

EAPC - Món local: urbanisme, tributs, organització i altres àmbits específics



El nou dret antidiscriminatori truca a la porta dels ajuntaments

12-05-2023

L'entrada en vigor, el dia 14 de juliol de 2022, de la **Llei 15/2022, de 12 de juliol, integral per a la igualtat de tracte i la no discriminació**, implica la introducció del dret antidiscriminatori al règim jurídic local, sota la influència del dret i la jurisprudència europea, i de l'informe de la Comissió Europea contra el Racisme i la Intolerància (ECRI), sobre Espanya, de l'ECRI del Consell d'Europa de 2017 i de l'informe sobre els drets fonamentals 2019 de l'Agència dels Drets Fonamentals de la Unió Europea.

L'enfocament interseccional de la Llei 15/2022

La finalitat de la Llei 15/2022 no se circumscriu a transposar plenament la Directiva 2000/43/CE del Consell, de 29 de juny de 2000, relativa a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte de les persones independentment de l'origen racial o ètnic i la Directiva 2000/78/CE del Consell, de 27 de novembre de 2000, relativa a l'establiment d'un marc general per a la igualtat de tracte en el treball i l'ocupació. Va més enllà: té per objecte esdevenir la llei de capçalera del dret antidiscriminatori en l'àmbit estatal, des d'un enfocament "interseccional". La formulació de la visió "interseccional" de la discriminació neix de la jurista nord-americana **Kimberlé Crenshaw** (1989) i es consolida en la jurisprudència europea amb la **Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans de 24 de juliol de 2012**. Entenen que la nova estructura del dret a no ser discriminat exigeix el reconeixement multidimensional d'aquest, és a dir, concebre que la lluita contra la discriminació no només s'ha d'atendre posant l'accent en l'eix de desigualtat més rellevant, sinó que cal tenir en compte la confluència de tots els eixos de desigualtat i la seva "intersecció". Només així es garanteix, per a aquesta doctrina jurídica, que el mecanisme per rescabalar les víctimes de la discriminació siguin els precisos i els adequats.

Els articles 2 i 6.3 de la Llei 15/2022 integren i defineixen, respectivament, la discriminació múltiple i interseccional com la discriminació que es produeix quan una persona és discriminada de manera simultània o consecutiva per dues o més causes de les que estableix aquesta Llei (per raó de naixement, origen racial o ètnic, sexe, religió, convicció o opinió, edat, discapacitat, orientació o identitat sexual, expressió de gènere, malaltia o condició

de salut, estat serològic i/o predisposició genètica a patir patologies i trastorns, llengua, situació socioeconòmica, o qualsevol altra condició o circumstància personal o social), **o la que es produeix quan concorren o interactuen diverses causes de les que estableix aquesta Llei, de manera que genera una forma específica de discriminació.** L'article 3.1 de la Llei 15/2022 situa l'àmbit objectiu de l'aplicació de la Llei en la contesa contra la discriminació en els àmbits següents: l'ocupació, per compte d'altri i per compte propi; l'accés, promoció, condicions de treball i formació en l'ocupació pública; l'afiliació i la participació en organitzacions polítiques, sindicals, empresarials, professionals i d'interès social o econòmic; l'educació; la sanitat; el transport; la cultura; la seguretat ciutadana; l'Administració de justícia; la protecció social; les prestacions i els serveis socials; l'accés, l'oferta i el subministrament de béns i serveis a la disposició del públic, incloent-hi l'habitatge; l'accés i la permanència en establiments o espais oberts al públic i l'ús de la via pública; la publicitat, els mitjans de comunicació i serveis de la societat de la informació; internet, xarxes socials i aplicacions mòbils, i les activitats esportives, la intel·ligència artificial i la gestió de dades massives. Per tant, materialment, **un gruix important d'aquests àmbits coincideixen amb les competències pròpies dels ajuntaments, atribuïdes per l'article 25 de la LBRL.**

Pel que fa a l'àmbit subjectiu, l'article 2.4 de la Llei 15/2022 situa les administracions locals com a titulars de les obligacions que en dimanen davant dels titulars del dret genèric de tota persona a la igualtat de tracte i a no ser discriminat pels motius esmentats més amunt.

Teleològicament, la Llei 15/2022 vol desplaçar la retòrica legislativa dels poders públics en aquest àmbit, instal·lada en la sensibilització i la promoció dels drets civils, per substituir-la per una legislació que garanteixi la plena efectivitat d'aquests drets, amb un enfocament no només de foment sinó netament preventiu i reparador per a les persones afectades per la discriminació. A aquest efecte, la Llei esdevé polièdrica: té per objecte protegir, però també té caràcter general a mode de norma de capçalera de l'ordenament jurídic antidiscriminatori i, al seu torn, és una llei completa que afecta determinats àmbits –tant el sector públic com privat.

Les exigències normatives que dimanen de la Llei 15/2022 per a l'àmbit local

Com a resultat d'aquest objectiu, **les exigències normatives cap a l'àmbit local són palmàries**, i requereixen un esforç d'interiorització per part de les organitzacions municipals del dret antidiscriminatori, fonamentalment per la incidència normativa en l'element més nuclear de l'Administració local: la presa de decisió local i el procediment administratiu que l'acompanya.

A grans trets, això comporta, en primer lloc, i de conformitat amb l'article 7 de la Llei 15/2022, sotmetre tota actuació municipal al sedàs interpretatiu més favorable a les persones o grups afectats per la discriminació o la intolerància, i d'acord amb els estàndards i la jurisprudència internacional en matèria de drets humans.

En segon lloc, l'article 26 de la Llei 15/2022 estableix que **les disposicions, actes o clàusules dels negocis jurídics que continguin discriminació o en siguin constitutives per raó de diverses característiques personals o socials, com l'edat, l'orientació sexual o la situació socioeconòmica, han de ser considerades nul·les de ple dret.**

En tercer lloc, l'article 30 de la Llei 15/2022 comporta la inversió de la càrrega de la prova procedimental, en el sentit que estableix que, en els procediments administratius en els quals l'interessat al·legui discriminació i aporti sòlids indicis sobre la seva existència, la persona a qui

s'imputi la situació discriminatòria haurà d'aportar una justificació objectiva i raonable, suficientment provada, de les mesures adoptades i de la seva proporcionalitat. Això significa que es desplaça la càrrega de la prova a la persona o entitat acusada de discriminació, perquè demostrï que les seves accions no van ser discriminatòries i que les mesures adoptades van ser justificades i proporcionals. No obstant això, no s'aplica aquesta inversió de la càrrega de la prova als procediments administratius sancionadors i als centres docents, investits per la presumpció d'innocència i les normes d'organització, convivència i disciplina pròpies.

En quart lloc, l'article 31.1 de la Llei 15/2022 **imposa l'actuació d'ofici de l'Administració davant la discriminació** Això comporta dues situacions diferents en les quals els poders públics han d'actuar davant de la discriminació: si és una discriminació que sorgeix de l'exercici de les seves competències, o si se'n té coneixement però no s'és competent per actuar. En el primer cas, la Llei obliga a iniciar el procediment administratiu de manera automàtica i es poden prendre totes les mesures necessàries per investigar i erradicar la discriminació. En el segon cas, s'ha d'informar de manera immediata l'Administració competent sobre el que ha succeït.

En cinquè lloc, els articles 29 i 31 de la Llei 15/2022 **amplien la condició de persona interessada en el procediment administratiu i la legitimació activa en processos judicials** (sindicats, associacions professionals de treballadors autònoms, organitzacions de consumidors i usuaris i associacions i organitzacions que tinguin com a finalitat defensar i promocionar els drets humans).

En sisè lloc, l'article 33 de la Llei 15/2022 recull que **els poders públics tenen la responsabilitat de prendre mesures per promoure la igualtat de tracte i la no discriminació en les relacions entre les persones**. Això inclou l'adopció de mesures de discriminació positiva i l'enfortiment de polítiques preventives per denunciar la discriminació, la violència i els discursos d'odi. A més, els poders públics han de fomentar l'educació, la formació i la consciència en els valors democràtics, constitucionals i de drets humans per donar suport a aquestes polítiques públiques.

En setè lloc, l'article 35 de la Llei 15/2022 **insta les diferents administracions públiques a treballar de manera coordinada per promoure la igualtat de tracte i la no discriminació, en la lluita contra la intolerància**, cadascuna dins del seu àmbit de competències. A més, commina a incloure aquests objectius en els seus plans i estratègies de gestió.

En vuitè lloc, de conformitat amb l'article 36.5 de la Llei 15/2022, **les administracions públiques tenen l'obligació de recopilar dades sobre els diferents tipus de discriminació**, seguint els criteris establerts pel Ministeri de l'Interior en l'informe anual sobre l'evolució dels delictes d'odi a Espanya.

En novè lloc, l'article 37.2 de la Llei 15/2022 estableix que **els òrgans de contractació de les administracions públiques han d'establir condicions especials per fomentar la igualtat i la no discriminació als contractes públics**. També es poden afegir criteris qualitatius per incloure-hi persones pertanyents a grups vulnerables en l'execució del contracte. A més, l'Administració s'ha d'assegurar que el personal extern que ha contractat en serveis directament relacionats amb la ciutadania té formació en igualtat de tracte i no discriminació. L'Administració

ha de tenir un paper de supervisió en la formació dels contractistes de serveis que tinguin com a destinataris directes els ciutadans, i aquesta supervisió s'ha d'incloure en els plecs de clàusules corresponents.

En desè lloc, l'article 38 de la Llei 15/2022 estableix, d'una banda, **l'obligació de l'Administració pública d'exigir en els processos selectius el temari que tracti l'estudi i l'aplicació de la igualtat de tracte i la no discriminació** i, de l'altra, la necessitat de donar formació teòrica i pràctica destinada al personal que treballa a l'Administració a l'efecte de mitigar i prevenir la discriminació.

En onzè lloc, **en el títol IV regula el règim sancionador *ad hoc* en matèria d'igualtat de tracte i no discriminació**. Destaca el fet que pot ser susceptible de desenvolupament per la legislació autonòmica, i l'aplicació supletòria de la Llei 40/2015 i la Llei 39/2015 a aquest règim sancionador. Afegeix que els règims especials d'infraccions i sancions en matèria d'igualtat de tracte i no discriminació de les comunitats autònomes tenen caràcter preferent al que estableix la Llei 15/2022. La tipologia de sancions es corresponen amb multes per a infraccions lleus entre 300 i 10.000 euros, infraccions greus entre 10.001 i 40.000 euros i infraccions molt greus entre 40.001 i 500.000 euros. La recaptació de les sancions es destina a la promoció de sensibilització per a la igualtat de tracte i no discriminació i a la lluita contra la intolerància. Cada administració pública és responsable d'iniciar i instruir els procediments sancionadors i d'imposar les sancions corresponents dins de les seves competències. La resolució del procediment sancionador s'ha de notificar en un termini màxim de sis mesos i ha d'indicar el termini perquè es compleixi, que no pot ser inferior a quinze dies ni superior a trenta.

En dotzè lloc, l'article 52.3 de la Llei 15/2022 estableix que la **presentació de proves per part de qualsevol persona que acrediti que una autoritat o un empleat públic ha discriminat algú en relació amb la igualtat de tracte, implica l'assumpció per part de l'Administració de mesures provisionals per corregir la situació de discriminació**. La persona responsable, si es tracta d'un empleat públic, s'ha d'enfrontar a un procés disciplinari, mentre que un càrrec públic -que no sigui empleat públic-, s'ha de sotmetre a un procés sancionador. És més, la determinació de responsabilitat de l'autoritat o de l'empleat públic en el procés sancionador corresponent i els fets declarats provats, serveixen per fixar la indemnització a la víctima de discriminació en el procés de responsabilitat patrimonial que correspongui.

En definitiva, el paquet de mesures que introdueix la Llei 15/2022 ha estat força desconegut per al conjunt d'operadors jurídics i d'autoritats locals, malgrat els manaments que la Llei imposa com a règim jurídic comú del dret antidiscriminatori. **El revisionisme del dret antidiscriminatori comporta canviar el paradigma normatiu: el pas de les polítiques públiques basades en la sensibilització contra la intolerància a l'efectivitat real dels drets civils**. Implica la necessitat de posar a l'agenda de les noves corporacions, sorgides després de les noves eleccions municipals del 28 de maig d'enguany, l'assoliment d'aquesta lluita contra la intolerància des d'una visió "interseccional".

El nou dret antidiscriminatori truca a la porta dels ajuntaments.



Roger Cots Valverde

Vicesecretari general de l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat i professor associat de dret públic de la UAB