco de la igualdad de género y de una política pública general sobre salud sexual y reproductiva. No obstante, preocupa al Grupo de Trabajo que la Ley permita la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios impidiendo así el acceso al aborto legal, como ocurre en Navarra, donde no se ha practicado ningún aborto desde 1986. La deficiente regulación de la objeción de conciencia constituye un obstáculo para las mujeres cuando ejercen su derecho a acceder a los servicios de salud sexual y reproductiva. Según la jurisprudencia de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, en los casos en que se permite la objeción de conciencia, los Estados siguen teniendo la obligación de velar por que no se limite el acceso de las mujeres a los servicios de salud reproductiva y por que la objeción de conciencia sea una práctica personal, y no institucional. Véanse los documentos E/C.12/POL/CO/5, CEDAW/C/POL/CO/6 y CEDAW/C/SVK/CO/4.

78. Asimismo, preocupa al Grupo de Trabajo que, con arreglo a la legislación vigente, las niñas menores de 16 años no puedan acceder al aborto legal sin el consentimiento de sus padres, incluso si la notificación a los padres provoca un peligro claro y presente de violencia doméstica.

79.El Grupo de Trabajo también está preocupado por los recientes intentos legislativos de derogar la ley de 2010. En 2013, el Consejo de Ministros aprobó un proyecto de ley que limitaba el aborto a los casos en que la salud física y mental de la mujer estuviera en peligro o el embarazo fuera consecuencia de una violación. El proyecto se retiró debido a las protestas ciudadanas.

80.Una proposición de ley de fecha 18 de febrero de 2015 propone supeditar el aborto de las niñas de 16 y 17 años y mujeres con capacidad modificada judicialmente al consentimiento de los padres, personas que ostenten la patria potestad o tutores. El Grupo de Trabajo exhorta a que se retire la proposición, que es incompatible con las normas internacionales de derechos humanos. A este respecto, recuerda que, en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994, los participantes alentaron a los gobiernos a eliminar los obstáculos jurídicos que impedían que las mujeres y las adolescentes tuvieran acceso al aborto sin riesgo, incluso revisando las restricciones que existían en la legislación actual sobre el aborto (E/CN.9/2014/4, párr. 81).

81.La exigencia del consentimiento de un tercero en el caso de las niñas menores de 18 años es contraria a las obligaciones establecidas en la Convención sobre los Derechos del Niño. En este sentido, el Comité de los Derechos del niño ha destacado el derecho del niño a asesoramiento confidencial y a acceder a información sin necesidad del consentimiento de sus padres o su custodio legal. En su observación general N° 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, el Comité recomendó que los Estados estudiaran la posibilidad de permitir que los niños accedieran a someterse a determinados tratamientos e intervenciones médicos sin el permiso de un progenitor, cuidador o tutor, como la prueba del VIH y servicios de salud sexual y reproductiva, con inclusión de educación y orientación en materia de salud sexual, métodos anticonceptivos y aborto en condiciones de seguridad. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad garantiza a las personas con discapacidad plena capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás y reconoce que la denegación de la capacidad jurídica a las personas con discapacidad en múltiples casos ha hecho que se vean privados de muchos derechos fundamentales, incluidos los derechos reproductivos.

B. Atención sanitaria universal

82.Un Real Decreto-ley de 2012 de Medidas Urgentes para Garantizar la Sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y Mejorar la Calidad y Seguridad de sus Prestaciones excluyó a los migrantes en situación irregular de la cobertura sanitaria universal. Aunque el Gobierno afirma que se sigue proporcionando atención gratuita en caso de urgencia, accidentes y atención perinatal, organizaciones de la sociedad civil sostienen que la enmienda repercute de forma desproporcionada en las mujeres migrantes, que se ven privadas de servicios médicos gratuitos, que pueden ser fundamentales para la detección de la violencia de género.

83.El Grupo de Trabajo celebra que algunos gobiernos autonómicos (Andalucía, Asturias, Cataluña y el País Vasco) hayan solicitado al Tribunal Constitucional la anulación del Decreto-ley y que Andalucía haya establecido un mecanismo para mantener el acceso gratuito y universal a la atención sanitaria.

VIII. Participación de la mujer en la vida política y pública

84.Según la información de la Unión Interparlamentaria sobre el número de mujeres en los parlamentos nacionales, España está por encima de la media tanto regional como mundial¹⁹. La ley de igualdad de 2007 estableció una cuota mínima del 40% para la representación política de cada sexo, lo que propició un aumento significativo de la participación parlamentaria de la mujer a nivel central y local. Un 36% de los miembros de las Cortes Generales son mujeres. En una ocasión se alcanzó la paridad total en el Consejo de Ministros cuando, por primera vez en la historia de España, hubo una Vicepresidenta y una Ministra de Defensa. Desde entonces, la proporción de mujeres ministras en el Gobierno ha disminuido a solo un 28,6% (4 de 14 miembros, 1 de ellas Vicepresidenta).

85.A nivel local, la proporción de mujeres alcaldesas aumentó del 15,1% en 2007 al 17,17% en 2013. Cuatro de las 17 comunidades autónomas están presididas por mujeres. La presencia de mujeres en los gobiernos regionales de las comunidades autónomas disminuyó del 39,7% en 2008 al 34,2% en 2013. La financiación de las instituciones autonómicas de promoción de la igualdad se ha reducido un 32%. Según el informe paralelo sobre el período 2008-2013 presentado por las organizaciones de la sociedad civil al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (véase el párr. 54

¹⁹ Véase www.ipu.org/wmn-e/classif.htm.

supra), son excepciones a esta tendencia Andalucía y el País Vasco, que han mantenido sus niveles presupuestarios.

86. Las mujeres comenzaron a acceder a la carrera judicial a finales de los años setenta, y hoy hay tantas juezas como jueces. No obstante, el número real de mujeres en los niveles más altos de la judicatura sigue siendo sumamente bajo: de los 70 magistrados del Tribunal Supremo, solo 12 son mujeres; ninguna sala de la Audiencia Nacional está presidida por una mujer; y solo 6 de los 52 presidentes de los tribunales superiores de justicia son mujeres. Se informó al Grupo de Trabajo de que el escaso número de nombramientos de mujeres para los puestos más altos de la judicatura se debía a su ingreso tardío en la carrera judicial.

87. El Grupo de Trabajo acoge con agrado la paridad de género alcanzada en la composición del Consejo General del Poder Judicial (10 de 20 miembros) y el hecho de que la Fiscal General del Estado sea una mujer.

88. Del mismo modo, en el Ministerio de Asuntos Exteriores ha disminuido el número de ascensos de mujeres al cargo de embajadoras, a pesar de que muchas reúnen las cualificaciones exigidas para ello.

IX. Acceso a la justicia

89. Numerosos interesados explicaron al Grupo de Trabajo que la Ley Nº 10/2012 por la que se Regulan Determinadas Tasas en el Ámbito de la Administración de Justicia, que impone elevadas tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, había obstaculizado gravemente los litigios en los órdenes contencioso-administrativo, civil, de familia y, en algunos casos, social. Según la información del Consejo General del Poder Judicial de junio de 2013, en los últimos años se ha registrado una importante disminución del número de casos llevados a los tribunales.

90. A este respecto, el Real Decreto-ley Nº 3/2013 por el que se Modifica el Régimen de las Tasas en el Ámbito de la Administración de Justicia reguladas por la Ley Nº 10/2012 introdujo medidas para reducir las tasas o ampliar la asistencia jurídica gratuita a determinadas categorías, como las víctimas de la violencia de género y de la trata de seres humanos. El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción la enmienda y sugiere que se haga extensiva a todas las demandas por discriminación por motivos de género, en particular en los juzgados de lo social y de familia.

X. Buenas prácticas

91. Gracias a una firme voluntad política y a importantes inversiones, se ha creado un marco legislativo y una infraestructura institucional sólidos en todos los sectores del Gobierno y las instituciones del Estado.

92. Se han adoptado medidas jurídicas para mejorar la protección de los derechos y las condiciones de trabajo de las trabajadoras domésticas, en particular su inclusión en el sistema de la Seguridad Social.

93. Los constantes esfuerzos realizados han hecho que aumente el nivel de asistencia de las niñas romaníes a los centros de enseñanza preescolar y primaria.

94. Las instituciones públicas de defensa de los derechos de la mujer están legitimadas por ley para denunciar ante los tribunales la utilización de la imagen de la mujer en forma vejatoria en publicidad; el Instituto de la Mujer lo ha hecho con éxito en varias ocasiones.

95. En relación con la violencia de género, la recopilación de estadísticas es sistemática, amplia, actualizada y accesible de manera transparente. El Sistema VioGén del Ministerio del Interior es un instrumento de vigilancia eficaz.

96. En el ámbito de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, se ha establecido un marco legal progresista para garantizar el derecho de elección de la mujer durante las primeras 14 semanas de embarazo.

97. Un sistema de cuotas para el equilibrio de género ha contribuido a mantener un alto grado de representación de la mujer en las Cortes Generales.

XI. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

98. Los esfuerzos del Estado por integrar a las mujeres en la vida pública, política y económica y su determinación de erradicar la violencia doméstica y proteger la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres han sido impresionantes, y los avances han sido notables, en especial a la luz de los antecedentes históricos, sociales y culturales. Se ha establecido una impresionante infraestructura jurídica e institucional para garantizar la igualdad de género, que ha sido muy beneficiosa para la mujer.

99. Estos logros, no obstante, siguen bajo el riesgo de regresión. La cultura de machismo y la influencia social de las instituciones religiosas patriarcales, sumadas a las políticas de austeridad aplicadas en el contexto de la crisis económica y financiera de los últimos años, han tenido el efecto de relegar a muchas mujeres a roles tradicionales y subalternos y de socavar su posición en la vida económica, social, política y pública. Un número considerable de interlocutores señalaron que las medidas de austeridad habían obligado a las mujeres a asumir una mayor responsabilidad en las labores domésticas. Un número desproporcionado de mujeres trabajan a tiempo parcial y no pueden encontrar empleo a tiempo completo.

100. En muchas partes del país, medidas esenciales para el empoderamiento socioeconómico de la mujer, como los servicios de guardería y las instituciones de promoción de la igualdad de la mujer, han sufrido recortes. Los derechos humanos requieren una protección especial en tiempos de crisis económica y, como ha subrayado el Comisario del Consejo de Europa para los Derechos Humanos, debe hacerse todo lo posible para evaluar y limitar los efectos negativos de los recortes presupuestarios en los grupos más vulnerables. Es preciso realizar una evaluación transparente e inclusiva de las repercusiones de las medidas de austeridad en las cuestiones de género.

101. A pesar de la existencia de una legislación progresista de lucha contra la violencia en la pareja, sigue habiendo un nivel intolerablemente alto de violencia. El profundo arraigo de las causas que explican la omnipresente violencia doméstica exige una respuesta que se proponga lograr un cambio en las actitudes y los valores. La inversión en educación, en particular en lo que se refiere a la continuidad de la enseñanza obligatoria de los derechos humanos de la mujer en todas las escuelas, es esencial. Es preciso reforzar las medidas existentes para vigilar la representación negativa de la mujer en los medios de comunicación y la publicidad, velando por la imposición de sanciones y por la igual participación de la mujer en los medios.

102. Siguen muriendo asesinadas mujeres, y a veces sus hijos, a manos de sus parejas o exparejas, en algunos casos pese a haber solicitado reiteradamente protección y la cancelación de los derechos de visita o custodia. La legislación vigente solo contempla ciertas formas de violencia de género, como la violencia en la pareja, por lo que debe abarcar también todas las demás formas de violencia de género, incluida la violencia en las escuelas, en los espacios públicos y contra los grupos de mujeres vulnerables.

103. El Estado cuenta con una ley progresista sobre la salud sexual y reproductiva y la interrupción voluntaria del embarazo durante las 14 primeras semanas de gestación. Reconoce el derecho de la mujer al más alto nivel posible de salud y autonomía, y considera que la protección de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer forma parte de la igualdad de género. No obstante, en el caso de las niñas menores de 16 años, este derecho está supeditado al consentimiento de los padres. Asimismo, hay lagunas en su aplicación, puesto que la ley también prevé excepciones por objeción de conciencia, y se han hecho repetidos intentos de introducir enmiendas regresivas en ella.

104. El Estado ha logrado la cobertura sanitaria universal, pero la reciente exclusión de los migrantes en situación irregular constituye una medida regresiva, incompatible con las obligaciones internacionales y regionales del Estado en materia de derechos humanos. Es importante asegurar que ello no afecte de forma desproporcionada a las mujeres inmigrantes y que estas sigan recibiendo servicios médicos gratuitos, que desempeñan una función esencial en la detección de la violencia de género.

105. El índice de participación de la mujer en las Cortes Generales, del 37,5%, es uno de los más altos del mundo. No ocurre lo mismo, sin embargo, en otras esferas de la vida política y pública, en particular en los niveles más altos de la administración local, autonómica y central, en la judicatura o en el servicio diplomático.

B. Recomendaciones

106. En materia institucional, el Grupo de Trabajo recomienda que el Estado:

a) Aplique las normas de igualdad de género, la prohibición de la discriminación contra la mujer y la eliminación de la violencia de género de conformidad con las obligaciones que le incumben en virtud de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, los convenios pertinentes de la OIT, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y el Convenio sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica de manera uniforme en todas las comunidades autónomas, de ser necesario mediante enmiendas a la Constitución;

b) Restablezca el Instituto de la Mujer como entidad especializada centrada en los derechos de la mujer para evitar el riesgo de que, al atribuirle nuevas funciones, se difumine su enfoque, centrado esencialmente en la mujer, y se reduzca de ese modo su visibilidad, especificidad y atención prioritaria a las cuestiones de género;

c) Establezca marcos institucionales centrados de manera especial en el seguimiento y la evaluación del impacto de las leyes y programas en favor de la igualdad de la mujer y de su derecho a no ser víctima de la violencia de género.

107. Con respecto a la participación de la mujer en la vida económica y social, el Grupo de Trabajo recomienda que el Estado:

a) Elimine los obstáculos a la participación de la mujer en la fuerza de trabajo mediante la adopción de medidas administrativas concretas para abordar los diversos problemas señalados en el presente informe, como la falta de oportunidades de trabajo a tiempo completo, las diferencias de renta entre hombres y mujeres y la carga desproporcionada de tareas domésticas que asumen las mujeres;

b) Reintroduzca un nivel mínimo de protección social para todos los tipos de cuidados a personas en situación de dependencia, incluidos servicios de guardería subvencionados, asequibles y de alta calidad, en particular para los padres que trabajan a tiempo completo, y la sincronización de los días lectivos y las vacaciones escolares con los horarios de trabajo, unas medidas que son esenciales no solo para las mujeres, sino también para el logro de una recuperación económica sostenible;

c) Aumente la participación de la mujer en la actividad empresarial y en la adopción de decisiones económicas mediante el establecimiento de cuotas en los consejos de administración de las grandes empresas, y de servicios de crédito y cuotas de adquisición para las empresas dirigidas por mujeres;

d) Conciencie a la sociedad sobre la posibilidad de presentar denuncias por discriminación en el empleo de conformidad con lo dispuesto en la ley de igualdad de 2007 y delegue la aplicación de la prohibición de la discriminación en los sectores público y privado a la Inspección de Trabajo y el Instituto de la Mujer;

e) Facilite a los particulares y las organizaciones de la sociedad civil el recurso a la justicia en busca de una reparación, entre otras cosas eximiendo a las demandas por discriminación en el empleo del pago de tasas judiciales;

f) Ratifique la Carta Social Europea (revisada) y el mecanismo de reclamaciones colectivas previsto en ella;

g) Elabore estadísticas desglosadas por sexo sobre todos los aspectos del empleo en servicios públicos y privados, incluidos los ascensos, la formación y las prestaciones secundarias como las bonificaciones, los gastos de viaje y las pensiones;

h) Ratifique el Convenio N° 189 de la OIT sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos para avanzar en la protección de los derechos de las trabajadoras domésticas, y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares;

i) Realice una evaluación transparente e inclusiva del impacto de las medidas de austeridad fiscal en los derechos humanos, en particular desde una perspectiva de género,

en estrecha cooperación con la sociedad civil y las estructuras nacionales de derechos humanos existentes.

108. En lo que respecta a la educación, la cultura y los estereotipos, el Grupo de Trabajo recomienda que el Estado:

- a) Permita que el sistema educativo desempeñe su papel esencial en la lucha contra la persistencia de las actitudes patriarcales y los estereotipos profundamente arraigados sobre las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y la sociedad, y en la eliminación de la violencia de género, incluida la violencia doméstica;
- b) Revise los libros de texto y los planes de estudio de todas las escuelas, públicas y privadas, para eliminar los estereotipos de género, y empodere y ofrezca orientación profesional a las niñas en las escuelas;
- c) Mejore, en cooperación con la comunidad romaní, las políticas de integración para la educación de las niñas evitando la formación de guetos, y subsane los menores índices de asistencia a clase de las niñas romaníes en la enseñanza secundaria y superior mediante programas específicos basados en los resultados;
- d) Restablezca las clases de educación para la ciudadanía y derechos humanos en todo el país como asignatura obligatoria del plan de estudios básico, a fin de incluir también la promoción de la igualdad de género y la eliminación de la violencia contra la mujer, incluida la discriminación múltiple;
- e) Investigue las razones de la persistencia de los estereotipos de género profundamente negativos, empodere a las niñas y las jóvenes y facilite su participación en una amplia gama de disciplinas de estudio;
- f) Combata los estereotipos de género en los medios de comunicación, la televisión y los sitios web, y en las declaraciones de las personalidades públicas, como los políticos, los jueces y los líderes religiosos; y refuerce con sanciones eficaces las excelentes disposiciones legislativas y normativas existentes.

109. En relación con la violencia contra la mujer, el Grupo de Trabajo recomienda que el Estado:

- a) Amplíe las disposiciones de la ley de 2004 en materia de prevención, enjuiciamiento, sanción y protección para incluir (con los ajustes necesarios) todas las formas de violencia contra la mujer de acuerdo con lo exigido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su recomendación general N° 19 y con el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha Contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul), ratificado por España, y como se propone en un proyecto de ley de la comunidad autónoma de Navarra;
- b) Amplíe el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (Sistema VioGén) para que contemple todas las formas de violencia contra la mujer, incluidos los actos de violencia cometidos por los cuidadores; la violencia policial; y la violencia en los espacios públicos, el lugar de trabajo y las escuelas; y mantenga el enfoque exclusivo del Sistema en la violencia de género, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio de Estambul;
- c) Aplique urgentemente todas las recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el caso *González*, incluida la de entender la responsabilidad del Estado en lo tocante a ejercer la debida vigilancia, en particular en el caso de los derechos de visita o custodia de los hijos;
- d) Vele por que no se concedan derechos de visita sin vigilancia al padre cuando los derechos, el bienestar y la seguridad de la víctima o el niño puedan correr peligro;
- e) Realice sistemáticamente evaluaciones de los efectos de los programas de formación que tienen en cuenta las cuestiones de género, prestando especial atención a su contenido y metodología; y garantice programas de formación eficaces para todo el personal competente en todas las instituciones pertinentes, en particular los parlamentarios, los miembros de la judicatura, los funcionarios públicos, los miembros de las fuerzas del orden y el personal de los servicios de salud;

f) Lleve a cabo una amplia evaluación profesional, en cooperación con las organizaciones especializadas de la sociedad civil, de la aplicación de la ley de 2004, en particular del funcionamiento de los mecanismos institucionales y judiciales, como los Juzgados Especiales de Violencia sobre la Mujer;

g) Dé prioridad a las iniciativas en favor de los grupos de mujeres vulnerables, entre otras cosas no expulsando a las mujeres migrantes en situación irregular ni a las presuntas víctimas de la trata que hayan denunciado haber estado expuestas a la violencia de género.

110. En el ámbito de la salud y la seguridad, el Grupo de Trabajo recomienda que el Estado:

a) Elimine los obstáculos que impidan a las mujeres acceder a servicios que les permitan abortar de manera segura y legal en todas las partes del país, como la negativa general a practicar abortos por motivos de objeción de conciencia en determinadas regiones; y establezca disposiciones adecuadas de tutela pública para que las niñas menores de 16 años puedan someterse a un aborto sin el consentimiento de sus padres;

b) Abandone todos los intentos de limitar el acceso actual de las mujeres y las niñas al aborto seguro y legal;

c) Incluya la educación sexual obligatoria en los planes de estudios escolares;

d) Vele por la cobertura médica universal para todos, incluidas las mujeres migrantes, en todas las comunidades autónomas.

111. Con respecto a la participación de la mujer en la vida política y pública, el Grupo de Trabajo recomienda que el Estado aplique medidas especiales de carácter temporal para lograr un equilibrio de género en la administración pública, en particular en los niveles más altos de la judicatura y en el Servicio Exterior.

Relator Especial sobre cuestiones de las minorías

PRÁCTICA 159: informe del Relator Especial sobre su visita a España (2019)²⁰

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre cuestiones de las minorías realizó, por invitación del Gobierno, una visita oficial a España del 14 al 25 de enero de 2019. Visitó la capital, Madrid, y las localidades de Barcelona, Bilbao, Santiago de Compostela, Sevilla y Vitoria-Gasteiz en las comunidades autónomas de Andalucía, País Vasco, Cataluña y Galicia. Celebró amplias consultas con varios representantes gubernamentales y partes interesadas, tanto nacionales como locales, incluidos altos funcionarios del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, el Ministerio de Cultura y Deporte y el Ministerio de Salud, Consumo y Bienestar Social. También se reunió con el Fiscal General y miembros de su oficina, con miembros del Tribunal Supremo, del Senado y del Congreso de los Diputados, y con el Defensor del Pueblo y miembros de sus equipos. También pudo reunirse con las autoridades, y los defensores del pueblo y los miembros de sus equipos, de las cuatro comunidades autónomas que visitó.

2. Además, el Relator Especial celebró consultas con un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de cuestiones que afectan a las minorías. También se reunió con miembros de comunidades minoritarias, como las comunidades romaní, asturiana, balear, vasca, catalana, gallega y valenciana, y sus representantes; representantes de las minorías musulmanas y judías, migrantes de Marruecos, y otras personas. De los miembros de las comunidades minoritarias con los que se reunió el Relator Especial, los integrantes y representantes de la comunidad romaní representaban, con una gran diferencia, la mayor proporción. Ello se debió en parte a que la población romaní de España, estimada en 750.000 personas²¹, es la mayor de Europa occidental, pero también a que los romaníes siguen figurando entre las personas más marginadas y vulnerables del país, y el antigitanismo sigue estando muy extendido y profundamente arraigado en las actitudes sociales y culturales y en las prácticas institucionales. También se reunió con defensores de los derechos de las minorías, con representantes de las mujeres y los jóvenes pertenecientes a minorías, así como con trabajadores comunitarios.

3. En su informe anual de 2019 a la Asamblea General (A/74/160), el Relator Especial presentó un estudio sobre el concepto de minoría en el sistema de las Naciones Unidas. Como resultado del estudio, declaró que utilizaría y promovería, como parte de su mandato de promover la plena efectividad de los derechos humanos de las minorías y en el desempeño de sus actividades en el marco de ese mandato, el siguiente concepto de minoría:

Se entiende por minoría étnica, religiosa o lingüística todo grupo de personas que represente menos de la mitad de la población de todo el territorio de un Estado cuyos miembros compartan características comunes de cultura, religión o idioma, o una combinación de cualquiera de ellas. Una persona puede pertenecer libremente a una minoría étnica, religiosa o lingüística sin ningún requisito de ciudadanía, residencia, reconocimiento oficial o cualquier otra condición (*ibid.*, párr. 53).

4. En consonancia con este concepto, y como se anunció en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías de 2017, las personas sordas y con pérdida auditiva que utilizan la lengua de señas se consideran miembros de una minoría lingüística. El catalán, el vasco y otros grupos lingüísticos que pueden constituir una mayoría numérica en algunas regiones del país, pero cuyo número sigue siendo inferior a la mitad de la población total del Estado, también se consideran minorías de acuerdo con esta definición de trabajo.

5. El Relator Especial agradece al Gobierno de España el espíritu constructivo y la cooperación demostrados durante la visita y su disposición a entablar un diálogo abierto para comprender y evaluar mejor la situación de los derechos humanos de las minorías en el país. También expresa su agradecimiento a las

²⁰ El Relator Especial visitó España del 14 al 25 de enero de 2019. El informe de visita figura en el doc. A/HRC/43/47/Add.1, de 9 de marzo de 2020, 19 p.

²¹ Al no haber datos desglosados, se trata solamente de una estimación aproximada; posiblemente la cifra real se sitúe entre 500.000 y 1 millón.

numerosas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que le proporcionaron información y se reunieron con él²².

II. Objetivos de la visita

6. Los objetivos de la visita fueron detectar, en un espíritu de cooperación y diálogo constructivo, las buenas prácticas en la promoción y la protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas en España, así como los posibles obstáculos que las dificultan, de conformidad con el mandato del Relator Especial. Más concretamente, el objetivo del Relator Especial era proponer posibles formas de colmar las lagunas existentes, señalar posibles mejoras de la legislación, las políticas y las prácticas vigentes y, en particular, encontrar medios para que España cumpla efectivamente sus obligaciones internacionales en relación con los derechos humanos de las minorías.

7. El objetivo general era examinar la legislación, las políticas y las prácticas en vigor en materia de protección y promoción de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas. El Relator Especial también quería explorar aspectos de esferas de especial importancia en relación con las minorías, como la educación, la utilización de los idiomas minoritarios, la vivienda, el empleo, los servicios administrativos y judiciales, el acceso a la salud y otros servicios públicos, la participación de las minorías en los procesos políticos y la labor de lucha contra el discurso de odio y otras formas de intolerancia dirigidas a las minorías, como la islamofobia y el antigitanismo. También quería formarse una idea más clara del marco normativo que rige los derechos humanos en general, y en particular los de las minorías, incluidas las últimas modificaciones a la normativa, las leyes y otros mecanismos pertinentes que se hayan introducido a ese respecto. Estos aspectos son fundamentales para comprender mejor los obstáculos a la inclusión de que son objeto algunas comunidades minoritarias y las razones por las que algunas minorías pueden desconfiar de las entidades y mecanismos públicos o tener quejas en relación con lo que perciben como la negación de sus derechos humanos o simple rechazo, basados en prejuicios o sesgos de larga data.

III. Contexto general

8. Con una población de más de 46 millones de habitantes, España constituye un rico centón de lenguas, culturas y religiones.

9. Casi todos los españoles hablan el idioma oficial nacional, el español (castellano), como su primera o segunda lengua. En 11 de las 17 comunidades autónomas, el castellano es el único idioma oficial. En las 6 comunidades autónomas restantes (Cataluña, Islas Baleares, Galicia, País Vasco, Navarra y Comunidad Valenciana), el castellano es una lengua cooficial junto con una o más de las siguientes lenguas: catalán, vasco, valenciano, gallego y occitano (aranés). Casi el 30 % de la población de España habla los idiomas cooficiales. Además, la diversidad lingüística de España se ve aún más enriquecida por el abanico de lenguas que hablan las diferentes comunidades de inmigrantes, entre ellas el árabe, el rumano, el inglés, el alemán, el francés, el ruso, el portugués y el italiano. Aunque no hay datos fiables sobre el número exacto de usuarios de la lengua de señas (lengua de signos española y lengua de signos catalana) en el país, algunos estiman que está entre los 100.000 y los 150.000.

10. Una clara mayoría de españoles se consideran católicos, aunque en un estudio reciente el 46,8 % de los encuestados se declaró católico no practicante, frente al 21,5 % que se definió como católico practicante²³. Muchas personas que pertenecen a minorías en razón de su religión o creencias se declaran ateas (el 12,5 %) o agnósticas (el 7,3 %). Otras minorías religiosas constituyen colectivos proporcionalmente mucho menores de la población española. Las recientes olas de inmigración han provocado un aumento del número de musulmanes y cristianos no católicos, especialmente protestantes, y el islam constituye el segundo grupo religioso más grande del país. Se cree que casi 2 millones de musulmanes podrían estar viviendo en España, lo que representa alrededor del 4 % de la población total del país. Muchos son inmigrantes de países del norte de África; casi la mitad son ciudadanos españoles. Los judíos en España constituyen menos del 0,2 % de la población, es decir, unas 40.000 personas.

²² Si bien el proyecto de informe en inglés se transmitió con antelación al Gobierno de España, en ese momento no se informó al Relator Especial de que se debía entregar una traducción al español con el proyecto de informe. El Relator Especial desea expresar su reconocimiento por el hecho de que, a pesar de estas circunstancias, el Gobierno de España transmitió sus preocupaciones y opiniones en relación con el presente informe. Esta información se incluye en una adición al informe.

²³ Centro de Investigaciones Sociológicas, "Macrobarómetro de octubre 2019. Preelectoral elecciones generales 2019", estudio núm. 3263 (octubre de 2019), pág. 38.

IV. Marco jurídico e institucional

A. Marco internacional

11. España es parte en todos los tratados internacionales fundamentales de derechos humanos, a excepción de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares. Tiene un marco jurídico amplio para la protección de los derechos humanos y una arquitectura institucional bien desarrollada. Además, España es parte en el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa desde el 1 de septiembre de 1995.

12. El Relator Especial observa que, durante el segundo ciclo del examen periódico universal, España aceptó varias recomendaciones relativas a medidas de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, la elaboración de perfiles étnicos y raciales por las fuerzas del orden y la discriminación contra las minorías en todas las esferas, en particular en el empleo, la educación y la vivienda, así como recomendaciones sobre la situación de los derechos humanos y la inclusión social de los romaníes, la protección y la promoción de los derechos de las minorías religiosas y el acceso a la justicia y a recursos efectivos por parte de las personas pertenecientes a minorías (véase A/HRC/29/8 y Add.1).

B. Marco constitucional y legislativo

13. La no discriminación está consagrada en el artículo 14 de la Constitución, que establece que los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

14. En el Título I de la Constitución se garantiza la protección de un gran número de derechos humanos, entre ellos la libertad de religión o de creencias (art. 16), la libertad de expresión (art. 20), las libertades de reunión y de asociación (arts. 21 y 22), el acceso a la justicia (art. 24), el derecho a la educación (art. 27), el derecho a una vivienda adecuada (art. 47) y las garantías de los derechos de las personas con discapacidad (art. 49).

15. La Ley núm. 62/2003, de 30 de diciembre de 2003, traspuso a su ordenamiento nacional las Directivas núms. 2000/43 y 2000/78 del Consejo de la Unión Europea sobre la no discriminación. Contempla todos los motivos de discriminación e incluye definiciones de la discriminación tanto directa como indirecta, aunque en algunos casos uno o más motivos no se especifiquen en una disposición particular.

16. En la Ley Orgánica núm. 4/2000, de 11 de enero de 2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social se define la discriminación como todo acto contra un extranjero [que conlleve una distinción, exclusión, restricción o preferencia] basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones y prácticas religiosas.

17. Si bien todas las leyes mencionadas pueden, si se interpretan ampliamente, abarcar todos los motivos de discriminación, no incluyen específicamente el idioma, una omisión que es potencialmente incompatible con varias obligaciones de tratados internacionales para las que esta característica es fundamental.

18. Otras novedades legislativas importantes son la aprobación de la Ley núm. 27/2007, de 23 de octubre de 2007, por la que se Reconocen las Lenguas de Signos y se Regulan los Medios de Apoyo a la Comunicación Oral, y el Real Decreto Legislativo núm. 1/2013, de 29 de noviembre de 2013, por el que se Aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social²⁴.

C. Marco institucional

19. La Ley núm. 62/2003, en su forma modificada por la Ley núm. 15/2014, de 16 de septiembre de 2014, de Racionalización del Sector Público y Otras Medidas de Reforma Administrativa, dispuso la creación del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica. El Consejo entró en funcionamiento el 28 de octubre de 2009²⁵. Está adscrito administrativamente al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad a través del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, y es un órgano colegiado que incluye representantes de las administraciones nacional, regional y local, interlocutores sociales y varias organizaciones de la sociedad civil. El Consejo, que funciona de manera independiente, presta asistencia a las víctimas de la discriminación, realiza investigaciones y publica informes, ofrece

²⁴ Comisión Europea, *Country Report: Non-Discrimination – Spain 2019* (Luxemburgo, Unión Europea), pág. 6. Disponible en www.equalitylaw.eu/downloads/4963-spain-country-report-non-discrimination-2019-pdf-1-32-mb.

²⁵ *Ibid.*, pág. 9.

mediación y presenta denuncias ante el Defensor del Pueblo, las autoridades públicas, los servicios de inspección y las organizaciones de consumidores. Ayudó a crear una red de asistencia a las víctimas de la discriminación racial o étnica; ocho organizaciones especializadas con oficinas en diferentes regiones prestan los servicios de apoyo²⁶. No obstante, existen dudas sobre la capacidad del Consejo para iniciar investigaciones en casos de discriminación y para incoar procedimientos judiciales y participar en ellos²⁷.

20. Las fiscalías provinciales del país cuentan con unidades especializadas en delitos de odio y existe un memorando de entendimiento interinstitucional firmado entre las instituciones de la administración pública nacional, que incorpora a las organizaciones de la sociedad civil en calidad de observadoras. Además, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia ha elaborado y puesto en marcha programas de capacitación para funcionarios públicos, incluidos los agentes del orden, y programas específicos sobre la no discriminación en esferas como la salud, la educación e Internet.

21. El Defensor del Pueblo se estableció en virtud de la Ley Orgánica núm. 3/1981, de 6 de abril de 1981, con el mandato de vigilar el respeto y la promoción de los derechos humanos en la Administración General del Estado (servicios administrativos nacionales del Estado) y en las administraciones regionales y locales, y de iniciar investigaciones tanto de oficio como sobre la base de las denuncias recibidas. Los defensores del pueblo de las comunidades autónomas también contribuyen a la agenda de derechos humanos en los planos regional y local.

22. Por último, en lo que respecta al movimiento asociativo romaní, en 2005 se creó, en virtud del Real Decreto núm. 891/2005, de 22 de julio de 2005²⁸, el Consejo Estatal del Pueblo Gitano, en calidad de órgano consultivo interministerial adscrito al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, que cuenta con la participación de un número importante de organizaciones y asociaciones romaníes. Sus principales objetivos son fomentar y reforzar la colaboración con la administración del Estado, en particular en el ámbito de las políticas de bienestar social, aumentar la conciencia sobre los derechos humanos de los romaníes en España y fortalecer la capacidad de protección y promoción de esos derechos. Se establecieron órganos consultivos similares a nivel regional, por ejemplo, en Cataluña, el País Vasco y Extremadura.

V. Medidas positivas y avances

23. Los enormes avances realizados por España en el ámbito de los derechos humanos desde su transición a la democracia en 1977 y 1978 no siempre se aprecian plenamente ni se reconocen lo suficiente. Los más de 40 años de democracia del país se han traducido en un Estado moderno y dinámico que participa plenamente en las instituciones europeas e internacionales y cuenta con un gobierno eficaz, un poder judicial independiente y formas de autonomía que responden en parte a la realidad de un Estado con una rica diversidad cultural. España no es una federación, sino un Estado unitario altamente descentralizado. Las 17 comunidades autónomas han contribuido en gran medida a una participación política más efectiva de las minorías más importantes del país, como las minorías vasca, catalana y gallega, y han proporcionado medios para reconocer y aplicar los derechos de esas minorías en esferas como el idioma y la cultura. Este ha sido un hecho definitorio en el camino del país hacia una democracia más inclusiva que acepta su diversidad histórica y la realidad de su rico entramado de lenguas, culturas y religiones.

24. España ha logrado muchos avances legislativos, institucionales y de política en esferas como la protección de los derechos humanos, la lucha contra la violencia de género y la inclusión de las comunidades romaníes, aunque muchas de las iniciativas en esas esferas se vieron seriamente afectadas durante la grave crisis financiera de 2008-2014. Los planes operacionales establecidos para aplicar la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020, junto con otras muchas medidas, han contribuido sin duda a la disminución del analfabetismo, el aumento de la asistencia escolar y otros resultados positivos y mensurables. España reconoció sus dos principales lenguas de señas en 2007 y ha adoptado medidas para asegurar el uso de la lengua de señas en varias esferas, aunque su reconocimiento y apoyo tiende a centrarse en la lengua de signos española y no en la catalana. Ha habido iniciativas innovadoras para asistir e integrar mejor al creciente número de migrantes y extranjeros, como marroquíes y rumanos, que llegan a España y se quedan en el país, como ofrecer algún tipo de información y asistencia en sus idiomas.

25. En 2006, el Gobierno incorporó a su sistema educativo la asignatura "Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos", de conformidad con la Recomendación Rec(2002)12 sobre la educación para la ciudadanía democrática del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa.

²⁶ Véase https://asistenciavictimasdiscriminacion.org/wp-content/uploads/2013/10/TRIPTICO-folleto-servicio_castellano.def_.pdf.

²⁷ Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, Informe de la ECRI sobre España (quinto ciclo de supervisión; 27 de febrero de 2018), pág. 18.

²⁸ Véase www.mscbs.gob.es/ssi/familiasinfancia/PoblacionGitana/docs/tripticos/TripticoCastellano.pdf.

26. España es digna de encomio por estas y otras medidas. Sin embargo, las cuestiones de derechos humanos en relación con las minorías a veces parecen una "asignatura pendiente". Entre ellas figuran los continuos desafíos o lagunas en varias cuestiones intersectoriales, como el idioma de la enseñanza, así como cuestiones propias de las minorías establecidas desde hace mucho tiempo, o de las llegadas más recientemente, en relación con la naturaleza de sus derechos en tanto que minorías.

VI. Ámbitos de preocupación y en los que se debe seguir mejorando el reconocimiento, la protección y la efectividad de los derechos humanos de las minorías

27. En los últimos años, el Gobierno ha adoptado medidas significativas para establecer una estrategia y unas iniciativas bastante amplias para hacer frente a la discriminación, el discurso de odio y los delitos de odio contra las minorías y otros grupos vulnerables. No obstante, el Relator Especial insta al Gobierno a que adopte medidas adicionales e introduzca más mejoras y cambios en las esferas en que tal vez sea necesario realizar más esfuerzos para garantizar que España cumple plenamente sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en relación con las minorías. Además, el Relator observa que es necesario abordar algunos acontecimientos desafortunados. La eliminación de la asignatura de educación para la ciudadanía y los derechos humanos y su sustitución por una asignatura más general sobre educación cívica y constitucional como tema interdisciplinario, en el año académico 2014/15, no fue particularmente útil para promover una sociedad inclusiva y tolerante a través de la educación, y debería reconsiderarse.

A. Datos desglosados

28. España, al igual que otros países, no recoge sistemáticamente datos desglosados sobre los idiomas, las culturas o la religión de su población, pero sí recopila datos de la población relativos al género y la nacionalidad (distinguiendo entre ciudadanos españoles y extranjeros). Este enfoque no permite obtener la información precisa sobre la población que se necesita para formular políticas y programas gubernamentales mejor adaptados, eficaces y basados en pruebas. Como ha sostenido el Relator Especial en anteriores misiones a países, esos datos permiten a los gobiernos planificar programas para llegar a los más necesitados. Ello resulta particularmente cierto cuando se trata de medir los efectos que las políticas y los programas tienen en los más vulnerables y marginados, incluidas las minorías.

29. Este enfoque parece obedecer principalmente al deseo de proteger los datos personales y se basa en consideraciones de privacidad fuera de lugar. La información personal puede eliminarse de los datos censales y otras recopilaciones de datos desglosados útiles, como se hace con los datos sobre el género en otros muchos países. Como han señalado algunas organizaciones internacionales y europeas, un enfoque de datos sin desglosar dificulta especialmente la identificación efectiva de las personas que sufren discriminación y la formulación adecuada de políticas basadas en pruebas que garanticen tanto el acceso a diversos servicios como la plena efectividad de los derechos humanos, incluyendo derechos básicos como la educación. Las autoridades deben proseguir e intensificar sus esfuerzos para mejorar las prácticas en lo relativo a la obtención de datos fiables sobre igualdad, desglosados por origen étnico o nacional, idioma, religión y cultura, respetando plenamente las normas internacionales pertinentes de protección de datos, a fin de aumentar la eficacia de las medidas destinadas a promover la igualdad plena y efectiva de las personas pertenecientes a las minorías nacionales.

30. Por ejemplo, la evaluación clara y objetiva de las repercusiones de los diferentes modelos educativos que utilizan la enseñanza por inmersión, bilingüe o multilingüe, y se aplican en todo el territorio español serían muy útiles para disipar las alegaciones inexactas y poco útiles sobre las repercusiones pedagógicas de esos modelos en el rendimiento académico en general y en relación con la competencia en la lengua nacional y los idiomas cooficiales en particular. Al parecer, el Instituto de Evaluación, adscrito al Ministerio de Educación, dejó de reunir esas pruebas empíricas en 2010.

31. El Relator Especial, así como la mayoría de los observadores internacionales, considera que los datos desglosados son indispensables para garantizar la eficacia de las medidas positivas para abordar cuestiones de derechos humanos, incluidas las de las minorías. Le indicaron claramente, en particular los miembros de la sociedad civil, que la falta de datos resulta frustrante y constituyen un impedimento para lograr progresos concretos en cuestiones de derechos humanos relacionadas con los romaníes, las personas afrodescendientes y los migrantes, entre otros.

32. El Relator Especial también recomienda que, en el ámbito de la educación, el Instituto de Evaluación que depende del Ministerio de Educación reanude la reunión de datos sobre los niveles de competencia en la adquisición fluida del castellano y los idiomas cooficiales en todo el país.

B. Fuerzas del orden y autoridades judiciales

33. Varios representantes de minorías de grupos particularmente vulnerables o marginados, como la comunidad romaní, las personas afrodescendientes y los migrantes, expusieron vívidamente al Relator Especial durante la misión el grado de desconfianza que seguían albergando hacia las fuerzas policiales e incluso el poder judicial y el miedo que en ocasiones ambas instituciones les inspiraban. Aunque para algunos migrantes esto puede estar relacionado con su situación precaria, si su estancia en el país no es legal, otros compartieron historias sobre la utilización de perfiles étnicos, el acoso, la ridiculización e incluso la violencia por parte de las fuerzas y los funcionarios que se supone que están para proteger. Si bien las autoridades estatales no aprueban oficialmente la elaboración de perfiles étnicos, parece que, lamentablemente, es una práctica que no ha desaparecido del todo. A este respecto, también se informó al Relator Especial de que el Defensor del Pueblo sigue recibiendo un sinnúmero de quejas en las que se denuncian excesivos controles y cacheos.

34. Si bien se han adoptado medidas encomiables para que la policía deje de recurrir a perfiles étnicos, en particular la capacitación de la policía nacional, hay que poner en marcha más programas de ese tipo para abordar más eficaz y específicamente el fenómeno, que el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes describió como endémico en el informe de 2018 sobre su misión a España (A/HRC/39/69/Add.2, párr. 19). El Grupo de Trabajo observó cómo las disposiciones de la Ley de Protección de la Seguridad de los Ciudadanos, que preveía sanciones importantes por filmar a agentes del orden e invertir la carga de la prueba, habían tenido el efecto perverso de disminuir el número de denuncias de actos discriminatorios cometidos por agentes del orden presentadas por afrodescendientes —y cabe añadir que este también es el caso de las minorías en general—, con la consiguiente disminución de casos investigados y enjuiciados (*ibid.*, párr. 21). En algunas de las reuniones del Relator Especial con representantes de las comunidades de migrantes se planteó que esto era un factor importante que contribuía a desconfiar de la policía y el poder judicial: las minorías intuían que no podían presentar sus denuncias, ya que la filmación de esos incidentes es ilegal y tenían que asumir la carga de la prueba de cualquier denuncia de mala práctica policial. Sin embargo, el Ministerio del Interior informó al Relator Especial de que el objeto de la Ley Orgánica núm. 4/2015, de 30 de marzo de 2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, era garantizar el estricto respeto de los principios de proporcionalidad y no discriminación en la identificación de las personas por motivos de raza o etnia u otras características personales. No obstante, persisten las denuncias del uso de perfiles raciales. En relación con las sanciones por filmar a los agentes del orden, se informó al Relator Especial de que, en octubre de 2018, la Secretaría de Estado de Seguridad había dado instrucciones estrictas de que la filmación o la toma de fotografías de los agentes del orden no constituía una infracción propiamente dicha. Las instrucciones también aclaran que después de todos los cacheos, los agentes del orden deben entregar a la persona registrada una declaración escrita que incluya los motivos del registro, sus datos de identificación y una descripción del incidente. Si bien el Relator Especial encomia a las autoridades españolas por estas aclaraciones, observa que podría considerarse que la legislación todavía en vigor contradice la interpretación estricta propuesta y que la práctica de los agentes del orden sobre el terreno en 2019 no parece atenerse plenamente a las instrucciones.

35. Se informó al Relator Especial de que se había elaborado un sistema de notificación que exigiría a los agentes del orden que detectaran las posibles situaciones de elaboración de perfiles étnicos en sus interacciones con la población. Al parecer, solo la policía municipal de Madrid lo ha utilizado sistemáticamente, aunque se ha propuesto expandir su uso.

C. Marco de derechos humanos

36. España dispone, en líneas generales, de un amplio marco jurídico de protección de los derechos humanos. Sin embargo, hay algunas omisiones en su bien desarrollada y bastante extensa arquitectura de derechos humanos que pueden afectar negativamente a las minorías en particular. El artículo 14 de la Constitución y el artículo 23 de la Ley Orgánica núm. 4/2000, ambos relativos a la igualdad y a la no discriminación, contemplan un número limitado de motivos en relación con las distinciones prohibidas, entre los que no figura el idioma, una omisión que es potencialmente incompatible con varias obligaciones en virtud de tratados internacionales, para las que esta característica es fundamental. Si bien en el artículo 13, párrafo 1, de la Constitución se indica que los extranjeros gozarán de las libertades públicas que garantiza el Título I de la Constitución en los términos que establezcan los tratados y la ley, el uso del término “españoles” en el artículo 14 para referirse a quienes tienen derecho a reclamar el derecho a la igualdad sin discriminación es problemático, ya que excluye a los extranjeros. Otros titulares de mandatos de procedimientos especiales de las Naciones Unidas han planteado anteriormente críticas a la lista restringida de motivos de discriminación prohibidos en la legislación y la Constitución²⁹. Cabe señalar que el artículo 14 excluye el idioma y otros

²⁹ Por ejemplo, el informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y

motivos de distinción prohibidos que los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas normalmente contemplan. Esto podría ser motivo de preocupación en relación con posibles prácticas discriminatorias contra las minorías lingüísticas, incluidos los miembros de la comunidad sorda que utilizan la lengua de signos española o la lengua de signos catalana.

37. Funcionarios españoles han indicado que las disposiciones mencionadas no son restrictivas y que, por lo tanto, las autoridades judiciales y de otro tipo pueden interpretarlas con liberalidad, de manera compatible con las obligaciones internacionales de España. No obstante, no se presentaron datos que indicaran si ello era sistemática o necesariamente así. Así pues, las minorías lingüísticas pueden quedar al albur de la impredecible interpretación y aplicación local o individual.

38. El Relator Especial recomienda al Gobierno que revise y modifique la legislación y otras disposiciones relativas a la prohibición de la discriminación para que toda lista de motivos contenga al menos aquellos que figuran habitualmente en los principales tratados internacionales de derechos humanos, a saber, la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento u otra condición.

D. Racismo, xenofobia y discurso de odio

39. Otra esfera de preocupación importante para las minorías es la protección contra el discurso de odio y la incitación a la violencia. El Gobierno ha progresado considerablemente al abordar ambas cuestiones y es digno de encomio por el establecimiento de dependencias especializadas en la lucha contra los delitos de odio en las fiscalías provinciales y de un fiscal especial nacional para supervisar la coordinación de las actividades de lucha contra la discriminación. Otras protecciones dignas de mención, especialmente en lo que se refiere a la legislación, son el artículo 510 del Código Penal, que tipifica como delito la incitación pública a la violencia, el odio o la discriminación y los actos de quienes, con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio hacia la verdad, distribuyan información difamatoria, que a menudo puede dirigirse a las minorías y otros grupos vulnerables. Tras la misión del Relator Especial a España, una circular aclaró cómo debe interpretarse esta disposición, ayudando a circunscribir más claramente su aplicación, en particular para proteger a las minorías³⁰. El artículo 170 del Código Penal prevé penas más severas si las amenazas tienen por objeto atemorizar a los miembros de una minoría y otros grupos señalados de personas. El artículo 22 del Código Penal sanciona y establece como circunstancia agravante la comisión de un delito por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la religión o creencias de la víctima, la etnia o nación a la que pertenezca, su género y su orientación o identidad sexual.

40. Si bien celebra iniciativas importantes, como la del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, apoyado por el Gobierno, que reúne información sobre los delitos de odio y el discurso de odio y realiza programas de capacitación para educadores, agentes del orden y otras personas, el Relator Especial observa que España, junto con San Marino, son los únicos dos miembros del Consejo de Europa que no cuentan con un organismo independiente de igualdad. El Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica no es todavía una entidad independiente, realiza pocas actividades y dispone de pocos recursos. En 2019 se estaban debatiendo propuestas para rectificar esta situación.

41. Se informó al Relator Especial de que minorías como los romaníes, las personas afrodescendientes, los migrantes y las minorías religiosas como los musulmanes afirman que sienten que siguen siendo los principales objetivos y víctimas de la intolerancia expresada en los discursos de odio. Además, en relación con los acontecimientos que tuvieron lugar en Cataluña en 2017, el Relator Especial recibió informes que dan cuenta de un perceptible aumento del discurso de odio, el vilipendio, el vandalismo, las amenazas físicas e incluso las agresiones contra miembros de la minoría catalana y, en menor medida, otras minorías nacionales. Algunos informes parecen indicar que las autoridades no están reaccionando suficientemente a esas denuncias ni están iniciando actuaciones judiciales al respecto, contribuyendo así indirectamente a crear una atmósfera de creciente intolerancia contra las minorías y de exaltación nacionalista. Si bien el Relator Especial no puede pronunciarse sobre la veracidad de las denuncias, observa que, entre los miembros de esas minorías, así como entre los miembros de las comunidades de migrantes y las personas afrodescendientes, existe una considerable desconfianza en la policía e incluso en el poder judicial.

42. España, para hacer frente a estos desafíos, ha formulado una serie de políticas y enfoques que son dignos de encomio, entre los que se incluyen propuestas para una ley orgánica más amplia sobre la discriminación y para una estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, así como dependencias institucionales en los planos nacional, provincial y

formas conexas de intolerancia. Véase A/HRC/23/56/Add.2.

³⁰ Fiscalía General del Estado, circular núm. 7/2019, de 14 de mayo. Disponible en www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7771.

local, incluido el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica y otros organismos mencionados anteriormente. No obstante, se expresó la preocupación de que muchas de esas iniciativas, o bien se habían diseñado sin la aportación o la representación directa de las minorías afectadas, o bien no se traducían todavía necesariamente en medidas de aplicación concretas. Cuestiones como la perpetuación de estereotipos negativos de los romaníes en noticias de prensa, donde se los presenta de forma peyorativa, o en las causas penales, en las que normalmente se revela el origen étnico del acusado cuando se trata de un romaní, son recurrentes, y las autoridades españolas siguen sin abordarlas en su mayoría, a pesar de las numerosas iniciativas y políticas actualmente en vigor. También persisten dificultades en relación con la difusión de mensajes racistas, xenófobos y antisemitas en Internet y en las redes sociales, que deben abordarse con más firmeza, tanto en la práctica como en términos de lo permitido por los actuales marcos legislativos y regulatorios. Además, a la luz de los acontecimientos de 2017, debe prestarse especial atención a los crecientes signos de intolerancia y a los discursos de odio dirigidos a otras minorías.

43. El Relator Especial recomienda que se lleve a cabo un examen nacional y se adopte un plan estratégico para luchar contra todas las formas de racismo, xenofobia e intolerancia. Debe ser prioritario que se investiguen, enjuicien y castiguen con mayor eficacia los presuntos casos de discurso de odio cometidos en Internet y en otros medios de comunicación. Como parte de ese enfoque, debe considerarse la posibilidad de emprender una revisión exhaustiva de los libros de texto escolares para incorporar exposiciones más inclusivas y positivas de la diversidad del país, así como campañas de concienciación y otras actividades para el público en general que celebren su rica asociación con muchas culturas, idiomas y religiones y las reconozcan como partes integrantes de la sociedad española moderna. Además, el Relator Especial recomienda al Gobierno que lleve a cabo campañas de concienciación de la población con gran presencia en los medios de comunicación para seguir alentando una sociedad inclusiva compuesta por muchas culturas, religiones e idiomas diferentes, a fin de tratar de contrarrestar el observable aumento del discurso de odio y de la intolerancia contra las minorías.

VII. Cuestiones específicas

A. Discriminación contra los romaníes

44. Muchos romaníes están muy integrados en algunas partes de España, pero demasiados siguen sufriendo desventajas socioeconómicas significativas e incluso exclusión, y son objeto de discriminación y prejuicios en ámbitos como la educación, la vivienda y el empleo. Por ejemplo, resultaba desconcertante escuchar que, en la esfera más importante de la actividad económica de los romaníes, el comercio callejero, las reglamentaciones variaban de una localidad a otra y que los romaníes podían ser objeto de múltiples e impredecibles variantes de la normativa o el trato aplicables, que a menudo eran arbitrarias y despectivas, e incluso discriminatorias. Parecería sensato adoptar un enfoque de ámbito nacional para que esta importante actividad económica tradicional pueda llevarse a cabo con mayor eficacia y se avance hacia un reconocimiento más receptivo e inclusivo de esta dimensión de la identidad romaní. Inquieta también que los romaníes prácticamente no tengan representación en los órganos políticos elegidos a nivel nacional, regional o municipal.

45. Durante la misión se plantearon con frecuencia dos cuestiones en particular que es necesario abordar: la persistencia de las escuelas segregadas y la necesidad de luchar contra los estereotipos negativos de una manera más proactiva y con una imagen mucho más positiva de las aportaciones del pueblo romaní. El Relator Especial quedó impresionado por los padres y activistas romaníes con los que se reunió en Sevilla, que expresaron con elocuencia su convicción de que era importante ofrecer una educación de calidad a sus hijos; por las graduadas universitarias romaníes, que son un modelo de conducta valioso para las generaciones futuras; por los docentes y otros funcionarios del gobierno de Andalucía comprometidos que trabajan incansablemente en pro de una sociedad más inclusiva, y por otras personas que destacaron cuán necesario era cuestionar los estereotipos negativos, que seguían siendo una rémora para los miembros de la comunidad romaní, y tomar medidas para erradicarlos.

46. A pesar de los esfuerzos incuestionables y encomiables y de los progresos logrados en el ámbito de la educación en cuanto al aumento de la tasa de alfabetización en los últimos años, alrededor del 64 % de los niños romaníes aún no terminan la enseñanza secundaria obligatoria, mientras que para la población en general esa cifra se sitúa en torno al 13 %. Se informó al Relator Especial de que, aunque las autoridades españolas no lo aprobaban, en las escuelas públicas de algunas partes del país, como en la región de Sevilla, hasta un 90 % del alumnado es romaní, en parte debido a que los padres no romaníes envían a sus hijos a otras escuelas (lo cual está permitido por ley), antes que dejar que compartan clase con romaníes. La importante población romaní existente en las inmediaciones de las escuelas no explica por sí sola la alta concentración de estudiantes romaníes.

47. Hay que redoblar los esfuerzos para hacer frente con mayor eficacia a los casos de segregación educativa *de facto*. A pesar de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020, que incluye una línea de acción específica para elaborar medidas que eviten la concentración de estudiantes romaníes, no hay en marcha un estudio nacional para detectar el alcance del fenómeno ni un plan para combatirlo.

48. Por consiguiente, el Relator Especial recomienda que se adopte una nueva estrategia nacional para la inclusión de los romaníes y que esta contemple, con carácter prioritario, medidas más detalladas, incluidas medidas graduales de aplicación, para evitar y reducir la concentración de estudiantes romaníes en las escuelas segregadas *de facto*, y disposiciones para llevar a cabo un examen que permita identificar los centros en los que todavía se produce esta situación.

49. El Relator Especial reafirma que se necesitan estrategias y medidas específicas para combatir los estereotipos negativos de los miembros de la minoría romaní con imágenes más positivas, así como también iniciativas que conciencien al público en general sobre las numerosas y ricas aportaciones del pueblo romaní a lo largo de la historia de España. El Relator Especial recomienda encarecidamente que se lleve a cabo una campaña nacional para desplazar los estereotipos negativos que siguen siendo un lastre para los miembros de esta comunidad minoritaria. Esas iniciativas deberían ser una parte esencial de una estrategia nacional general para combatir el perceptible aumento de la intolerancia y el discurso de odio contra esta y otras minorías que se ha observado en algunas partes del país en los últimos años.

B. Derechos lingüísticos

50. En el manual titulado *Derechos lingüísticos de las minorías lingüísticas. Una guía práctica para su aplicación*, publicado en 2017 en el marco del mandato del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, se destaca el papel central y la importancia del idioma para muchas minorías, así como las obligaciones de los Estados a ese respecto en virtud de diversos tratados y otros instrumentos de las Naciones Unidas. La competencia de las comunidades autónomas en materia de educación, servicios sociales y otros ámbitos ha posibilitado la adopción de diversos modelos y prácticas en relación con el uso de diferentes idiomas en la educación y el acceso a los servicios públicos, que reflejan diversos contextos, poblaciones y expectativas.

51. Una preocupación que se planteó reiteradamente en reuniones con organizaciones de la sociedad civil y de otra índole de las Islas Baleares, el País Vasco, Cataluña, Galicia y la Comunidad Valenciana fue la sensación, en particular en las esferas de la educación, la aplicación de la ley y el poder judicial, de que existía una desconexión entre la alegada condición de idiomas cooficiales y el grado en que se utilizan realmente y se aplica la legislación. Por ejemplo, se señaló que los jueces y los agentes del orden, como la policía nacional, no están sujetos a ningún requisito de conocimiento de un idioma cooficial, ni siquiera cuando desempeñan sus funciones en una comunidad autónoma en la que se habla un idioma cooficial. Se ha indicado que ello da lugar a un número considerable de quejas y a frustración en algunas de esas comunidades, así como a desafortunados malentendidos e incluso a la denegación del acceso a los servicios públicos o a discriminación en dicho acceso.

52. Como propuesta general, las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos relativas al uso de idiomas minoritarios y otros idiomas en los servicios públicos, incluida la educación pública, se basan en la prohibición de la discriminación por motivos de idioma. Como se indica en el manual mencionado, cuando es factible utilizar un determinado idioma minoritario en un territorio concreto, y cuando no existen motivos razonables para excluir el uso de dicho idioma, de conformidad con el derecho internacional sería discriminatorio prohibir el empleo de dicho idioma en los servicios administrativos y judiciales y en otros servicios públicos³¹.

53. España ha progresado mucho desde el decenio de 1970, a medida que avanzaba hacia una democracia plena, en la eliminación de las prohibiciones sobre el uso de los idiomas minoritarios que las autoridades públicas habían impuesto en el pasado, incluida la prohibición de utilizar nombres de pila en idiomas que no fueran el castellano. No obstante, se informó al Relator Especial de que, en las zonas habitadas principalmente por minorías lingüísticas del País Vasco, Galicia, Navarra, la Comunidad Valenciana, Cataluña y las Islas Baleares, y otras, en los últimos años la interpretación judicial y otras medidas han provocado, en general, un aumento de los obstáculos al uso de los idiomas minoritarios en una serie de servicios públicos.

54. Entre las cuestiones planteadas figura el escaso uso de la lengua vasca en zonas de Navarra que cuentan con grandes concentraciones de vascohablantes. Si bien la legislación vigente reconoce el carácter

³¹ Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, *Derechos lingüísticos de las minorías. Una guía práctica para su aplicación* (Ginebra, 2017), pág. 25.

cooficial del vasco con el castellano en la zona vascófona de Navarra y en las zonas mixtas, al parecer, según los miembros de esta minoría lingüística, el uso del vasco no es lo suficientemente efectivo o no se garantiza lo suficiente. En Navarra, como en otras partes del país, los pronunciamientos judiciales han limitado en los últimos años el uso permitido de los idiomas minoritarios. Esto incluye una sentencia de octubre de 2019 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que anuló las disposiciones que exigían que en las zonas mixta y no vascófona la señalización y las notificaciones públicas fuesen bilingües y que eliminaban la consideración del vascuence como mérito para cualquier puesto de trabajo a menos que fuera absolutamente necesario. Se ha señalado al artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Judicial como uno de los obstáculos para el pleno cumplimiento por parte de España de sus obligaciones en materia de derechos humanos en relación con el uso de las lenguas minoritarias cooficiales, ya que establece que en todas las actuaciones judiciales, los jueces, magistrados, fiscales, secretarios y demás funcionarios de juzgados y tribunales usarán el castellano, y que las lenguas minoritarias cooficiales solo podrán usarse si ninguna de las partes se opone. En consecuencia, en la mayoría de los casos, las autoridades judiciales penales, civiles y administrativas proceden oficialmente en castellano. Además, no se puede garantizar a los ciudadanos que deseen utilizar un idioma minoritario en esas actuaciones que el juez u otros funcionarios puedan comprender directamente el idioma minoritario si lo hacen. Si bien en teoría las personas pueden seguir utilizando un idioma cooficial minoritario, incluso cuando el castellano es el idioma utilizado para las actuaciones, los informes recibidos de diferentes partes del país coinciden en que simplemente se dice a las personas que se atengan a emplear el idioma nacional. En opinión del Relator Especial, este obstáculo general al uso de un idioma cooficial minoritario suscita preocupación en cuanto al cumplimiento por parte de España de sus obligaciones en materia de derechos humanos, en particular la prohibición de la discriminación, como se indica en el manual sobre los derechos lingüísticos de las minorías lingüísticas y en la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.

55. A la luz de lo que parecen ser constantes impedimentos al uso de los idiomas cooficiales, que podrían considerarse discriminatorios en algunas comunidades autónomas, el Relator Especial invita al Gobierno a que considere la posibilidad de modificar el artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para garantizar que el derecho al uso de los idiomas cooficiales minoritarios, conjuntamente con el castellano, pueda ejercerse más directamente, de manera que las actuaciones ante las autoridades judiciales penales, civiles y administrativas puedan celebrarse efectivamente en ambos idiomas cooficiales.

56. El Relator Especial tuvo conocimiento de muchas otras cuestiones relativas al uso de los idiomas minoritarios en las comunidades autónomas. En Galicia, la legislación y una serie de iniciativas que promueven la visibilidad y la posición del gallego parecen impresionantes en principio, y las autoridades de Galicia son dignas de encomio a ese respecto. No obstante, muchas de ellas no parecen aplicarse efectivamente, y el Relator Especial recibió informes coincidentes de que miembros de la minoría de habla gallega no pueden utilizar su propio idioma, a pesar del evidente derecho a hacerlo ante las autoridades públicas de la región. Se recibieron denuncias similares de otras comunidades autónomas, como Navarra. Además, las personas pertenecientes a minorías lingüísticas que viven fuera de las comunidades autónomas en las que sus idiomas son cooficiales encuentran particularmente difícil utilizar su idioma en la mayoría de los ámbitos de la vida pública.

57. La cuestión del idioma de la enseñanza, y el logro de un equilibrio adecuado al respecto, es particularmente delicada y difícil en España. Ello se debe en parte a los recientes pronunciamientos judiciales que han puesto de relieve la destacada posición constitucional de la única lengua nacional oficial, que, de acuerdo con el artículo 3 de la Constitución, todos los españoles tienen el deber de conocer y el derecho a usar, y lo que ello puede implicar en relación con el derecho a ser enseñado en castellano frente a las lenguas cooficiales. También se debe en parte a que las políticas educativas, incluidas las relativas al medio de instrucción, son competencia de las comunidades que constituyen el país, ya que 6 de las 17 comunidades autónomas tienen lenguas cooficiales además del castellano. Esta multiplicidad de idiomas en diferentes regiones se ha traducido en diversos enfoques educativos, lo que ha dado lugar a algunas reclamaciones de que los idiomas minoritarios cooficiales no se están utilizando en la medida en que ello debería hacerse en la educación, y también a reclamaciones en el sentido contrario, e incluso a alegaciones, planteadas por algunas partes, de que el uso de los idiomas minoritarios en la educación puede, en determinados contextos, ser contrario a la Constitución. En 2015, por ejemplo, el Tribunal Supremo de España se pronunció en contra del modelo de inmersión lingüística de las escuelas catalanas y señaló que las escuelas de Cataluña debían impartir al menos el 25 % de sus asignaturas en castellano, incluida al menos una materia troncal.

58. El sistema escolar catalán se basa en un enfoque de inmersión lingüística para todos los niños que privilegia el catalán como lengua principal, pero no exclusiva, de enseñanza; se afirma que todos los niños del sistema llegan a dominar efectivamente ambos idiomas cooficiales. Se ha sugerido que, si hubiera una menor exposición al catalán, muchos niños de entornos castellanohablantes no aprenderían correctamente el catalán, ya que es una lengua minoritaria, mientras que el castellano sigue siendo una lengua mayoritaria en el país y, por lo tanto, tiene garantizada la exposición diaria, e incluso el prestigio. La Organización de las

Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y otras organizaciones internacionales han encomiado el enfoque de inmersión lingüística catalán.

59. El Relator Especial ha recibido numerosos informes de grupos minoritarios relativos a otras dos esferas principales que preocupan en materia de educación. Las comunidades autónomas de Cataluña y de las Islas Baleares están preocupadas por la erosión gradual de los enfoques educativos existentes que, hasta ahora, según se alega, ofrecían modelos de inmersión no segregados que, en gran medida, lograban un bilingüismo efectivo entre la mayoría de los niños. En otras comunidades autónomas, como Galicia y Navarra, se arguyó que los modelos educativos existentes eran insuficientes para garantizar efectivamente que los niños de las minorías pudieran ser educados en el idioma minoritario cooficial.

60. Otro motivo de preocupación para el Relator Especial era la ausencia de datos empíricos actuales sobre la repercusión de los diferentes modelos educativos que utilizan métodos de enseñanza por inmersión, bilingües o multilingües. Hasta 2010 se reunían esos datos en toda España. Esta falta de recopilación de datos puede estar alimentando la sensación de que las autoridades públicas tal vez no estén cumpliendo plenamente sus obligaciones con respecto a los derechos de las minorías al uso de su idioma en la educación. También puede estar generando preocupación entre los padres de alumnos no pertenecientes a minorías, que consideran que pueden estar sometidos a regímenes educativos perjudiciales para el rendimiento académico de sus hijos.

61. El Relator Especial reitera que, a fin de disipar esas preocupaciones y de evaluar debidamente las repercusiones de los diversos modelos educativos que utilizan diferentes idiomas cooficiales y minoritarios, el Gobierno de España debe volver a recopilar datos nacionales sobre las repercusiones de los diferentes modelos educativos.

62. En el manual de 2017 sobre los derechos lingüísticos de las minorías lingüísticas se destaca la importancia de impartir la educación en un idioma minoritario. Siempre que sea factible, los idiomas minoritarios deben utilizarse como medio de instrucción siguiendo los principios generales de proporcionalidad. Ningún modelo educativo en particular es ideal o puede resultar apropiado para todos los diferentes contextos de las poblaciones locales o de los Estados involucrados. Con todo, el manual establece unos principios generales, entre ellos:

Quando haya una demanda numérica suficientemente alta, los servicios de educación pública deben proporcionarse en un idioma minoritario en un grado adecuado, aplicando generalmente un enfoque proporcional. Ello incluye todos los niveles de educación pública desde el jardín de infancia a la universidad. Si no fuera factible debido a la insuficiencia de demanda o de concentración de hablantes o a otros factores, las autoridades estatales, en la medida de lo posible, incluirán la enseñanza de idiomas minoritarios. Además, todos los niños tendrán la oportunidad de aprender el idioma o los idiomas oficiales³².

63. El manual también deja claro que:

Las diferencias lingüísticas no deben utilizarse como excusa para segregar a los estudiantes por motivos étnicos o raciales en el ámbito de la educación. Cuando está abierto a todos los que comparten el mismo idioma, sin que importe su origen étnico o racial, el uso de idiomas minoritarios como medio de instrucción no es una forma de segregación discriminatoria ni inadmisibles.

Para promover la tolerancia y la inclusión, todos los estudiantes deben conocerse entre sí: no se impedirá a las minorías entender la cultura y el idioma de la comunidad nacional en su conjunto ni participar en sus actividades, y, asimismo, se ofrecerá a la mayoría oportunidades similares de conocer las culturas y los idiomas minoritarios³³.

64. Cada una de las comunidades autónomas cuenta con diferentes enfoques y modelos educativos para el uso de las lenguas minoritarias como vehículo de enseñanza o su inclusión como materia lectiva. Muchas comunidades autónomas aplican más de un modelo dentro de su propia jurisdicción. Está fuera del alcance del presente informe detallar cada uno de esos enfoques para determinar cuáles pueden o no ser compatibles con las obligaciones internacionales de España en relación con los derechos humanos de las minorías. No obstante, el Relator Especial reitera que, independientemente del modelo o enfoque que se aplique, los miembros de las minorías lingüísticas tienen derecho a utilizar su idioma en la educación en la medida en que ese uso sea razonable y proporcional, de modo que los niños puedan, siempre que sea factible, adquirir efectivamente el dominio de su propio idioma, así como del idioma nacional del Estado.

³² Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, *Derechos lingüísticos de las minorías lingüísticas. Una guía práctica para su aplicación*, pág. 17.

³³ *Ibid.*, pág. 20.

65. A la luz de los elogios que Cataluña ha recibido de la UNESCO y otros comentaristas internacionales por su modelo de inmersión de gran éxito, el Relator Especial recomienda a las autoridades españolas que, incluso a nivel autonómico, revisen toda medida que pueda reducir la proporción de carga lectiva que se imparte en el idioma minoritario catalán en las escuelas públicas.

66. El Relator Especial recomienda también a las autoridades españolas que velen por que se disponga de los recursos, los docentes, el personal de apoyo y la infraestructura adecuados para que los niños de las comunidades autónomas con poblaciones importantes pertenecientes a minorías lingüísticas tengan la posibilidad de estudiar en sus propios idiomas. A pesar de la existencia, en muchos casos, de legislación que reconoce ese derecho, en la práctica, ciudadanos de Navarra, las Islas Baleares, la Comunidad Valenciana y Galicia han indicado que encuentran obstáculos prácticos u otras limitaciones para ejercer ese derecho. Por ejemplo, se señaló a la atención del Relator Especial que algunas escuelas públicas de las Islas Baleares habían optado por un modelo trilingüe (castellano, catalán e inglés), lo que reducía considerablemente la enseñanza en el idioma minoritario cooficial.

C. Participación en la vida pública

67. El Relator Especial se suma a los colegas que ya han expresado su grave preocupación por las restricciones impuestas a figuras políticas y manifestantes pertenecientes a la minoría catalana, así como por las acusaciones penales formuladas en su contra, con los consiguientes juicios y sentencias dictadas. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión emitió una declaración el 6 de abril de 2018 en la que instaba a las autoridades españolas a que se abstuvieran de imputar a esas figuras políticas y manifestantes por el delito de rebelión³⁴ y señalaba que esos cargos por actos que no entrañaban violencia o incitación a la violencia podían interferir con la libertad de expresión, incluidas la protesta y la disidencia públicas de carácter pacífico. El Relator Especial sobre cuestiones de las minorías hace suyas esas preocupaciones, por el mensaje que ello transmite a las minorías en general. La disidencia política no violenta de las minorías no debería dar lugar, como señala también el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, a acusaciones penales, ya que esas restricciones solo deberían imponerse cuando sean estrictamente necesarias y proporcionadas. El Relator Especial sobre cuestiones de las minorías señala que las 12 personas condenadas a largos períodos de prisión en relación con el referéndum de octubre de 2017 pertenecen a la minoría catalana.

68. El Relator Especial sobre las cuestiones relativas a las minorías también está de acuerdo con las recientes conclusiones del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su opinión núm. 6/2019, relativa a la privación de libertad prolongada de dos miembros de organizaciones de la sociedad civil (el expresidente de la Asamblea Nacional Catalana, Jordi Sánchez, y el presidente de Omnium Cultural, Jordi Cuixart), y del exvicepresidente de Cataluña, Oriol Junqueras, acusado de sedición por el intento fallido de obtener para Cataluña la independencia de España en 2017. Observa la convicción del Grupo de Trabajo de que las acusaciones penales en su contra tienen por objeto coaccionarlos por sus opiniones políticas³⁵. También observa que varias organizaciones internacionales, como Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Comisión Internacional de Juristas, llegaron a las mismas conclusiones en relación con los acontecimientos de 2017, el posterior enjuiciamiento de miembros del Gobierno de Cataluña y de miembros de la sociedad civil y el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía para disolver actividades pacíficas.

69. El Relator Especial observa que estos asuntos surgieron de la expresión de las opiniones de la minoría catalana —y otros— sobre la continuación de su participación en la entidad política que constituye España y sobre la posición que ocupa en ella. También se le informó de las denuncias en Cataluña de que, en los medios de comunicación social y de otro tipo, el discurso de odio contra los catalanes como minoría había ido apareciendo cada vez más a resultas de los acontecimientos recientes. Políticos y otras personas de fuera de la región habían empezado a calificar a los catalanes de amenaza y de traidores a los que se debía tratar con severidad, a veces utilizando un lenguaje violento.

70. En opinión del Relator Especial, en la línea de las observaciones anteriores de sus colegas y otras organizaciones, España tiene la obligación jurídica de proteger los derechos humanos de las minorías, incluida la minoría catalana, especialmente en relación con: la libertad de expresión, incluida la expresión política, de conformidad con el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la libertad de reunión pacífica y de asociación, de conformidad con el artículo 11 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) y los artículos 21 y 22 del Pacto; y la participación en la vida pública, de conformidad con el artículo 25 del Pacto.

³⁴ Puede consultarse en: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22928&LangID=E.

³⁵ Opinión núm. 6/2019, párr. 119.

D. Comunidad sorda y uso de las lenguas de señas

71. Los miembros de las minorías de la lengua de signos española y la lengua de signos catalana han logrado un progreso considerable en España desde la aprobación de la legislación en 2007 (Ley núm. 27/2007) que establece la base jurídica y las condiciones para el uso de la lengua de señas en las instituciones del Estado y los servicios públicos. Las actitudes también han cambiado: otrora considerada una simple herramienta para compensar una discapacidad, la lengua de señas ha comenzado a ser reconocida como un lenguaje plenamente funcional. No obstante, la legislación nacional en vigor sigue reflejando la actitud de quien considera “la lengua de señas como una herramienta”, y no de quien considera “la lengua como un derecho”.

72. Sería deseable que se modificara la legislación, ya que, a pesar de la ley de 2007, algunas escuelas aún son renuentes a reservar recursos para impartir enseñanza a los niños sordos en la lengua de señas, y la aplicación de la propia ley parece todavía deficiente.

73. El Relator Especial recomienda que se introduzcan cambios legislativos para que la lengua de signos española y la lengua de signos catalana se reconozcan más claramente como lenguas de pleno derecho, y también recomienda a las autoridades españolas que aumenten los recursos para incrementar la disponibilidad de instalaciones educativas bilingües para niños sordos y de servicios públicos en las dos lenguas. También insta al Gobierno a que reconozca a ambas como idiomas oficiales a nivel nacional.

VII. Conclusión y recomendaciones

74. El Relator Especial sobre cuestiones relativas a las minorías encomia al Gobierno de España por los enormes progresos que ha logrado en su camino hacia una sociedad más inclusiva y tolerante desde el decenio de 1970. Felicita a las autoridades españolas por los avances que han hecho para dar cabida a la diversidad lingüística, religiosa y étnica del país y reflejarla, y por sus esfuerzos por reconocer mejor las inestimables contribuciones de todas las poblaciones que lo componen, incluidos los romaníes. No obstante, todavía hay margen de mejora, en particular en lo que respecta a la eliminación de los graves obstáculos a los que siguen enfrentándose los migrantes y los afrodescendientes, así como a lo que parece ser un aumento del nacionalismo xenófobo dirigido contra esas y otras minorías, incluidas comunidades históricas, como la catalana.

75. Las siguientes recomendaciones tienen por objeto ayudar a España en sus esfuerzos por abordar mejor las cuestiones relativas a las minorías y cumplir más plenamente sus obligaciones en relación con los derechos humanos de las minorías.

76. El Gobierno de España debería estudiar la posibilidad de aprobar una ley integral de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, con inclusión del discurso de odio en Internet y en otros medios de comunicación. En particular, el Relator Especial recomienda al Gobierno que adopte más medidas para contrarrestar el aumento del discurso de odio y el discurso xenófobo y misógino y la utilización de las minorías como chivos expiatorios entre los políticos y sus líderes.

77. El Gobierno debería revisar y modificar la legislación y otras disposiciones relativas a la prohibición de la discriminación para que contemplen los motivos que figuran en los principales tratados internacionales de derechos humanos, a saber, la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento u otra condición.

78. El Relator Especial recomienda al Gobierno de España y a los gobiernos de las comunidades autónomas que emprendan una revisión exhaustiva de los libros de texto escolares para incorporar descripciones más inclusivas y positivas de la diversidad del país, así como campañas de concienciación y otras actividades para el público en general que celebren su rica asociación con muchas culturas, idiomas y religiones y las reconozcan como partes esenciales de la sociedad española moderna. Además, el Gobierno debería llevar a cabo campañas de concienciación de la población con gran presencia en los medios de comunicación para seguir alentando una sociedad inclusiva compuesta por muchas culturas, religiones e idiomas diferentes, a fin de tratar de contrarrestar el perceptible aumento del discurso de odio y de la intolerancia contra las minorías, incluidos los estereotipos negativos de los romaníes, los migrantes y los afrodescendientes.

79. El Relator Especial invita al Gobierno a que restablezca, como parte del plan de estudios de las escuelas públicas, la asignatura sobre ciudadanía y derechos humanos como medida para promover una sociedad aún más inclusiva y tolerante a través de la educación.

80. El Relator Especial recomienda al Gobierno de España que adopte una nueva estrategia nacional para la inclusión de los romaníes que contemple medidas más detalladas, incluidas medidas prácticas, para evitar y reducir la concentración de estudiantes romaníes en las escuelas segregadas *de facto* y que realice un examen que permita identificar los centros en los que todavía se siga produciendo tal concentración. Asimismo, insta al Gobierno a que preste atención a la mejora de la situación de los romaníes no españoles y a que refuerce las medidas para garantizar que los romaníes no españoles puedan acceder a los servicios públicos sin discriminación.

81. Como parte de una nueva estrategia nacional de integración de los romaníes, el Gobierno debería incluir medidas que reconozcan mejor las culturas y la identidad romaníes, entre otras cosas, con respecto a la enseñanza de la historia de los romaníes y la oferta de más oportunidades para estudiar los idiomas romaníes en las escuelas en las que están matriculados estudiantes romaníes.

82. El Relator Especial recomienda encarecidamente al Gobierno que reúna, recopile, analice, publique y difunda datos estadísticos fiables, respetando plenamente las normas pertinentes de protección de datos, desglosados según criterios étnicos, lingüísticos y religiosos sobre la base de la autoidentificación voluntaria, a fin de disponer de instrumentos fiables para la elaboración de políticas y medidas más efectivas de protección y promoción de los derechos humanos de las minorías.

83. El Relator Especial insta al Gobierno a que vuelva a reunir datos nacionales sobre la repercusión de los diferentes modelos de enseñanza, más concretamente a que el Instituto de Evaluación vuelva a recopilar datos sobre los niveles de competencia en la adquisición fluida del castellano y los idiomas cooficiales en todo el país, para ayudar a disipar las preocupaciones sobre los efectos de los diversos modelos de enseñanza que utilizan diferentes idiomas cooficiales y minoritarios.

84. El Gobierno debería aprobar cambios legislativos para que la lengua de signos española y la lengua de signos catalana sean reconocidas más claramente como lenguas de pleno derecho. Las autoridades españolas deberían aumentar los recursos para ampliar la disponibilidad de instalaciones educativas bilingües para niños sordos y de servicios públicos en ambas lenguas de señas y reconocer a las dos como idiomas oficiales a nivel nacional.

85. El Relator Especial invita al Gobierno a modificar el artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Judicial a fin de garantizar que el derecho a utilizar un idioma cooficial minoritario conjuntamente con el castellano se pueda ejercer más directamente, de manera que las actuaciones ante autoridades judiciales penales, civiles y administrativas puedan celebrarse efectivamente en ambos idiomas cooficiales.

86. Las autoridades españolas deberían revisar cualquier medida o práctica que pueda reducir la proporción de carga lectiva que se imparte en los idiomas minoritarios en las escuelas públicas.

87. El Relator Especial recomienda a las autoridades españolas que velen por que se disponga de los recursos, los docentes, el personal de apoyo y la infraestructura adecuados para que los niños de las comunidades autónomas con poblaciones importantes pertenecientes a minorías lingüísticas tengan la posibilidad de estudiar en sus propios idiomas.

88. Las minorías tienen derecho a expresar libre y pacíficamente sus opiniones sobre su posición dentro de la entidad política que constituye España. El Gobierno debería, con carácter prioritario, revisar la definición jurídica del delito de sedición para garantizar que no se penalicen indebidamente los actos de desobediencia civil pacífica, ni se impongan castigos desproporcionados por otros actos relacionados con el ejercicio por las minorías de los derechos a la libertad de expresión y la libertad de reunión pacífica. En las causas en curso que afectan a personas que han ejercido sus derechos democráticos de participación en la vida pública y política, el Relator Especial insta al Gobierno a que cumpla con el principio de legalidad y certeza en lo que respecta a los delitos cuya definición e interpretación puedan contravenir las normas internacionales de derechos humanos aceptadas por España.

89. El Relator Especial reitera su satisfacción por la buena disposición del Gobierno al diálogo, la cooperación y la adopción de medidas para abordar las cuestiones problemáticas y mejorar las prácticas y políticas relativas a los derechos humanos de las minorías. Espera que el presente informe sirva al Gobierno en ese proceso y expresa su disponibilidad y su voluntad de asistir en esta importante empresa.