



**CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO NORMATIVO CONSISTENTE EN UNA LEY ÓRGANICA CONTRA EL RACISMO, LA DISCRIMINACIÓN RACIAL Y FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA**

De conformidad con lo previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se sustancia, con carácter previo a la elaboración de un proyecto normativo sobre el asunto de referencia, una consulta pública al objeto de recabar la opinión de las personas y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma.

Las personas interesadas podrán participar remitiendo sus aportaciones al correo electrónico **leycontraelracismo@igualdad.gob.es**, tal y como se indica en el portal web del Ministerio de Igualdad, sección «Participación pública en proyectos normativos».

La consulta pública estará abierta desde el día **22 de marzo de 2022 hasta el día 10 de mayo de 2022**, inclusive. Al objeto de favorecer la participación en la consulta pública, se facilita la siguiente información sobre el proyecto normativo.

**Antecedentes de la norma.**

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

El Tratado de la Unión Europea establece en su artículo 2 que La Unión se fundamenta, entre otros, en los valores de respeto de la dignidad humana, igualdad y respeto de los derechos humanos, siendo estos valores comunes en una sociedad caracterizada por la no discriminación y la tolerancia. También, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su artículo 1 proclama: "La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida". Asimismo, en el artículo 21 prohíbe "toda discriminación", y en el artículo 22 proclama el respeto de la Unión Europea a la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

El desarrollo de estos principios y valores fundacionales ha dado lugar, en el ámbito de la lucha contra la discriminación racial, a la aprobación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa



a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y a la aprobación de la Directiva 2000/78/CE, del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Asimismo, la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, tiene como objetivo la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los países de la Unión Europea referentes a los delitos de carácter racista o xenófobo.

Por su parte, la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, estipula que debe disponerse de medidas que protejan la seguridad y la dignidad de las víctimas y sus familiares de la victimización secundaria o reiterada, la intimidación o las represalias, y señala que las víctimas de delitos de odio tienden a sufrir una elevada tasa de victimización secundaria o reiterada, intimidación o represalias, por lo que insta a los Estados miembros a establecer medidas de protección especial.

La Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001 (la Declaración y el Programa de Acción de Durban) dedican especial atención a las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, reconociendo que la esclavitud y la trata de esclavos, especialmente la trata transatlántica de esclavos, constituyen, y siempre deberían haber constituido, un crimen de lesa humanidad y son una de las principales fuentes y manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, y que las personas africanas y afrodescendientes, las personas asiáticas y los pueblos indígenas fueron víctimas de esos actos y continúan siéndolo de sus consecuencias; que el *apartheid* y el genocidio, en Derecho Internacional, constituyen crímenes de lesa humanidad y son fuentes y manifestaciones principales de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Reconoce, asimismo, que la xenofobia contra los no nacionales, en particular las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, constituye una de las principales fuentes del racismo contemporáneo. Además, recalca que la pobreza, el subdesarrollo, la marginación, la exclusión social y las desigualdades económicas están estrechamente vinculadas con el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las prácticas conexas de intolerancia y contribuyen a la persistencia de actitudes y prácticas racistas, que a su vez generan más pobreza; reconoce, con profunda preocupación, el creciente antisemitismo e islamofobia, y las actuales manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, así como de violencia, a que hacen frente las personas romaníes y gitanas, y la necesidad de integrar una perspectiva de género en las



pertinentes políticas, estrategias y programas de acción contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 68/27 proclamó 2015-2024 el Decenio Internacional para los Afrodescendientes, que emplaza a los Estados miembros a desarrollar políticas públicas que reviertan las situaciones de desempoderamiento económico, social y cultural que viven las comunidades afrodescendientes a lo largo del mundo, desempoderamiento directamente relacionado con la trata esclavista y el colonialismo.

El Plan de Acción de la UE contra el Racismo para 2020-2025 señala que el racismo adopta diversas formas, que las personas de ascendencia asiática o africana, musulmanas, judías y gitanas han sufrido la intolerancia; y que el racismo estructural perpetúa los obstáculos que entorpecen el camino de la ciudadanía, simplemente por su origen racial o étnico. Al hablar de racismo estructural, el Plan señala que el racismo está a menudo profundamente arraigado en la historia de nuestras sociedades, entrelazado con sus raíces y normas culturales. Puede reflejarse en la forma en que funciona la sociedad, en cómo se distribuye el poder y en cómo interactúa la ciudadanía con el Estado y los servicios públicos. Puede ser inconsciente y, dado que su impacto puede ser tan profundo y nocivo como el racismo individual, su existencia debe reconocerse y abordarse a través de políticas públicas proactivas.

La Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2019 sobre los derechos fundamentales de las personas de ascendencia africana en Europa (2018/2899(RSP)) pide a los Estados miembros y a las instituciones de la Unión Europea que reconozcan la historia de las personas de ascendencia africana en Europa, incluidas las injusticias y los crímenes contra la humanidad pasados y presentes, como la esclavitud y el comercio transatlántico de esclavos, o los cometidos bajo el colonialismo europeo; así como los grandes logros y las contribuciones positivas de las personas de ascendencia africana; reclama también a los Estados miembros que velen por que las personas adultas y los niños y niñas de ascendencia africana tengan un acceso equitativo a una educación y una atención sanitaria de calidad y sin discriminaciones ni segregación, y que, cuando sea necesario, prevean medidas de apoyo al aprendizaje adecuadas. Asimismo, anima a los Estados miembros a que hagan que la historia de los pueblos de ascendencia africana formen parte de los planes de estudios y presenten una perspectiva integral sobre el colonialismo y la esclavitud, que también reconozca sus efectos adversos históricos y contemporáneos en las personas de ascendencia africana, y que garanticen que el profesorado reciba una formación adecuada para esta tarea y esté debidamente preparado para hacer frente a la diversidad en las aulas. También recomienda la desclasificación de los archivos coloniales, y que se fomente la participación de personas de ascendencia africana en programas de televisión y otros medios de comunicación.

El Consejo de Europa, a través de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), en su recomendación nº 13, ha señalado una serie de medidas para combatir el antigitanismo, y las



recomendaciones generales nº 27, nº 30 y nº 34 del Comité para la eliminación de la discriminación racial de Naciones Unidas, relativas a la discriminación de las personas romaníes, de las no nacionales y de las personas afrodescendientes, señalan la necesidad de defender a las víctimas, tener datos concretos y fiables, conocer su alcance y dimensión, y sensibilizar a la sociedad y a las autoridades con datos oficiales.

La nueva Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2012-2030, aprobada el 2 de noviembre de 2021, señala que el eje de igualdad no solo será un objetivo a perseguir, sino que también forma parte del enfoque que guiará las actuaciones en cada ámbito de intervención. Por otra parte, menciona que el antigitanismo estructural está tan arraigado en la historia de nuestra sociedad que para combatirlo es necesario, en primer lugar, reconocerlo y evaluar la profundidad de su impacto y, una vez evaluado, se debe abordar a través de políticas proactivas. Alerta también de que la infradenuncia es un problema que persiste y que debe prestarse asistencia y apoyo a las víctimas de la discriminación racial o étnica (incluyendo infracciones administrativas, crímenes y discursos de odio y/o factores que interseccionen o sean objeto de discriminación múltiple) y contribuir a la no normalización de la discriminación facilitando que se denuncien tales actos.

#### **Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.**

El racismo, la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia están presentes en nuestra sociedad. Más de la mitad de los europeos cree que la discriminación racial está muy extendida en su país, según el Eurobarómetro especial sobre discriminación (mayo 2019). También la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha realizado una serie de encuestas que indican elevados niveles de discriminación en la UE.

En España se han realizado diversas encuestas y estudios que reflejan esta realidad; entre ellos, el estudio sobre "Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020", realizado por el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica. En él se plantea un análisis longitudinal de los marcadores de discriminación racial a lo largo de los estudios de 2010, 2011 y 2013, para conocer la evolución de la percepción de la discriminación experimentada por las potenciales víctimas.

Llama la atención el considerable aumento en 2020, respecto al estudio realizado en 2013, de la discriminación en ámbitos como el educativo (ha subido la tasa de discriminación percibida del 12,5% al 20,1%), siendo la población asiática del este y la población gitana los grupos más afectados. La vivienda es también un ámbito en el que se ha dado un aumento, pasando de un 15,9 % a un 30,9 %. Una de cada dos personas procedentes de países del África no mediterránea o de origen magrebí ha experimentado discriminación en el acceso a la vivienda y su situación ha empeorado gravemente respecto a 2013. La



población de etnia gitana es la tercera con mayor proporción de personas que han experimentado discriminación en este ámbito.

Este estudio también refleja que los niveles de denuncia de situaciones discriminatorias continúan siendo muy bajos: sólo el 18,2% del total de personas que han experimentado una situación discriminatoria en el último año afirma haber presentado alguna queja, reclamación o denuncia, frente al 10,2% del año 2013. La encuesta EU-MIDIS (2017) señala que solo una de cada ocho personas encuestadas que experimentaron discriminación (12%) la denunciaron. Los principales motivos por los que las víctimas de discriminación racial no han denunciado han sido la desconfianza respecto de la utilidad de la denuncia para mitigar los efectos de la discriminación experimentada (22% en 2020, 32% en 2013), y la minimización y/o justificación de la situación de discriminación (25% en 2020, 41% en 2013).

En este sentido, la ley pretende actuar frente a la discriminación racial:

- situando al Estado en una posición de lucha activa contra el racismo, como reclama el Plan de la UE contra el Racismo.,
- mejorando la atención a las víctimas de la discriminación racial y de la intolerancia asociada,
- perfeccionando el marco normativo, concretando las infracciones y sanciones para tener un corpus normativo específico que sancione las conductas de discriminación racial,
- reduciendo el nivel de infra denuncia de las víctimas y combatiendo los altos niveles de impunidad de los actos de discriminación racial y las formas conexas de intolerancia.
- combatiendo la discriminación múltiple o interseccional.



### **Necesidad y oportunidad.**

Una de las mayores novedades que supondría la aprobación de esta ley radica en el reconocimiento de que el racismo estructural está presente en la sociedad española, y en la correspondiente necesidad de políticas proactivas para combatirlo. Entre ellas se encuentran la obtención de más y mejores datos que permitan conocer sus causas y la adopción de medidas especiales o de acción positiva de carácter temporal para combatirlo, en desarrollo del artículo 35 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que prevé esta posibilidad en nuestro ordenamiento jurídico, transponiendo la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, y la Directiva 2000/78/CE, del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, y en cumplimiento de los compromisos contraídos por España con la ratificación de la Convención para la eliminación de la discriminación racial de Naciones Unidas y, en particular, de su artículo 1.3.

También es necesario articular medidas más eficaces que las existentes en nuestro ordenamiento jurídico para evitar prácticas ilegales de perfil racial y para neutralizar los riesgos que un desarrollo inadecuado de la inteligencia artificial puede conllevar para la lucha contra el racismo. En este sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas señala que “la utilización cada vez mayor de nuevas herramientas tecnológicas, incluida la inteligencia artificial, en ámbitos como la seguridad, el control de fronteras y el acceso a los servicios sociales, puede profundizar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de exclusión”.

### **Objetivos.**

Con el proyecto normativo de referencia se tratarán de abordar los siguientes objetivos:

- Establecer un marco legal adecuado para la prevención, atención a las víctimas, sanción y eliminación de todas las formas de discriminación racial y formas conexas de intolerancia y proteger a las víctimas del racismo y de la discriminación racial, intentando combinar el enfoque preventivo con el enfoque reparador, el cual tiene también un sentido formativo y de prevención general.
- Mejorar la atención a las víctimas de la discriminación racial y de la intolerancia asociada.
- Disponer de más datos y conocer por qué muchas víctimas del racismo, la discriminación racial y la intolerancia asociada que sufren no confían en las instituciones y no denuncian estos actos, así como revertir dicha situación y generar confianza en las instituciones.
- Hacer más eficaz la actuación de los poderes públicos en la lucha contra el racismo, la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia, mejorar la coordinación entre las diferentes Administraciones públicas y la colaboración entre las mismas, los agentes sociales, los medios de



comunicación, y la sociedad civil organizada; todo ello para favorecer la corresponsabilidad social ante la discriminación racial y las formas asociadas de intolerancia.

- Reconocer que el racismo estructural está presente en la sociedad española, y la necesidad de políticas proactivas para combatirlo, entre ellas, la necesidad de disponer de más datos para conocer sus causas y la posibilidad de activar medidas especiales o de acción positiva de carácter temporal para combatirlo y facilitar que las personas tengan acceso equitativo a derechos básicos como la vivienda, la educación, el empleo, la participación política o la salud.
- Aclarar las definiciones de conceptos tales como racismo, intolerancia, islamofobia, antisemitismo, afrofobia, antigitanismo, o perfil racial.

#### **Posibles soluciones alternativas**

No existe otra alternativa regulatoria o no regulatoria apropiada, ya que los derechos que pretenden desarrollarse se encuentran sometidos a reserva de ley, conforme al artículo 53.1 de la Constitución española.

Por otra parte, en estos momentos está en tramitación en las Cortes Generales la Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación 122/000121, que aborda esta materia de manera transversal, para el conjunto de motivos de discriminación. Sin embargo, por su propia naturaleza de norma transversal no alcanza a incidir en algunos rasgos distintivos y características específicas de la discriminación racial y de las formas conexas de intolerancia, ni en las políticas públicas necesarias para responder a dichos rasgos distintivos, por lo que la futura Ley Orgánica contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de intolerancia guardará coherencia con dicha iniciativa y vendrá a completar el marco normativo en vías de elaboración para luchar contra todas las formas de discriminación.