

RECOMENDACIÓN NÚM. 2 DE POLÍTICA GENERAL DE LA ECRI:

ORGANISMOS DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD PARA LUCHAR CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA A NIVEL NACIONAL

ADOPTADA EL 7 DE DICIEMBRE DE 2017

Estrasburgo, 27 de febrero de 2018

Este documento es una traducción. En caso de duda, sírvase referirse a las versiones originales en inglés y francés.

Publicado por la
Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)
Consejo de Europa - 2018
Impreso en Estrasburgo

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI):

Recordando la importancia concedida al derecho a la igualdad y a la lucha contra el racismo y la intolerancia en muchos instrumentos internacionales de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y otros organismos internacionales, así como en las constituciones y legislaciones de los Estados miembros;

Convencida de que el logro de la igualdad y la lucha contra el racismo y la intolerancia son indispensables para el desarrollo sostenido de las sociedades democráticas, y de que la cohesión social resultante es una importante salvaguardia para la paz y la seguridad en los Estados miembros del Consejo de Europa y entre los mismos;

Subrayando, sobre la base de las conclusiones de su supervisión de los países, que los organismos de promoción de la igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia desempeñan una función esencial en la consecución de la igualdad y en la lucha contra la discriminación y la intolerancia;

Acogiendo con agrado que en la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa se hayan establecido organismos de promoción de la igualdad y que éstos estén operativos, y reconociendo la valiosa labor innovadora llevada a cabo en toda Europa que ha hecho esto posible;

Reconociendo que la forma institucional y las actividades de dichos organismos varían, y siguen cambiando, adaptándose

y evolucionando en todos los Estados miembros;

Consciente de las dificultades y presiones que vienen experimentando dichos organismos al tratar de cumplir su mandato, y subrayando por tanto la necesidad de que los organismos de promoción de la igualdad sean independientes y eficaces;

Convencida de que el alcance de la desigualdad, el racismo y la intolerancia en Europa y en los Estados miembros requiere una mayor inversión en los organismos de promoción de la igualdad, y el fortalecimiento de los mismos, con miras a combatir el racismo y la intolerancia;

Consciente de la necesidad de revisar la versión inicial de la presente Recomendación de política general (en adelante, "la Recomendación"), adoptada el 13 de junio de 1997, a fin de incluir la experiencia adquirida y las buenas prácticas desarrolladas en los Estados miembros en los últimos veinte años;

Apoyándose en otras normas elaboradas en este ámbito, como los Principios de París relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, y las directivas sobre igualdad de trato de la Unión Europea;

Deseando ayudar a los Estados miembros a seguir fortaleciendo los organismos de promoción de la igualdad, y deseando asimismo apoyar la labor tanto de los Estados miembros como de los organismos de promoción de la igualdad encaminada a lograr la igualdad y la cohesión social;

Recomienda lo siguiente a los gobiernos de los Estados miembros:

I. Establecimiento de organismos de promoción de la igualdad

1. Los Estados miembros deberían establecer, por disposición constitucional o por legislación aprobada por el parlamento, uno o varios organismos de promoción de la igualdad independientes a fin de luchar contra el racismo y la intolerancia (organismo de promoción de la igualdad).
2. Este texto debería indicar claramente que los organismos de promoción de la igualdad son independientes, y debería establecer las condiciones para asegurar esta independencia. Los organismos de promoción de la igualdad deberían gozar de independencia tanto *de jure* como *de facto*, ser entidades jurídicas aparte situadas fuera del poder ejecutivo y legislativo, y tener las competencias, facultades y recursos necesarios para lograr un impacto real. Los diferentes elementos que son necesarios para garantizar la independencia y efectividad reales se especifican en los párrafos 22 a 39 de esta Recomendación.
3. El mandato, la arquitectura institucional, las funciones, las competencias y facultades, los procedimientos de designación y despido, las salvaguardias y la duración del mandato de los puestos directivos, y las disposiciones para la financiación y la rendición de cuentas de los organismos de promoción de la igualdad, deberían preverse en la legislación de tal modo que se asegure tanto su independencia como su eficacia.
4. El mandato de estos organismos debería cubrir, de manera individual o colectiva:
 - a. La promoción y el logro de la igualdad, la prevención y eliminación de la discriminación y la intolerancia, incluida la discriminación estructural y el discurso de incitación al odio, y la promoción de la diversidad y de las buenas relaciones entre las personas pertenecientes a diferentes grupos de la sociedad (mandato de igualdad).
 - b. Los motivos de discriminación contemplados en el mandato de la ECRI, que son “la raza”,¹ el color, el idioma, la religión, la ciudadanía, el origen nacional o étnico, la orientación sexual y la identidad de género, así como la discriminación múltiple e intersectorial por estos motivos y cualesquiera otros, como los cubiertos por el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, integrando al mismo tiempo la perspectiva de género. Los organismos de promoción de la igualdad también pueden cubrir otros motivos, como el sexo, el género, la edad y la discapacidad.
 - c. Todos los ámbitos, tanto en el sector público como privado, en particular: el empleo, la afiliación a organizaciones profesionales, la educación, la formación, la vivienda, la salud, la protección social y las ventajas sociales, las actividades sociales y culturales, los bienes y servicios orientados al público, estén disponibles comercialmente o gratuitamente, los lugares públicos, el ejercicio de la actividad económica y las funciones y servicios públicos, incluida la aplicación de las leyes.
 - d. Todo el territorio del Estado miembro.

¹ Dado que todos los seres humanos pertenecen a la misma especie, la ECRI rechaza teorías basadas en la existencia de diferentes “razas”. Sin embargo, en la presente Recomendación la ECRI utiliza este término para asegurar que las personas a las que, por lo general y erróneamente, se considera pertenecientes a “otra raza” no estén excluidas de la protección que brinda la Recomendación.

II. Arquitectura institucional

5. Dependiendo de las tradiciones jurídicas y administrativas de los Estados miembros, los organismos de promoción de la igualdad pueden adoptar diferentes formas.
6. Los organismos de promoción de la igualdad pueden cubrir un único motivo o múltiples motivos. En el caso de un organismo de promoción de la igualdad que cubre múltiples motivos, es necesario asegurar que se centre de manera clara y adecuada en cada uno de los motivos contemplados y en las intersecciones entre los mismos.
7. Los organismos de promoción de la igualdad pueden ser autónomos o formar parte, con pleno derecho, de instituciones con múltiples mandatos que incluyen un mandato de derechos humanos o de defensor del pueblo. En este último caso, deberían aplicarse las siguientes disposiciones:
 - a. La legislación debería establecer explícitamente el mandato de igualdad de la institución.
 - b. Deberían asignarse recursos humanos y financieros adecuados a cada mandato, a fin de asegurar que se preste la atención apropiada al mandato de igualdad.
 - c. Las estructuras rectoras, consultivas y directivas deberían organizarse de tal manera que se prevea una promoción, una visibilidad y un liderazgo claros del mandato de igualdad.
 - d. Las disposiciones relativas a la presentación de informes deberían conceder la debida importancia a las preocupaciones derivadas del mandato de igualdad y de la labor realizada en el marco de este mandato.
8. En los casos en que los organismos de promoción de la igualdad formen parte de instituciones con múltiples mandatos, la presente Recomendación se aplicará a estas instituciones y a sus actividades en el ámbito de la igualdad. Las competencias y facultades inherentes a todos los mandatos en dichas instituciones deberían armonizarse y nivelarse, a fin de que cada mandato, en la medida de lo posible, tenga las máximas competencias y facultades disponibles para cualquiera de los otros mandatos.
9. En los casos en que existan diferentes organismos de promoción de la igualdad, sus competencias y facultades deberían nivelarse, y debería asegurarse la coordinación a fin de encarar las superposiciones, permitir la acción conjunta y optimizar la utilización de recursos. Los organismos de promoción de la igualdad deberían concebir una interpretación común de la legislación contra la discriminación, y utilizar de manera coordinada sus competencias y facultades.

III. Funciones

10. Se debería asignar a los organismos de promoción de la igualdad:
 - a. la función de promover la igualdad y de prevenir la discriminación (función de promoción y prevención), tal como se detalla en el párrafo 13, y
 - b. la función de apoyar a las personas expuestas a la discriminación y la intolerancia, y de litigar en su nombre (función de apoyo y litigación), tal como se detalla en el párrafo 14;y se les puede asignar asimismo:
 - c. la función de tomar decisiones sobre las denuncias (función de toma de decisiones), tal como se detalla en el párrafo 17.

La función de toma de decisiones puede ser compartida entre los organismos de promoción de la igualdad y el poder judicial, o asignarse totalmente al poder judicial.

11. Si las funciones de apoyo y litigación y de toma de decisiones se combinan en un solo organismo, es necesario asegurar que cada función sea desempeñada por una unidad diferente o por personal diferente. Deberían asignarse recursos humanos y financieros adecuados para todas las funciones, y el organismo de promoción de la igualdad debería

cerciorarse de que se preste apoyo jurídico y personal integral a las personas expuestas a la discriminación o la intolerancia.

12. Los organismos de promoción de la igualdad tienen el derecho a decidir las competencias, objetivos y medidas en los que se centrarán en un momento dado, y la combinación de los mismos que utilizarán.

IV. Competencias de promoción y prevención

13. La función de promoción y prevención de los organismos de promoción de la igualdad debería incluir las competencias para:

- a. Promover y lograr la igualdad, prevenir y eliminar la discriminación y la intolerancia, y fomentar la diversidad y las buenas relaciones entre los diferentes grupos de la sociedad.
- b. Entablar un diálogo continuo con los grupos que experimentan discriminación e intolerancia y con sus organizaciones representativas, así como con las organizaciones que se dedican más en general a las cuestiones de derechos humanos y de igualdad.
- c. Empezar investigaciones por iniciativa propia sobre todos los asuntos que entran dentro de su mandato, luchando contra la discriminación tanto individual como estructural, y formulando y publicando recomendaciones.
- d. Llevar a cabo y encomendar estudios sobre cualquier cuestión que entre dentro de su mandato.
- e. Sensibilizar a la sociedad, y fomentar los conocimientos, la valoración y el respeto por la sociedad de la igualdad, la diversidad, la legislación sobre la igualdad de trato, la no discriminación y el entendimiento mutuo.
- f. Aumentar los conocimientos, entre los grupos que experimentan discriminación e intolerancia, sobre los derechos y las vías de recurso establecidos en la legislación sobre la igualdad de trato, la capacidad para ejercer estos derechos y la confianza en los organismos de promoción de la igualdad.
- g. Elaborar normas y proporcionar información, asesoramiento, orientación y apoyo a las personas e instituciones en los sectores público y privado sobre buenas prácticas para promover y lograr la igualdad y prevenir la discriminación y la intolerancia.
- h. Promover y apoyar la utilización de la acción positiva para acabar con la desigualdad en los sectores público y privado.
- i. Apoyar la imposición a todas las autoridades del deber general de promover la igualdad y de prevenir la discriminación en el desempeño de sus funciones, tal como recomienda la Recomendación núm. 7 de política general de la ECRI, y establecer normas para su puesta en práctica y, cuando sea apropiado, velar por su cumplimiento.
- j. Tomar parte en los procedimientos de consulta para nuevas políticas y actos legislativos y ejecutivos; supervisar las políticas y los actos legislativos y ejecutivos existentes, y formular recomendaciones para la modificación o introducción de políticas y actos legislativos o ejecutivos.
- k. Promover y contribuir a la formación de grupos fundamentales en relación con la igualdad y la no discriminación.
- l. Supervisar la puesta en práctica de sus recomendaciones.
- m. Realizar un seguimiento de las decisiones de los tribunales y de otros organismos de toma de decisiones.

- n. Promover y apoyar la ratificación de tratados internacionales pertinentes, y la puesta en práctica y difusión de tales tratados y de las normas, la jurisprudencia y los informes pertinentes procedentes de las organizaciones intergubernamentales; tomar parte en los procedimientos de las organizaciones intergubernamentales pertinentes y conjuntamente con ellas, tener en cuenta sus recomendaciones y supervisar la puesta en práctica de dichas recomendaciones.
- o. Cooperar con organizaciones que tienen objetivos similares a los del organismo de promoción de la igualdad y apoyar a dichas organizaciones. Desarrollar un entendimiento común de las cuestiones esenciales en relación con la igualdad, y concluir acuerdos de cooperación con tales organizaciones.

V. Competencias de apoyo y litigación

14. La función de apoyo y litigación de los organismos de promoción de la igualdad debería incluir las competencias para:
- a. Recibir denuncias y proporcionar apoyo personal, asesoramiento jurídico y asistencia a las personas expuestas a la discriminación o la intolerancia, con el fin de garantizar sus derechos ante las instituciones, los órganos judiciales y los tribunales.
 - b. Recurrir a procedimientos de conciliación, cuando proceda.
 - c. Representar, con su consentimiento, a las personas expuestas a la discriminación o la intolerancia ante las instituciones, los órganos judiciales y los tribunales.
 - d. Llevar casos de discriminación individual o estructural o de intolerancia en nombre del organismo de promoción de la igualdad ante las instituciones, los órganos judiciales y los tribunales.
 - e. Intervenir como *amicus curiae*, tercero o experto ante las instituciones, los órganos judiciales y los tribunales.
 - f. Supervisar la ejecución de las decisiones de las instituciones, los órganos judiciales y los tribunales que se ocupan de la igualdad, la discriminación y la intolerancia.
15. Los organismos de promoción de la igualdad deberían tener el derecho a elegir, sobre la base de criterios publicados establecidos por ellos mismos, los casos que asumen de cara a la representación y la litigación estratégica, y los lugares en los que procuran garantizar los derechos de las personas expuestas a la discriminación individual y estructural.
16. Los Estados miembros deberían cerciorarse de que exista un sistema que permita que las personas expuestas a la discriminación o la intolerancia no deban pagar tasas judiciales y administrativas, o tasas de representación, especialmente en los casos de discriminación estructural y cuando sus casos sean asumidos de cara a la litigación estratégica.

VI. Competencias de toma de decisiones

17. La función de toma de decisiones, en los casos en que se asigne a los organismos de promoción de la igualdad, deberían incluir las competencias para:
- a. recibir, examinar, escuchar y conciliar las denuncias individuales y colectivas por discriminación, y tomar decisiones sobre estas denuncias apoyándose en la legislación pertinente, incluidas las disposiciones sobre la carga compartida de la prueba.
 - b. Decidir si ha habido una violación de la legislación civil o administrativa contra la discriminación.
 - c. Emitir decisiones jurídicamente vinculantes que exijan tomar medidas para poner fin a la discriminación, lograr la plena igualdad, y evitar la futura discriminación e imponer sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias, incluido el pago de una indemnización por perjuicio moral y material, multas y la publicación de la decisión y del

nombre del autor.

- d. Asegurar la ejecución y la puesta en práctica de sus decisiones, y publicar sus decisiones y recomendaciones.
18. Si no se otorga a los organismos de promoción de la igualdad que toman decisiones sobre las denuncias la competencia para emitir decisiones jurídicamente vinculantes, se les debería otorgar la competencia para:
- a. formular recomendaciones no vinculantes que exijan tomar medidas para poner fin a la discriminación, lograr la plena igualdad y evitar la futura discriminación, y
 - b. asegurar la puesta en práctica de sus recomendaciones y, según proceda, publicar sus decisiones y recomendaciones.
19. La legislación debería prever el derecho a interponer un recurso antes los tribunales contra las decisiones finales jurídicamente vinculantes del organismo de promoción de la igualdad.
20. La legislación debería prever que los demandantes tengan el derecho a elegir si incoan un proceso ante el organismo de promoción de la igualdad en primer lugar, o si inician directamente un proceso judicial. Los procesos ante los organismos de promoción de la igualdad deberían suspender el plazo para la iniciación de procesos judiciales ulteriores.

VII. Facultades para obtener pruebas e información

21. Los organismos de promoción de la igualdad deberían, en particular al emprender investigaciones y tomar decisiones sobre las denuncias, tener competencia para obtener pruebas e información. Deberían tener facultades para:
- a. exigir la producción de archivos, documentos y otro material para su inspección, examen y la realización de copias;
 - b. llevar a cabo inspecciones *in situ*;
 - c. interrogar a las personas, y
 - d. solicitar una resolución judicial ejecutable o imponer multas administrativas si una persona o una institución no cumple con lo anterior.

VIII. Independencia y eficacia

22. Los organismos de promoción de la igualdad deberían funcionar sin injerencia del Estado, los partidos políticos u otros actores, y no deberían recibir ninguna instrucción de aquéllos: deberían ser totalmente independientes a nivel institucional y operativo.
23. Las personas que ocupan cargos directivos en los organismos de promoción de la igualdad deberían ser seleccionadas y designadas a través de procedimientos transparentes, participativos y basados en las competencias. El poder ejecutivo no debería tener una influencia decisiva en ninguna etapa del proceso de selección.
24. Las personas que ocupan cargos directivos deberían tener inmunidad funcional, ser protegidas contra las amenazas y la coacción, y tener salvaguardias apropiadas contra el despido arbitrario o la no renovación arbitraria de un nombramiento en los casos en que la renovación sería la norma.
25. La legislación debería establecer toda actividad y afiliación que sea incompatible con la ocupación de un cargo directivo.
26. Las personas que ocupan cargos directivos deberían tener responsabilidades claramente definidas, ser remuneradas debidamente, y ser nombradas por un período apropiado.
27. Los organismos de promoción de la igualdad deberían decidir de manera independiente su estructura interna y cómo administrar sus recursos, tener la facultad de contratar y nombrar a su propio personal, y contar con sus propias instalaciones, que deberían ser acordes a sus necesidades.

28. Se debería proporcionar a los organismos de promoción de la igualdad personal y fondos suficientes para el desempeño de todas sus funciones y competencias para lograr un impacto real. Deberían tener un presupuesto o una línea presupuestaria aparte, y su financiación debería someterse anualmente a la aprobación del parlamento. Su presupuesto no debería reducirse de manera arbitraria o desproporcionada. En los casos en que se amplíen el mandato, las funciones o las competencias del organismo de promoción de la igualdad, esto debería ser coherente con su mandato de igualdad e ir acompañado de una financiación adicional apropiada.
29. Los organismos de promoción de la igualdad deberían tener derecho a recaudar fondos adicionales para el desempeño de sus funciones de una manera abierta y transparente de fuentes distintas del Estado, tanto dentro como fuera del país, cerciorándose al mismo tiempo de que esto no comprometa su independencia.
30. Los organismos de promoción de la igualdad deberían tener el derecho a realizar declaraciones públicas, y a producir y publicar estudios e informes sin la previa autorización o aprobación del gobierno o de cualquier otra institución o parte externa, o sin necesidad de previa notificación a los mismos.
31. Las operaciones de los organismos de promoción de la igualdad deberían basarse en el marco jurídico, las normas y la jurisprudencia internacionales y nacionales pertinentes. Sus informes y recomendaciones deberían ser especializados y apoyarse en pruebas a través de la utilización de la investigación, la documentación, y la información imparcial e independiente.
32. Los organismos de promoción de la igualdad deberían estar sujetos a la legislación sobre la administración pública y a las normas de rendición de cuentas financieras y de gasto que se aplican a las autoridades públicas.
33. Los organismos de promoción de la igualdad deberían participar regularmente en la planificación estratégica, elaborar indicadores de resultados y de impacto para evaluar sus progresos y realizar un seguimiento de dichos indicadores, y llevar a cabo evaluaciones en momentos oportunos.
34. Los organismos de promoción de la igualdad deberían elaborar una estrategia de comunicación a fin de modelar y orientar sus actividades de sensibilización.
35. Los organismos de promoción de la igualdad deberían elaborar informes anuales, los cuales deberían ser examinados por el parlamento o sus comités pertinentes y por el gobierno, pero no deberían estar sujetos a su aprobación.
36. Las autoridades y los organismos de promoción de la igualdad deberían entablar un diálogo sostenido sobre los progresos realizados en el ámbito de la igualdad y la no discriminación. El Gobierno y otras autoridades deberían consultar a los organismos de promoción de la igualdad y cooperar con ellos, y tener en cuenta sus recomendaciones sobre la legislación, la política, el procedimiento, los programas y la práctica. La legislación debería prever la obligación del gobierno y de otras autoridades de responder a las recomendaciones formuladas por los organismos de promoción de la igualdad, o adoptar medidas para poner en práctica dichas recomendaciones, en un plazo determinado.
37. Los organismos de promoción de la igualdad deberían establecer estructuras para que las partes interesadas, especialmente en las organizaciones de la sociedad civil, participen y contribuyan de manera sostenida a la planificación y la labor de dichos organismos.
38. Los dirigentes, los órganos consultivos, los altos directivos y el personal de los organismos de promoción de la igualdad deberían, en la medida de lo posible, reflejar la diversidad de toda la sociedad y tener una composición equilibrada entre hombres y mujeres.

39. El personal de los organismos de promoción de la igualdad debería tener las múltiples competencias requeridas para el desempeño de todas las funciones y competencias asignadas al organismo de promoción de la igualdad.

IX. Accesibilidad

40. Los organismos de promoción de la igualdad deberían ser accesibles para aquellas personas cuyos derechos pretenden proteger. La accesibilidad requiere:

- a. Unas instalaciones fácilmente accesibles, servicios en línea, telefónicos y de correo electrónico, y flexibilidad para adaptarse a las limitaciones de tiempo de quienes procuran acceder a los servicios del organismo.
- b. Iniciativas locales de sensibilización, y oficinas locales y regionales para realizar la labor del organismo.
- c. Estar presente en los grupos que experimentan discriminación e intolerancia en momentos clave, y crear vínculos sostenidos con ellos tal como se expone en el párrafo 12, b.
- d. La posibilidad de que las personas que se exponen a la discriminación y la intolerancia se dirijan al organismo de promoción de la igualdad e interactúen con él de una manera confidencial y en un idioma que dominen, tengan un contacto directo, y presenten denuncias oralmente, en línea o por escrito, con un mínimo de condiciones de admisibilidad.
- e. Ajustes en sus instalaciones, servicios, procedimientos y prácticas, a fin de tener en cuenta todas las formas de discapacidad.
- f. La utilización de un lenguaje fácil de leer en las publicaciones, en particular las que proporcionan información sobre los derechos y vías de recurso, y la traducción de publicaciones seleccionadas en todas las lenguas más utilizadas en el país.
- g. La gratuidad de las funciones y servicios del organismo de promoción de la igualdad para los demandantes y los demandados.
- h. La adopción de medidas para dar a conocer estas disposiciones sobre flexibilidad y ponerlas a disposición de las personas.

X. Supervisión

41. La supervisión de la aplicación de esta Recomendación formará parte de la labor de supervisión del país y del diálogo constructivo entre la ECRI y los Estados miembros del Consejo de Europa.

Memorando explicativo

Introducción

1. Esta Recomendación de política general (en adelante “la Recomendación”) se centra en los elementos esenciales para el establecimiento y funcionamiento de los organismos de promoción de la igualdad que tienen la capacidad de lograr un impacto real. Dichos organismos son de vital importancia para fomentar la igualdad y eliminar el racismo y la intolerancia de una manera sostenida. Asimismo, desempeñan un papel primordial al sensibilizar a las personas e instituciones acerca de la importancia de la igualdad y al ayudarles a tomar medidas para hacer que la igualdad sea una realidad.
2. Veinte años después de la adopción de la versión original de la Recomendación núm. 2 de política general, en 1997, la ECRI decidió revisar su texto a fin de incluir la experiencia y las numerosas buenas prácticas que se han desarrollado durante este tiempo. La expresión “organismos especializados nacionales”, que se utilizó en el texto original, se ha actualizado para emplear la expresión empleada habitualmente, a saber, “organismos de promoción de la igualdad”.
3. Junto con la versión original de la Recomendación núm. 2 de política general, de 1997, las directivas de la UE relativas a la igualdad de trato (artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE relativo a la discriminación por motivo de origen racial o étnico, y artículo 12 de la Directiva 2004/113/CE, artículo 20 de la Directiva 2006/54/CE y artículo 11 de la Directiva 2010/41/UE relativo al motivo de género) han impulsado el desarrollo de los organismos de promoción de la igualdad. Con la adopción de estas directivas, los Estados miembros de la EU aceptaron la obligación de establecer organismos de promoción de la igualdad.
4. Casi todos los Estados miembros del Consejo de Europa también han ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de las Naciones Unidas, cuyo artículo 33, párrafo 2, prevé una obligación similar.
5. La Declaración y el Programa de Acción de Durban, adoptados por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo de 2001, y el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa (Opinión CommDH (2011)2) también han instado al establecimiento y fortalecimiento de dichas instituciones. Los Principios de París relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, adoptados el 20 de diciembre de 1993 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y las Observaciones generales para su interpretación y puesta en práctica han constituido una guía importante para el establecimiento de los organismos de promoción de la igualdad. El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial ha realizado una importante labor adicional en este ámbito.
6. Las recomendaciones contenidas en la presente Recomendación se apoyan en estos textos y tienen por objeto fortalecer más aún los esfuerzos tanto de los Estados miembros como de los organismos de promoción de la igualdad para lograr la igualdad y la cohesión social. No deberían utilizarse de ningún modo para limitar o debilitar los organismos de promoción de la igualdad establecidos o las garantías existentes para su independencia y eficacia.

I. Establecimiento de organismos de promoción de la igualdad

Párrafo 1 de la Recomendación

7. Los Estados miembros deberían establecer un organismo fuerte de promoción de la igualdad. Algunos Estados miembros han creado más de un organismo de promoción de la igualdad para contemplar diferentes motivos de discriminación (párrafo 4b de la Recomendación), todos los ámbitos de los sectores público y privado (párrafo 4c de la

Recomendación) y las diferentes funciones previstas en esta Recomendación (párrafo 10 de la Recomendación).

8. Sin embargo, el establecimiento de un sistema excesivamente complejo compuesto de demasiados organismos conlleva varios riesgos: los limitados recursos humanos y financieros podrían estar dispersos; la visibilidad de los organismos podría verse dañada; las personas tal vez no sepan a qué organismo dirigirse, y podrían destinarse recursos valiosos a asegurar la coordinación entre estos organismos, en lugar de estar disponibles para centrarse en la esencia de su mandato. En los casos en que se ha establecido más de un organismo de promoción de la igualdad y en que esto ha demostrado ser eficaz, las autoridades deberían asegurar la coherencia y la estrecha cooperación entre estos organismos.
9. El establecimiento de organismos de promoción de la igualdad por disposición constitucional ofrece garantías adicionales y firmes, ya que la abolición o el debilitamiento sustancial del organismo de promoción de la igualdad resultarían más difíciles. Por lo tanto, la ECRI considera preferible utilizar la disposición constitucional. Los detalles sobre la estructura organizativa del organismo podrían especificarse en una ley aparte. Si los organismos de promoción de la igualdad no se establecen por disposición constitucional, los Estados miembros deberían actuar de conformidad con la ley orgánica u ordinaria aprobada por el parlamento.
10. La existencia de una legislación general y clara contra la discriminación sigue siendo otra base indispensable para el funcionamiento y el impacto de los organismos de promoción de la igualdad. Las directrices para dicha legislación se establecen en la Recomendación núm. 7 de política general de la ECRI relativa a la legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial.

Párrafo 2 de la Recomendación

11. Los organismos de promoción de la igualdad deben ser independientes, en particular del gobierno, para poder abordar las cuestiones de la igualdad, la discriminación y la intolerancia como consideren oportuno y sin injerencia de ninguna parte. Esto también les proporciona la libertad necesaria para hallar nuevas formas de promover y lograr la igualdad y de adherirse a ellas. Por consiguiente, la independencia es una condición para la eficacia y el impacto de los organismos de promoción de la igualdad. La independencia es particularmente importante en los casos en los que estos organismos encaran la discriminación (estructural) que emana de las autoridades, y en los que se les asigna la función de toma de decisiones sobre las denuncias (párrafo 10 de la Recomendación).
12. Los organismos de promoción de la igualdad deberían gozar de independencia tanto *de jure* como *de facto*. Las salvaguardias necesarias para la independencia *de jure* deberían estar contenidas en las disposiciones constitucionales y jurídicas que establecen el organismo de promoción de la igualdad (véase el párrafo 3 de la Recomendación). La manera en que deberían abordarse estos elementos se precisa en particular en los párrafos 22 a 39 de la Recomendación.
13. Los organismos de promoción de la igualdad deberían ser entidades jurídicas aparte y, a reserva del ordenamiento jurídico del Estado miembro, personas jurídicas aparte. La recomendación de situarlos fuera del poder ejecutivo y legislativo no excluye todas las interacciones con estos organismos. Por el contrario, el poder ejecutivo y el poder legislativo deberían consultar e intercambiar opiniones con el organismo de promoción de la igualdad sobre todos los asuntos que entren dentro del mandato de este último. Al mismo tiempo, el poder ejecutivo o el poder legislativo no debería tener la facultad de dar instrucciones al organismo de promoción de la igualdad en lo que respecta a su planificación estratégica, sus operaciones y sus actividades.
14. Por independencia *de facto* se entiende que el poder ejecutivo y legislativo no deberían procurar, directa o indirectamente, dar instrucciones al organismo de promoción de la

igualdad, ni influir de una manera inapropiada en el mismo. Las maneras de ejercer dicha influencia incluyen recortar el presupuesto desproporcionadamente o suprimir competencias y facultades; amenazar al organismo de promoción de la igualdad, a sus dirigentes o a su personal, y utilizar los medios de comunicación u otras instituciones públicas o privadas para ejercer presión sobre el mismo. A fin de proteger la independencia y eficacia del organismo de promoción de la igualdad contra dicha influencia inapropiada, la legislación debería contener asimismo salvaguardias con respecto a las competencias, facultades y recursos del organismo de promoción de la igualdad (véanse los párrafos 3 y 28 de la Recomendación).

15. Las personas que ocupan cargos directivos en el organismo de promoción de la igualdad deberían subrayar y afirmar su independencia al actuar para el organismo. Una salvaguardia adicional es hacer que los intercambios entre el poder ejecutivo, el poder legislativo y los organismos de promoción de la igualdad sean, en la medida de lo posible, abiertos y transparentes.
16. La independencia debe ir aparejada con la eficacia para asegurar que el organismo de promoción de la igualdad tenga un impacto real. Eficacia significa que el organismo de promoción de la igualdad desempeña sus funciones y competencias de tal manera y a un nivel que tenga un impacto considerable en la consecución de la igualdad y la eliminación de la discriminación y la intolerancia. Para poder desempeñar su labor eficazmente, estos organismos necesitan, en particular competencias, facultades y recursos adecuados, tal como se indica en los párrafos 13 y siguientes de la Recomendación.

Párrafo 3 de la Recomendación

17. En los párrafos siguientes de la Recomendación se describen los detalles relativos a los elementos esenciales, que deberían estar regulados por el texto que establece el organismo de promoción de la igualdad o, en los casos en que el organismo se establezca por disposición constitucional, en una ley adicional más detallada sobre el organismo de promoción de la igualdad.

Párrafo 4 de la Recomendación

18. El mandato del organismo de promoción de la igualdad debería tener un alcance amplio y general, y abarcar todas las actividades encaminadas a promover y lograr la igualdad. La consecución de la igualdad abarca ambos: la igualdad de acceso a los derechos por las personas que experimentan discriminación e intolerancia, y el ejercicio de los derechos por dichas personas, y la mejora de la situación individual y colectiva de estas personas en diversos ámbitos. Estos ámbitos comprenden la educación, el empleo, la vivienda y la salud; la representación política, el poder y la influencia en las decisiones; el reconocimiento, el estatus y el prestigio, y las relaciones de cuidado, respeto y solidaridad con otros grupos e instituciones.
19. La prevención y eliminación de la discriminación y la intolerancia es un pilar central para lograr la igualdad e incluye combatir todas las formas de racismo (con inclusión de la xenofobia, la islamofobia, el antisemitismo y el antigitanismo), la homofobia y la transfobia y su expresión, como el discurso de incitación al odio y el odio cibernético. El texto que establece el organismo de promoción de la igualdad o la legislación contra la discriminación deberían prever explícitamente que el discurso de incitación al odio constituye una forma de discriminación y que los organismos de promoción de la igualdad tienen el mandato de luchar este discurso al menos a través de la legislación civil y administrativa, de conformidad con el párrafo 8 de la Recomendación núm. 15 de política general de la ECRJ relativa a la lucha contra el discurso de odio. Si bien la policía y los servicios judiciales son las autoridades fundamentalmente competentes para encarar los delitos motivados por el odio, los organismos de promoción de la igualdad deberían ser competentes para proporcionar apoyo personal y asesoramiento jurídico a las personas expuestas a los delitos motivados por el odio y remitirlas a las autoridades competentes (véanse los párrafos 72 y 81 del Memorando explicativo).

20. La discriminación estructural hace referencia a las reglas, normas, rutinas, modelos de actitudes y comportamientos en las instituciones y otras estructuras sociales que, consciente o inconscientemente, plantean obstáculos a los grupos o personas para acceder a los mismos derechos y oportunidades que otras, y contribuyen a unos resultados menos favorables para ellos que para la mayoría de la población. Los organismos de promoción de la igualdad deberían centrarse en particular en luchar contra la discriminación, ya que i) las personas implicadas en la discriminación estructural a menudo no son conscientes del efecto discriminatorio de sus actos; ii) la discriminación estructural afecta normalmente a un gran número de personas, y iii) las personas aisladas no suelen poder desafiar la discriminación estructural dentro de instituciones poderosas.
21. Promover la diversidad significa apoyar la valoración de la diversidad y su valor añadido en la sociedad y las organizaciones. Incluye realizar ajustes razonables para tener en cuenta las consecuencias prácticas de la diversidad. La promoción de las buenas relaciones entre diferentes grupos de la sociedad conlleva fomentar el respeto mutuo, el entendimiento y la integración, luchando al mismo tiempo contra la discriminación y la intolerancia.
22. El mandato de la ECRI se limita a los motivos de discriminación enumerados explícitamente en el párrafo 4b de la Recomendación, y a la discriminación múltiple e intersectorial por éstos y otros motivos contemplados en el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el artículo 1 del Protocolo núm. 12 del Convenio. Los mandatos de muchos organismos de promoción de la igualdad también cubren otros motivos mencionados en estas disposiciones, pero no contemplados por la ECRI. Las recomendaciones de la presente Recomendación pueden aplicarse, *mutatis mutandi*, a los organismos de promoción de la igualdad por motivos que no entran dentro del mandato de la ECRI.
23. La perspectiva de género debería formar parte integrante de la labor de los organismos de promoción de la igualdad. Esto conlleva analizar si las necesidades, la situación y las experiencias tanto de las mujeres como de los hombres se han tenido igualmente en cuenta en los planes y actividades del organismo de promoción de la igualdad.
24. Al mismo tiempo, la situación de las personas transgénero e intersexuales debería tenerse presente junto con los análisis que rechazan el binarismo de género (Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa (2015), "Human rights and Intersex people" ("Derechos humanos y personas intersexuales", en inglés), págs. 37 y siguientes).
25. La discriminación múltiple hace referencia a la discriminación experimentada por dos o más motivos de discriminación. La discriminación intersectorial se refiere a una situación en la que varios motivos de discriminación interactúan entre sí al mismo tiempo de tal manera que se hacen inseparables y su combinación crea un nuevo motivo (párrafo 1c del Memorando explicativo de la Recomendación núm. 14 de política general relativa a la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el empleo). Dado que la discriminación múltiple e intersectorial a menudo afecta a las víctimas de una manera particularmente grave, y habida cuenta de que estas intersecciones muestran una diversidad particular de identidad y experiencia, los organismos de promoción de la igualdad deberían centrarse en particular en estas cuestiones. De manera análoga, deberían tomar en consideración las necesidades de los niños expuestos a la discriminación y la intolerancia.
26. El párrafo 7 del Memorando explicativo de la Recomendación núm. 15 de política general de la ECRI relativa a la lucha contra el discurso de odio contiene definiciones de diferentes motivos de discriminación.

27. Los organismos de promoción de la igualdad debería cubrir tanto el sector público como el privado, incluida la aplicación de la ley (véase el párrafo 7 de la Recomendación núm. 7 de política general de la ECRI). Sin embargo, muchos organismos de promoción de la igualdad, en particular los establecidos en virtud de directivas de la UE relativas a la igualdad, no cubren todo el sector público y no son competentes para funciones como la actuación policial (véase la Recomendación núm. 11 de política general de la ECRI relativa a la lucha contra el racismo y la discriminación racial en la actuación policial), los establecimientos penitenciarios y el Ejército. Su mandato debería ampliarse, y el mandato de igualdad en estos ámbitos se debería encomendar a otro organismo independiente, como la institución nacional de derechos humanos o una institución del defensor del pueblo.
28. Debería haber una cobertura sistemática y coherente de todas las regiones del Estado miembro, en particular en aquéllas que tienen una estructura federal, y no debería haber un territorio que no esté cubierto por un organismo de promoción de la igualdad. El mandato debería, según proceda, cubrir asimismo a las personas que están fuera del país, como los ciudadanos que residen en el extranjero o las personas que buscan asilo fuera del país.

II. Arquitectura institucional

Párrafos 5 a 9 de la Recomendación

29. En los últimos decenios, se ha creado un sistema rico y diverso de organismos de promoción de la igualdad en los 47 Estados miembros. Los detalles se documentan en los informes de supervisión de los países de la ECRI.
30. En algunos Estados miembros, se ha establecido un organismo de promoción de la igualdad para cubrir múltiples motivos, mientras que en otros se han establecido varios organismos de promoción de la igualdad para cubrir uno o múltiples motivos. En todos los casos, es importante evitar cualquier jerarquía que pueda surgir entre los motivos, y asegurar que a cada uno de ellos, y a las intersecciones entre ellos, se le preste la debida atención y se le asignen los recursos adecuados.
31. Los organismos de promoción de la igualdad autónomos tienen la ventaja de poder concentrarse en su mandato de igualdad, tienen un presupuesto dedicado a las cuestiones de igualdad, y logran obtener conocimientos especializados específicos y visibilidad en el ámbito de la igualdad.
32. En algunos Estados miembros, el mandato de igualdad se ha atribuido a una institución con múltiples mandatos, y abarca asimismo un mandato de derechos humanos y/o un mandato de defensor del pueblo. En otros Estados miembros, los organismos de promoción de la igualdad con uno o múltiples mandatos se han fusionado con las instituciones nacionales de derechos humanos y con las instituciones del defensor del pueblo.
33. Localizar el mandato de igualdad en una institución con múltiples mandatos tiene el potencial positivo de afrontar las cuestiones de la igualdad, la discriminación y la intolerancia de una manera más integral y eficaz, mediante la utilización de todos sus mandatos. Sin embargo, la realización de este potencial requiere un liderazgo fuerte e innovador para lograr la coordinación y la integración eficientes entre los diferentes mandatos.
34. Dentro de dichas instituciones con múltiples mandatos puede haber tensiones, en particular tras una fusión. Cada mandato viene acompañado de su propia tradición, enfoque y objetivos. Es importante respetar y mantener al mismo tiempo esta diversidad, y fomentar la integración de los mandatos refundidos, con el fin de mejorar el impacto del organismo.

35. El párrafo 7 de la Recomendación contiene recomendaciones encaminadas a asegurar que se preste la debida atención al mandato de igualdad en dichas instituciones. Una estructura de liderazgo clara para el mandato de igualdad ayuda a asegurar la “responsabilización” con respecto a este mandato. Además, debería haber un plan estratégico para el mandato de igualdad (véase el párrafo 33 de la Recomendación) y la realización de actividades en relación con las cuestiones de igualdad debería organizarse de tal manera que se asegure la visibilidad de este mandato. Un comité consultivo (véase el párrafo 114 del Memorando explicativo) puede ayudar a mejorar el impacto bajo el mandato de igualdad. El término “igualdad” también podría incluirse en el nombre de la institución.
36. El enfoque de la fusión o la localización de los organismos de promoción de la igualdad en instituciones con múltiples mandatos debería adoptarse únicamente en los casos en que no debilite el mandato de igualdad y en los que se asegure que se prestará la debida atención a este mandato y que se le asignarán los recursos adecuados. De lo contrario, es preferible establecer o mantener un organismo autónomo.
37. En los casos en que el mandato de una institución con múltiples mandatos se limite al sector público, su mandato de igualdad debería extenderse al sector privado (y viceversa, cuando el mandato existente cubra únicamente el sector privado). Esto es preferible a asignar a otro organismo de promoción de la igualdad el mandato adicional.
38. En los casos en que los organismos de promoción de la igualdad forman parte de una institución con múltiples mandatos, las recomendaciones contenidas en esta Recomendación deberían aplicarse en la medida de lo posible a toda la institución. Si bien algunas de estas recomendaciones se aplicarán únicamente a las actividades de la institución en el ámbito de la igualdad, otras, como las recomendaciones sobre la independencia del organismo de promoción de la igualdad, deben aplicarse a toda la institución.
39. En las instituciones con múltiples mandatos, los Estados miembros deberían armonizar, en la medida de lo posible, las competencias y facultades con respecto a cada uno de estos mandatos. En algunos casos, se ha concedido a dichas instituciones ciertas competencias y facultades únicamente con respecto a un mandato, en lugar de a todos los mandatos. En otros casos, los criterios para el ejercicio de dichas competencias y facultades varían de un mandato a otro. A fin de lograr la protección efectiva y el impacto en todos los mandatos, estas diferencias deberían eliminarse y esta armonización debería, cuando sea posible, llevarse a cabo al nivel más alto posible entre los diferentes mandatos (“nivelación al alza”).
40. Los organismos de promoción de la igualdad deberían coordinarse y cooperar entre sí, cuando haya más de uno, y aunar esfuerzos con otras instituciones de derechos humanos, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos y las instituciones del defensor del pueblo. Esta coordinación y coordinación deberían tener por objeto maximizar su impacto general en relación con el mandato de igualdad. Deberían asegurar asimismo que se logre la cobertura más amplia posible de las cuestiones de igualdad, que se aborden debidamente las cuestiones de la interseccionalidad, que se hagan referencias cruzadas entre los casos y que no se dupliquen los esfuerzos. Esta coordinación y cooperación conllevan el diálogo en sus procesos de planificación, iniciativas conjuntas en la realización de su labor, y una comunicación permanente.

III. Funciones

Párrafos 10 a 12 de la Recomendación

41. Los organismos de promoción de la igualdad desempeñan diferentes funciones. Pueden identificarse tres funciones principales, para las cuales esta Recomendación utiliza las expresiones: i) promover la igualdad y prevención de la discriminación (función de promoción y prevención), ii) apoyar a las personas expuestas a la discriminación y la

intolerancia y litigar en su nombre (función de apoyo y litigación), y iii) tomar decisiones sobre las denuncias (función de toma de decisiones).

42. Tal como se documenta en los informes de supervisión de la ECRI, la situación en los Estados miembros también varía en lo que respecta a estas funciones: en algunos Estados, las tres funciones se han asignado a organismos de promoción de la igualdad, en otros, solo una o dos funciones. Si bien algunos Estados miembros han asignado todas las funciones al mismo organismo de promoción de la igualdad, otros las han distribuido entre diferentes organismos de este tipo. En varios Estados miembros, la función de toma de decisiones se asigna completamente al sistema judicial; en otros, la función de apoyo y de litigación y la función de promoción y prevención se delegan parcial o totalmente a la sociedad civil o a otras instituciones. El gobierno y las autoridades también realizan normalmente una contribución considerable a la función de promoción y prevención.
43. La ECRI considera, como también se ha recomendado en el párrafo 24 de su Recomendación de política general núm. 7, que todos los Estados miembros deberían asignar a los organismos de promoción de la igualdad dos funciones, a saber, la de i) promoción y prevención, y la de ii) apoyo y litigación. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden y deberían desempeñar un papel y realizar una contribución valiosa en relación con estas dos funciones junto con el organismo de promoción de la igualdad. Inicialmente, las personas expuestas a la discriminación y la intolerancia recurren a menudo a las organizaciones de la sociedad civil, que a continuación les alientan y ayudan a ponerse en contacto con el organismo de promoción de la igualdad. Los organismos de promoción de la igualdad y las organizaciones de la sociedad civil deben cooperar en estos ámbitos a fin de hallar la mejor solución para hacer realidad los derechos de las personas expuestas a la discriminación y la intolerancia y de coordinar sus esfuerzos.
44. Además, los Estados miembros pueden asignar a un organismo de promoción de la igualdad aparte la función de toma de decisiones, o asignar esta función plenamente al poder judicial. Los organismos de promoción de la igualdad que desempeñan una función de toma de decisiones pueden ofrecer un medio más accesible, menos contencioso y más especializado para los casos de discriminación que el poder judicial. Al concentrar los casos de discriminación ante un solo organismo, permiten el desarrollo de conocimientos especializados y de una jurisprudencia coherente, por lo que contribuyen a la aplicación de la legislación contra la discriminación y al respeto de la misma. Dentro del poder judicial, podría lograrse una especialización similar a través de la concentración de los casos de discriminación en un número reducido de tribunales o de salas o divisiones de los tribunales especializadas en este tema.
45. La función de apoyo y litigación y la función de toma de decisiones deberían asignarse preferiblemente a diferentes organismos. Los organismos de promoción de la igualdad deben ser imparciales al desempeñar la función de toma de decisiones, mientras que, al desempeñar la función de apoyo y litigación, están del lado del demandante y actúan como defensores del mismo. La asignación de ambas funciones al mismo organismo puede mermar la confianza de las partes interesadas, que es indispensable para ejercer la función de toma de decisiones de una manera creíble.
46. En los casos en que ambas funciones se localizan, sin embargo, en el mismo organismo, cada función debe ser desempeñada por una unidad diferente, o por miembros del personal diferentes, y esto debería estar claramente visible para el público.
47. Los organismos que son responsables tanto de la función de toma de decisiones como de la función de promoción y prevención y/o la función de apoyo y litigación a menudo están obligados a utilizar la mayoría de sus recursos en la función de toma de decisiones, para asegurar unas decisiones oportunas y de gran calidad en la mayoría de los casos. Dado que cabe el riesgo de que dichos organismos no puedan ejercer las funciones de

apoyo y litigación y de promoción y prevención, es importante asegurar que dispongan de los recursos adecuados para estas dos funciones.

48. Los organismos de promoción de la igualdad deberían poder elegir libremente, en particular en el contexto de su planificación estratégica (véase el párrafo 33 de la Recomendación), las partes de su mandato, funciones y competencias en las que se centrarán en diferentes momentos. Esto les permite adaptar su estrategia y actividades a las necesidades específicas de la situación, y les da flexibilidad para adaptarse al entorno en continua evolución. Dicha flexibilidad también se necesita para utilizar de manera óptima los limitados recursos disponibles.

IV. Competencias de promoción y prevención

Párrafo 13 de la Recomendación

49. Los organismos de promoción de la igualdad necesitan una serie de competencias para ejecutar la función de promoción y prevención. La primera competencia descrita en el párrafo 13a de esta Recomendación es llevar a cabo una amplia gama de actividades de promoción y prevención para cumplir su mandato general definido en el párrafo 4 de la Recomendación. Los siguientes apartados del párrafo 13 de la Recomendación describen los elementos más importantes de una manera más detallada.
50. El diálogo entre los organismos de promoción de la igualdad y las personas y grupos que experimentan discriminación e intolerancia sienta las bases para la planificación y la ejecución satisfactoria de la función de promoción y prevención. Un diálogo regular en profundidad con los grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia y con sus organizaciones representativas asegura el conocimiento de todas las formas de discriminación e intolerancia que experimentan y de las cuestiones prioritarias que deben encararse para mejorar su situación. También permite identificar maneras eficaces de resolver pautas de discriminación individual y estructural.
51. Este diálogo debería tener por objeto lograr que se entienda la situación y las preocupaciones de los grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia; conseguir que estos grupos y sus organizaciones representativas participen en las actividades y estructuras del organismo de promoción de la igualdad (véase el párrafo 37 de la Recomendación); iniciar procedimientos de educación mutua a través del intercambio de conocimientos especializados y de conocimientos generales, y asegurar la presencia regular del organismo de promoción de la igualdad dentro de estas comunidades a fin de apoyar la creación de confianza y la notificación de casos de discriminación e intolerancia.
52. El diálogo debería abarcar una amplia gama de grupos sociales y debería contar con la participación de organizaciones muy diversas, incluidas, por ejemplo, las organizaciones de base dentro de estas comunidades, los organismos consultivos minoritarios, las comunidades religiosas, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas que trabajan con los grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia, como los sindicatos y las organizaciones profesionales.
53. Los organismos de promoción de la igualdad deberían tener el derecho de examinar, por iniciativa propia, todas las cuestiones que entran dentro de su mandato. Dado que las personas expuestas a la discriminación y la intolerancia se encuentran a menudo en una situación de vulnerabilidad y no pueden afrontar por sí solas la discriminación estructural, es importante que los organismos de promoción de la igualdad puedan hacer indagaciones (en algunos Estados miembros se utiliza el término "investigación") y recabar pruebas por iniciativa propia con el fin de establecer, mostrar y encarar las normas y procesos, algunas veces invisibles, dentro de las instituciones que acaban desfavoreciendo a grupos particulares de personas. Estas actividades de investigación son importantes para revelar y establecer la prueba de discriminación o intolerancia que permite en último término reparar estas experiencias. En las investigaciones y los casos

en los que están involucradas determinadas personas, el organismo de promoción de la igualdad solo debería actuar con su consentimiento.

54. La investigación es una manera importante de aumentar la comprensión y los conocimientos necesarios para detectar, analizar y encarar los problemas a los que se enfrentan los grupos que experimentan discriminación e intolerancia. Unos datos cuantitativos y cualitativos fiables sobre la igualdad, la discriminación y la intolerancia son fundamentales para orientar al público en general, a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales acerca de la naturaleza y el alcance de la discriminación y la intolerancia. También ayudan a identificar medios para lograr la igualdad y para motivar a los responsables de la toma de decisiones a adoptar medidas correctivas. Las investigaciones y los datos ayudan además al organismo de promoción de la igualdad a planificar, llevar a cabo, supervisar y evaluar sus actividades.
55. Las investigaciones incluyen actividades de muy diversa índole, y comprenden encuestas, estudios y recopilación de datos llevados a cabo por el propio organismo, y el análisis de las encuestas, estudios y datos sobre la igualdad procedentes de diversas fuentes. La recopilación y sistematización de la jurisprudencia sobre la igualdad, la discriminación y la intolerancia también proporcionan un valor añadido.
56. A través de sus actividades de sensibilización, los organismos de promoción de la igualdad deberían ayudar a comprender mejor cómo funciona la discriminación abierta y oculta, y difundir los conocimientos sobre lo que se requiere para lograr una mayor igualdad. Deberían proporcionar información sobre los derechos y responsabilidades en virtud de la legislación sobre la igualdad de trato, y apoyar la valoración de la igualdad y la diversidad en la sociedad y dentro de las instituciones.
57. Estas actividades deberían estar dirigidas específicamente a diversas audiencias, incluido el público en general y otros agentes responsables de la toma de decisiones, empleadores, sindicatos, profesionales de recursos humanos, proveedores de servicios, trabajadores de los sectores público y privado, pedagogos, comunidades religiosas, organizaciones de la sociedad civil, el poder judicial y otros profesionales del Derecho, la policía y el personal de los medios de comunicación.
58. Los organismos de promoción de la igualdad deberían concebir actividades de sensibilización concretas orientadas a las personas expuestas a la discriminación o la intolerancia. Habilitar y ayudar a estas personas y grupos para que adopten las medidas necesarias con objeto de hacer frente a la discriminación y la intolerancia es una contribución importante para mejorar su situación. Una primera medida es difundir los conocimientos sobre la igualdad de trato y el discurso de incitación al odio, y la legislación sobre los delitos motivados por el odio, y acabar con cualquier percepción errónea de que la experiencia de discriminación e intolerancia es normal, y de que no puede hacerse nada para cambiarla. Los organismos de promoción de la igualdad deberían fortalecer además las capacidades individuales y colectivas de los miembros de los grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia, impartiendoles formación sobre sus derechos, las vías de recurso legales disponibles y cómo ejercer sus derechos. Además, deberían facilitar su acceso a otros órganos encargados de brindarles protección, como la policía, las fiscalías, los organismos normativos en el ámbito de los medios de comunicación, y los inspectores de la educación y del trabajo. Junto con estas instituciones, los organismos de promoción de la igualdad deberían analizar las causas profundas de la notificación insuficiente de la discriminación y la intolerancia, y adoptar las medidas necesarias para asegurar su notificación sistemática a los organismos competentes.
59. Los organismos de promoción de la igualdad deberían promover el desarrollo y el intercambio de buenas prácticas en el ámbito de la igualdad, la discriminación y la intolerancia, y la materialización de estas buenas prácticas. Debería prestarse particular atención a los políticos, los altos funcionarios, otros agentes responsables de la toma de

decisiones, y las instituciones de los sectores público y privado. Los organismos de promoción de la igualdad deberían proporcionar orientación y apoyo para introducir la perspectiva de igualdad en la formulación de políticas y el proceso legislativo, y para establecer sistemas y salvaguardias internos de igualdad y diversidad. Las buenas prácticas en el ámbito de la igualdad incluyen la formulación y aplicación de políticas de igualdad en la organización y ámbito de responsabilidad propios; la creación de un puesto de trabajo en materia de igualdad, la formación del personal, la celebración de consultas con aquéllos que experimentan desigualdad, la recopilación de datos sobre la igualdad, y la evaluación del impacto de las decisiones fundamentales en la promoción de la igualdad y la prevención de la discriminación y la intolerancia. Estas buenas prácticas podrían comprender asimismo la utilización de procedimientos de solicitud de empleo anónimos, o la facilitación del acceso a documentos de identidad o la escolarización de los miembros de los grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia.

60. La acción positiva, tal como se prevé en el párrafo 5 de la Recomendación núm. 7 de política general de la ECRI, conlleva medidas encaminadas a prevenir o compensar las desventajas que sufren los grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia, y a facilitar su plena participación en todos los ámbitos de la vida. Los organismos de promoción de la igualdad deberían fomentar la utilización de la acción positiva en particular en ámbitos en los que es preciso hacer frente a una discriminación de larga data profundamente arraigada. Algunos ejemplos son la matriculación en la educación preescolar y la escolarización de los grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia, y la contratación específica de miembros de dichos grupos en los sectores público y privado.
61. De conformidad con los párrafos 2 y 8 de la Recomendación núm. 7 de política general de la ECRI, la legislación nacional contra la discriminación debería imponer a las autoridades públicas la obligación de promover la igualdad y de prevenir la discriminación en el desempeño de sus funciones. En los Estados miembros en los que todavía no existe una obligación legal, los organismos de promoción de la igualdad deberían fomentar la puesta en práctica de esta recomendación.
62. En los casos en que se haya introducido una obligación legal, los organismos de promoción de la igualdad deberían concienciar acerca de esta obligación legal de integrar la igualdad en todas las actividades de las autoridades públicas, y de apoyar y supervisar su puesta en práctica. A tal efecto, deberían elaborar normas que podrían incluir, por ejemplo, la elaboración y puesta en práctica de directrices para las evaluaciones del impacto de la igualdad y los programas de promoción de la igualdad (véase a este respecto el párrafo 27 del Memorando explicativo de la Recomendación núm. 7 de política general de la ECRI, y el Memorando explicativo en relación con el párrafo 1 de su Recomendación de política general núm. 14, y para los sectores de la actuación policial y la educación, las recomendaciones contenidas en su Recomendación núm. 11 de política general y en la sección II.1 de su Recomendación núm. 10 de política general). Además, los organismos de promoción de la igualdad deberían ayudar a las autoridades durante la aplicación de dichas normas a través de material de formación y orientación, y tomar parte en su evaluación periódica por medio de la supervisión y de exámenes de su impacto. Según proceda, los organismos de promoción de la igualdad deberían hacer cumplir dichas normas o procurar que se cumplan iniciando procedimientos ante la autoridad competente o por conducto de un examen judicial.
63. La competencia para supervisar los actos legislativos y ejecutivos a nivel federal, regional y local debería complementarse con la competencia de cuestionarlos mediante la litigación, tal como se prevé en el párrafo 14 de la Recomendación.
64. Los organismos de promoción de la igualdad deberían motivar y prestar asistencia a las organizaciones encargadas de impartir formación, y de concebir e impartir formación inicial y permanente sobre la igualdad y la no discriminación. Los grupos destinatarios

importantes deberían incluir los políticos, los altos funcionarios y otros agentes responsables de la toma de decisiones, los empleadores, los profesionales de recursos humanos, los sindicatos, el poder judicial, otros profesionales del Derecho, la policía, el personal de los medios de comunicación, los pedagogos, las empresas y los proveedores de servicios. Los organismos de promoción de la igualdad podrían impartir ellos mismos formación, en particular cuando no lo haga ningún otro proveedor.

65. Con el fin de lograr un impacto real, la labor de los organismos de promoción de la igualdad no deberían finalizar con la formulación de recomendaciones, sino que también deberían supervisar la puesta en práctica de las mismas. En muchos casos, convendrá entablar un diálogo abierto con aquéllos a quienes van dirigidas las recomendaciones. Por medio de este diálogo, los organismos de promoción de la igualdad podrían explicar sus recomendaciones, mostrar cómo ponerlas en práctica y motivar a las personas encargadas de adoptar las medidas necesarias. Asimismo, deberían realizar un seguimiento de los progresos realizados en la puesta en práctica de sus recomendaciones, y publicar un resumen de su estado de puesta en práctica.
66. Los organismos de promoción de la igualdad deberían contribuir asimismo al seguimiento y la supervisión de la puesta en práctica de las recomendaciones pertinentes formuladas por otros organismos similares (véase el párrafo 13n y o de la Recomendación).
67. Una serie de organizaciones intergubernamentales, como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y sus tribunales, comisiones y comités asociados, tienen un mandato que incluye la promoción de la igualdad, y la prevención de la discriminación y la intolerancia y la lucha contra las mismas. Éstas son ventajas considerables para los organismos de promoción de la igualdad al cooperar estrechamente con dichas organizaciones intergubernamentales. Los organismos de promoción de la igualdad deberían promover la ratificación y aplicación de los tratados internacionales pertinentes, y difundir los conocimientos sobre las normas, la jurisprudencia, los informes y las recomendaciones dimanantes de las organizaciones internacionales. Al conectar su labor con el marco internacional, aumentan la legitimidad y el impacto de las iniciativas del organismo de promoción de la igualdad. En caso necesario, estos organismos deberían promover la traducción de dichos textos en las lenguas más utilizadas en su país.
68. Los organismos de promoción de la igualdad deberían tomar parte en las actividades de supervisión, asesoramiento y cooperación de las organizaciones internacionales. Dentro de este marco, deberían proporcionar información y formular propuestas de recomendaciones. Esto permite a las organizaciones intergubernamentales afrontar las inquietudes y utilizar los conocimientos especializados de los organismos de promoción de la igualdad, apoyar sus propias recomendaciones en dichas inquietudes y conocimientos especializados, dar legitimidad a las posiciones de los organismos de promoción de la igualdad, y contribuir a defender y fomentar su independencia y eficacia. A su vez, los organismos de promoción de igualdad deberían promover y supervisar la puesta en práctica de las recomendaciones formuladas por las organizaciones intergubernamentales a nivel nacional.
69. Los organismos de promoción de la igualdad despliegan su actividad dentro de un marco más general de organizaciones e instituciones interesadas por la igualdad, la discriminación y la intolerancia. Crear redes entre estas instituciones, examinar sus preocupaciones y ayudarles a coordinar sus actividades dentro de estas redes permitirá aumentar su impacto en el objetivo común. Los organismos de promoción de la igualdad pueden servir así como centro en torno al cual estas organizaciones conecten e interactúen. Dichas redes deberían utilizarse para lograr un entendimiento y objetivos comunes en el ámbito de la igualdad, y para llevar a cabo actividades conjuntas. Además, la cooperación con los abogados que estén dispuestos a trabajar desinteresadamente puede ser particularmente importante tanto para la función de promoción y prevención,

como para la función de apoyo y litigación.

70. La cooperación con los organismos de promoción de la igualdad en otros Estados miembros es una fuente importante de aprendizaje entre homólogos, de mejora continua y de fortalecimiento de dichos organismos. Por ejemplo, Equinet, la red europea de organismos de promoción de la igualdad, desempeña un importante papel a este respecto.

V. Competencias de apoyo y de litigación

Párrafo 14 de la Recomendación

71. Las personas expuestas a la discriminación y la intolerancia se enfrentan a múltiples problemas y obstáculos al hacer frente a la desigualdad. Muchas de ellas no tienen ni las capacidades ni los recursos para hacer efectivos sus derechos. Por lo tanto, los organismos de promoción de la igualdad tienen un importante papel que desempeñar al ayudarles en este empeño.
72. Los organismos de promoción de la igualdad deberían tener derecho a recibir denuncias de discriminación e intolerancia, incluido el discurso de incitación al odio, y a tomar medidas al respecto. Con objeto de facilitar la presentación de dichas denuncias, deberían asegurar que son fácilmente accesibles para las personas expuestas a la discriminación y la intolerancia (véase el párrafo 40 de la Recomendación). Estas personas a menudo necesitan, como primera medida, apoyo personal y emocional para poder afrontar la discriminación o la intolerancia que experimentan. En el nivel siguiente, necesitan asesoramiento jurídico para aclarar sus derechos y las posibles formas de hacerlos efectivos. A continuación, necesitan asistencia jurídica al dirigirse a las instituciones públicas y privadas, los organismos encargados de la toma de decisiones y los tribunales, con miras a ejercer sus derechos.
73. El término “institución” en este contexto abarca todas las instituciones del sector público y privado que tienen un papel que desempeñar en la solución de denuncias por discriminación o intolerancia. Los “órganos judiciales” incluyen cualquier órgano que tenga competencias judiciales fuera del sistema judicial, como los organismos de promoción de la igualdad con una función de toma de decisiones.
74. La conciliación puede ser un procedimiento rápido y consensual para poner fin a la discriminación o la intolerancia. El recurso a la conciliación puede ser particularmente ventajoso en los casos en que la discriminación o la intolerancia han tenido lugar en una relación permanente, como una relación de trabajo o un acuerdo contractual. La conciliación debería encomendarse a una persona o unidad imparcial dentro o fuera del organismo de promoción de la igualdad.
75. Los organismos de promoción de la igualdad deberían tener el derecho a representar a las personas expuestas a la discriminación y la intolerancia a través de su propio personal, o a contratar y pagar a un abogado para que represente a la persona de que trate ante instituciones, órganos judiciales y los tribunales.
76. En casos de discriminación, existen muchas vías de recurso, de las cuales los organismos de promoción de igualdad pueden elegir la más eficaz para garantizar los derechos del demandante. En los ámbitos de los problemas de escolarización o de los desalojos forzosos de los asentamientos de romaníes, por ejemplo, el organismo de promoción de la igualdad podría incoar un proceso administrativo ante la autoridad competente, o iniciar un proceso ante un tribunal de promoción de la igualdad o un tribunal ordinario. En otros casos, puede optar por iniciar un procedimiento ante una institución del sector privado, como un consejo de prensa. También es importante conceder a los organismos de promoción de la igualdad acceso a los tribunales constitucionales en los casos en que abordan la compatibilidad entre los actos legislativos o administrativos con el derecho fundamental a la igualdad de trato. A nivel internacional, los organismos de promoción de la igualdad deberían tener el derecho de presentar

casos ante los tribunales internacionales o regionales, y los comités que tratan denuncias individuales o colectivas, como el Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa o el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas.

77. Los organismos de promoción de la igualdad necesitan tener la competencia para presentar casos en su propio nombre cuando se discrimina a toda una categoría de personas y, por tanto, cuando no hay un demandante concreto. Un ejemplo sería la incitación al odio por un político contra todas las personas LGBT. La misma competencia es necesaria en los casos en que las personas expuestas a la discriminación y la intolerancia se sienten incapaces de presentar un caso en su propio nombre, por ejemplo, en ámbitos en los que temen la victimización. Los Estados miembros deberían explorar todos los posibles enfoques para conceder esta competencia a los organismos de promoción de la igualdad.
78. Las instituciones, los órganos judiciales y los tribunales deberían utilizar en sus procedimientos los conocimientos especializados de los organismos de promoción de la igualdad. Por su parte, estos organismos deberían tener el derecho de intervenir en dichos procedimientos si estiman que sus conocimientos especializados podrían ayudar a tratar el caso.
79. Existen procedimientos definidos legalmente para la ejecución de las decisiones de los tribunales, órganos judiciales e instituciones. Al mismo tiempo, hay margen para actividades adicionales de los organismos de promoción de la igualdad, con miras a facilitar la ejecución de tales decisiones. Éstas pueden incluir la correspondencia con las personas, organismos o instituciones a los que han ido dirigidas las decisiones, el asesoramiento a estas personas, organismos e instituciones, las visitas *in situ* y la acción conjunta con otras entidades pertinentes, como las inspecciones, a fin de asegurar la ejecución de las decisiones. Las actividades de seguimiento deberían llevarse a cabo de manera puntual y sistemática.

Párrafo 15 de la Recomendación

80. Al tiempo que ayudan a los distintos demandantes, los organismos de promoción de la igualdad también deberían formular y poner en práctica una política de litigación estratégica. La litigación estratégica consiste en identificar y seleccionar cuidadosamente casos de litigación con objeto de aclarar, promover y proteger los derechos de todo un grupo de personas que se encuentran en una situación similar, y de dar amplia publicidad a tales casos y difundir sus resultados, también a través de los medios de comunicación. En el ámbito de la igualdad, el objetivo de la litigación estratégica es: i) generar jurisprudencia que aclare la interpretación de la legislación sobre la igualdad de trato; ii) asegurar una masa crítica de jurisprudencia sobre los diferentes motivos cubiertos; iii) desarrollar la jurisprudencia sobre las cuestiones de discriminación estructural; iv) generar publicidad y utilizar esta publicidad para sensibilizar a las personas e instituciones acerca de sus obligaciones previstas en la legislación sobre la igualdad de derechos, y v) motivar a las personas e instituciones para que respeten estas obligaciones y logren un cambio de la sociedad. A través de esta litigación estratégica y de su cobertura mediática, los organismos de promoción de la igualdad pueden mejorar considerablemente la situación de los grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia, y aumentar el impacto de sus actividades de apoyo.
81. Dado que los organismos de promoción de la igualdad atraen un número creciente de denuncias, es imposible que puedan proporcionar representación a todas las personas que se dirigen a ellos. Si bien deberían prestar apoyo inicial a todos los demandantes y, según proceda, remitirles a otras instituciones competentes, deberían tener la posibilidad de conceder prioridad a ciertos casos y de proporcionar representación en los mismos. Esto les permitiría utilizar eficazmente sus recursos y llevar a cabo una litigación estratégica. A fin de asegurar la transparencia y la coherencia, los organismos de promoción de la igualdad deberían dar a conocer los criterios en los que se apoyan para

estas decisiones.

Párrafo 16 de la Recomendación

82. Las personas expuestas a la discriminación y la intolerancia a menudo no pueden asumir el coste y el riesgo financiero de los procedimientos iniciados para garantizar sus derechos. Con frecuencia, los casos deben defenderse a través de varias instancias, en particular los casos sobre discriminación estructural y los casos seleccionados para la litigación estratégica. Los costes y riesgos financieros incluyen: i) las tasas judiciales y administrativas; ii) el coste de la representación legal del propio demandante, y iii) la exposición al riesgo de tener que pagar los honorarios legales de la otra parte en el caso de que el demandante pierda el caso.
83. En particular, en los casos de administración estructural y en los casos seleccionados para la litigación estratégica debería haber un sistema que asegure que las personas expuestas a la discriminación y la intolerancia no tengan que pagar ninguna tasa o coste. Los Estados miembros podrían extraer ejemplos de las buenas prácticas existentes y afrontar esta situación de diversas maneras, por ejemplo: i) eximiendo de las tasas judiciales a las personas expuestas a la discriminación; ii) proporcionando asistencia jurídica en los casos de discriminación que cubra el 100 por ciento de las tasas y costes; iii) habilitando a los organismos de promoción de la igualdad para que recomienden casos a tribunales “gratuitos”, a fin de que las personas expuestas a la discriminación y la intolerancia no tengan que pagar tasas judiciales y puedan obtener su representación legal de manera gratuita a través del Estado; iv) asegurando que el demandante no deba hacerse responsable de los costes de la otra parte en el procedimiento cuando no gane el caso, pero cuando dicho caso haya planteado cuestiones importantes que deben aclararse o redundan en el interés público; v) previniendo la acción popular en los casos en que un número considerable de demandantes puedan unirse para presentar los casos, reduciendo así su exposición a los costes, o vi) proporcionando suficientes recursos para que los organismos de promoción de la igualdad puedan representar a las personas expuestas a la discriminación y la intolerancia a través de su propio personal, o pagando a un abogado para que represente a la persona de que se trate, tal como se ha indicado en el párrafo 75 de este Memorando explicativo.

VI. Competencias de toma de decisiones

Párrafos 17 y 18 de la Recomendación

84. Muchos Estados miembros han concedido a los organismos de promoción de la igualdad la competencia de tomar decisiones sobre las denuncias por discriminación e intolerancia. Entre estos organismos, pueden distinguirse dos modelos: el primer grupo de organismos de promoción de la igualdad puede emitir decisiones vinculantes y algunos de ellos también pueden imponer sanciones (véase el párrafo 17 de la Recomendación). El segundo grupo de estos organismos formula recomendaciones, que en la práctica pueden tener un impacto considerable, aunque no sean vinculantes y no impongan sanciones (párrafo 18 de la Recomendación). Las instituciones que combinan un mandato de defensor del pueblo con un mandato de igualdad suelen pertenecer a este segundo grupo.
85. Los organismos de promoción de la igualdad que toman decisiones sobre los demandantes pueden ser similares a los tribunales y dictar sentencias o emitir decisiones, o similares a las autoridades administrativas independientes y emitir decisiones o actos administrativos.
86. Dichos organismos deberían ser competentes para recibir denuncias por discriminación, incluido el discurso de incitación al odio. Debería preverse explícitamente en la legislación que las normas sobre la carga compartida de la prueba en los casos de discriminación (párrafo 11 de la Recomendación núm. 7 de política general de la ECRI) se aplican a los procedimientos presentados ante ellos. Se necesitan disposiciones adicionales sobre los

procedimientos ante tales organismos, que deberían recoger garantías procesales básicas y podrían extraerse de códigos de procedimiento civil y administrativo. Establecer los detalles de tales disposiciones va más allá del alcance de esta Recomendación.

87. Si los Estados miembros crean un organismo de promoción de la igualdad con una función de toma de decisiones, deberían dotarle de competencias apropiadas de toma de decisiones y de seguimiento. Dicho organismo debería tener preferiblemente la competencia de tomar decisiones jurídicamente vinculantes (primer modelo: párrafo 17) en lugar de limitarse a recomendaciones no vinculantes (segundo modelo: párrafo 18). En ambos modelos, los organismos de promoción de la igualdad que toman decisiones sobre las denuncias deberían justificar y publicar sus decisiones, y tener la competencia para emitir decisiones encaminadas a poner fin a la discriminación (por ejemplo, un requisito de distribuir a los niños romaníes de manera uniforme entre todas las clases de una escuela), lograr la plena igualdad (por ejemplo, exigir el pago de un salario igual al demandante) y evitar la discriminación en el futuro (por ejemplo, establecer una norma para la distribución de los alumnos entre las diferentes clases). Además, deberían tener preferiblemente la competencia adicional de imponer sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias en los casos de discriminación, incluido el pago de una indemnización por perjuicio moral y material (párrafo 12 de la Recomendación núm. 7 de política general de la ECRI), multas y la publicación de la decisión en la que figure el nombre del demandante (primer modelo: párrafo 17). El nombre del demandante solo debería publicarse con el consentimiento del mismo.
88. En el primer modelo, los Estados miembros deberían establecer un sistema para la ejecución de las decisiones del organismo de promoción de la igualdad. Dicho sistema podría basarse en la legislación sobre la ejecución de las decisiones judiciales o administrativas.

Párrafos 19 y 20 de la Recomendación

89. Debería ser posible interponer un recurso ante los tribunales en el caso de decisiones jurídicamente vinculantes, pero esto solo debería aplicarse a las decisiones finales sobre el fondo del caso de que se trate. Las recomendaciones no vinculantes no deberían poder recurrirse.
90. Si un demandante ha decidido incoar un proceso en primer lugar ante los tribunales, no debería poder iniciar un proceso ulterior sobre el mismo tema ante un organismo de promoción de la igualdad que tenga la función de toma de decisiones.

VII. Facultades para obtener pruebas e información

Párrafo 21 de la Recomendación

91. Los organismos de promoción de la igualdad necesitan facultades apropiadas para obtener pruebas e información con respecto a las tres funciones especificadas en la presente Recomendación. Las facultades de los organismos con la función de toma de decisiones podrían ser más amplias que las de los organismos de promoción de la igualdad que tengan únicamente el mandato de la promoción y prevención y la función de apoyo y litigación.

VIII. Independencia y eficacia

Párrafo 22 de la Recomendación

92. A fin de lograr el mayor impacto posible y los mejores resultados en el ámbito de la igualdad, los Estados miembros deberían adoptar una serie de medidas para asegurar la independencia y eficacia del organismo de promoción de la igualdad (véanse asimismo los párrafos 2 y 3 de la Recomendación).

Párrafos 23 a 26 de la Recomendación

93. El liderazgo de alta calidad y con un alto grado de integridad es esencial para la independencia y eficacia de los organismos de promoción de la igualdad. Por lo tanto, esta Recomendación contiene varias recomendaciones relativas al liderazgo de estos organismos.
94. Tal como se documenta en los informes de supervisión de los países de la ECRI, los modelos de liderazgo para los organismos de promoción de la igualdad en los Estados miembros varían considerablemente. Estos organismos pueden ser dirigidos por un presidente ejecutivo a tiempo parcial o completo del consejo de administración del organismo, una sola persona nombrada (por ejemplo, un Defensor del Pueblo), con adjuntos encargados de diferentes temas (por ejemplo, el Defensor del Pueblo Adjunto), o un director principal (por ejemplo, una persona contratada para dirigir el organismo de promoción de la igualdad, que suele rendir cuentas al consejo de administración).
95. La principal salvaguardia para garantizar el liderazgo independiente de los organismos de promoción de la igualdad es seleccionar a las personas para puestos de liderazgo en un proceso transparente y basado en las competencias con salvaguardias contra toda influencia decisiva del poder ejecutivo en cualquier etapa del proceso de selección, en particular durante la etapa del nombramiento o (pre)selección de los candidatos y durante la etapa de la toma de decisiones. Este proceso debería ser participativo, lo que significa que las organizaciones que representan a los grupos expuestos a la discriminación o la intolerancia, o que trabajan con estos grupos, deberían participar en el mismo. Ser elegido por el parlamento en un proceso abierto y transparente es una manera de cumplir estas condiciones.
96. Las personas que tienen puestos de liderazgo deberían beneficiarse del mismo nivel de protección contra las amenazas y la coacción que los representantes comparables del Estado. La legislación debería contener disposiciones sobre las condiciones en las que las personas que tienen puestos de liderazgo pueden en circunstancias excepcionales ser despedidas o excluidas del proceso de selección que podría conducir a la renovación de del mandato. Los cambios en el mandato o la reestructuración de la institución no deberían dar lugar al despido de las personas que tienen puestos de liderazgo. Proporcionar a estas personas un nivel apropiado de inmunidad en relación con el ejercicio de sus funciones es una salvaguardia adicional para la independencia. El informe de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa sobre el alcance y el levantamiento de las inmunidades parlamentarias contiene detalles y normas (documento CDL-AD(2014)011).
97. Las personas que tienen puestos de liderazgo no deberían realizar actividades o ser miembros de entidades o instituciones que pudieran socavar la independencia del organismo de promoción de la igualdad, o comprometer de cualquier manera sus funciones. No deberían, por ejemplo, ser ministros, altos funcionarios o directores de organizaciones profesionales.
98. Un liderazgo fuerte y estable es fundamental para el impacto de los organismos de promoción de la igualdad. Las personas responsables de dirigir estos organismos deben realizar progresos y lograr un impacto en diferentes ámbitos de su mandato, negociando al mismo tiempo un contexto político en continuo cambio y defendiendo el mandato y la independencia del organismo. También deben contar con personal profesional y comprometido, centrado en las prioridades estratégicas de la organización, y gestionar relaciones de muy diversa índole con distintas partes interesadas.
99. A fin de asegurar un liderazgo eficiente, las responsabilidades de las personas que tienen puestos de liderazgo deberían definirse claramente. Debería haber al menos un dirigente remunerado a tiempo parcial o completo que se concentre en administrar y dirigir el organismo de promoción de la igualdad y que perciba un salario competitivo. La duración

de su mandato debería prever tiempo suficiente para que pueda lograr un impacto y garantizar su independencia. Podría variar, por ejemplo, entre cuatro y cinco años, con la posibilidad de renovación, o cubrir un período más largo sin renovación.

Párrafos 27 a 29 de la Recomendación

100. Otra salvaguardia importante para la independencia de los organismos de promoción de la igualdad es el derecho a decidir de manera independiente su estructura interna, la gestión de su presupuesto y de sus recursos financieros y humanos, y la contratación de su personal, e identificar y ocupar sus propios locales situados aparte. El tamaño y el objetivo de estos locales deberían ser acordes a las necesidades del organismo en cuestión. El traslado a estos organismos de personal proveniente instituciones provenientes del sector público debería limitarse, ya que esto podría socavar la independencia del organismo de promoción de la igualdad y afectar las percepciones de su independencia.
101. La suficiencia de la financiación y de la dotación de personal de los organismos de promoción de la igualdad es un factor esencial para su eficacia, y debería calcularse sobre la base de indicadores objetivos. Éstos podrían incluir: i) el tamaño del Estado miembro y de su población; ii) el nivel y la naturaleza de los incidentes notificados y no notificados de discriminación e intolerancia, incluido el discurso de incitación al odio; iii) la diversidad, capacidad y contribución de otros organismos cuya labor se centra en promover la igualdad y combatir la discriminación y la intolerancia; iv) los costes que entraña que el organismo de promoción de la igualdad desempeñe sus funciones y competencias a un nivel y con una calidad necesarios para lograr un impacto, y v) la magnitud del presupuesto nacional del Estado miembro. Las revisiones inter pares con otros Estados miembros podrían ayudar a determinar el nivel apropiado de recursos para el organismo de promoción de la igualdad.
102. Debería lograrse la transparencia en lo que respecta a la utilización de los fondos, ya sea a través del informe anual del organismo de promoción de la igualdad o de otra manera adecuada.
103. El derecho a recaudar fondos adicionales de fuentes distintas del Estado, por ejemplo, la UE, el Consejo de Europa u organizaciones filantrópicas privadas, puede contribuir a aumentar el impacto de los organismos de promoción de la igualdad siempre y cuando no comprometa su independencia.

Párrafo 30 de la Recomendación

104. El derecho a realizar declaraciones públicas y a producir y publicar documentos, incluidos informes anuales, informes temáticos, informes especiales e informes de investigación, sin la previa aprobación o notificación, es un elemento importante de la independencia. Los informes no deberían requerir la aprobación del parlamento o del gobierno.

Párrafo 31 de la Recomendación

105. Con el fin de apoyar su independencia y su credibilidad, la labor de los organismos de promoción de la igualdad debería asentarse en el marco jurídico, las normas, las recomendaciones y la jurisprudencia internacionales y nacionales pertinentes. Su labor debería basarse en pruebas y tener en cuenta y analizar las opiniones de instituciones y personas pertinentes.

Párrafo 32 de la Recomendación

106. Es compatible con la independencia de los organismos de promoción de la igualdad que éstos estén sujetos a la ley sobre la administración pública y a las normas de rendición de cuentas financieras. Dicha ley y dichas normas no deberían utilizarse indebidamente para obstaculizar las actividades del organismo de que se trate. Según proceda, las normas que se aplican al poder judicial a este respecto también podrían aplicarse a los organismos de promoción de la igualdad.

107. La planificación estratégica y el trabajo en ciclos de planificación y gestión regulares son importantes para conceder prioridad a las cuestiones esenciales, maximizar el impacto, mejorar la calidad del trabajo, utilizar los recursos de una manera eficiente y asegurar el aprendizaje permanente y la mejora continua dentro del organismo de promoción de la igualdad. Estos ciclos de planificación y gestión suelen conllevar analizar los retos pendientes, definir las metas y objetivos, planificar y desarrollar actividades, llevar a cabo actividades, evaluar el impacto de las mismas y reflexionar sobre el trabajo finalizado y sobre los progresos realizados. Deberían utilizarse para asegurar que los organismos de promoción de la igualdad lleven a cabo una combinación estratégica de actividades en todas sus funciones que permitan hacer avanzar sus objetivos y maximizar su impacto (véase el párrafo 12 de la Recomendación).
108. Los organismos de promoción de la igualdad deberían establecer indicadores, puntos de referencia y metas para los objetivos y actividades principales que les permitan medir la aportación de los recursos a las actividades, los resultados de estas actividades y el impacto de las distintas actividades, así como el impacto general del organismo de promoción de la igualdad. Deberían evaluar regularmente su labor a través de la autoevaluación y, ocasionalmente, de la evaluación externa, y establecer procesos internos y flujos de información que propicien la participación de todos los miembros del personal en el aprendizaje colectivo y en la mejora continua. Estos procesos de planificación y gestión deberían ser simples, pero eficaces, y no suponer una carga excesiva para los recursos.
109. Dada la complejidad del reto de comunicación al que se enfrentan los organismos de promoción de la igualdad, deberían elaborar una estrategia de comunicación aparte. Esta estrategia debería identificar los objetivos de comunicación, las audiencias prioritarias destinatarias, los principales mensajes que han de comunicarse, los diversos medios de comunicación que deben utilizarse y la utilización eficiente de los recursos disponibles.
110. Las principales audiencias y mensajes normalmente incluirán: i) el público en general, a fin de apoyar la valoración por la sociedad de la igualdad, la diversidad y la no discriminación, y las actitudes positivas hacia las mismas; de mejorar la comprensión de estas cuestiones, y de aumentar la motivación para contribuir a la igualdad; ii) las distintas instituciones de los sectores público y privado, con miras a facilitar el conocimiento y la comprensión de sus obligaciones en virtud de la legislación sobre la igualdad de trato, y de fomentar y expandir su motivación y capacidad para cumplir estas obligaciones e ir más allá de las mismas, mediante el establecimiento de sistemas de igualdad y diversidad eficaces, y iii) los grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia, para informarles sobre sus derechos e inculcar la confianza necesaria y desarrollar la capacidad que les permita ejercer sus derechos.

Párrafos 35 a 36 de la Recomendación

111. El poder legislativo, el poder ejecutivo y los organismos de promoción de la igualdad tienen importantes funciones que desempeñar en la promoción y la consecución de la igualdad, y en la prevención de la discriminación y la intolerancia y la lucha contra las mismas. A fin de maximizar los progresos hacia el logro de estos objetivos comunes, los organismos de promoción de la igualdad deberían discutir regularmente cuestiones esenciales y la puesta en práctica de las recomendaciones con los responsables de la toma de decisiones de más alto nivel en el poder legislativo y en el poder ejecutivo. Los informes anuales, temáticos y de otro tipo, y las recomendaciones formuladas en los mismos pueden ser una excelente base para dichos intercambios regulares. Al enunciarse en la legislación al menos un diálogo al año con el poder legislativo y el poder ejecutivo sobre el informe anual se establece el marco institucional necesario para esta cooperación.
112. Los informes anuales deberían identificar las cuestiones esenciales que surgen con respecto a la igualdad, la discriminación y la intolerancia, y las recomendaciones sobre la

igualdad. También deberían exponer las actividades del organismo de promoción de la igualdad y los resultados de las mismas, incluidos datos desglosados sobre denuncias por discriminación y sus resultados.

113. Las autoridades en general, y no solo los responsables de la toma de decisiones de alto nivel mencionados en el párrafo 111 del Memorando explicativo, deberían entablar diálogos con los organismos de promoción de la igualdad. Con este fin, deberían remitir proactivamente el proyecto de legislación, de política y de actos ejecutivos a dichos organismos para que consideren su impacto en la igualdad y en la no discriminación. Por su parte, los organismos de promoción de la igualdad deberían dirigirse a las autoridades con comentarios y recomendaciones. Las autoridades deberían estar abiertas al diálogo.

Párrafo 37 de la Recomendación

114. Los organismos de promoción de la igualdad no solo deberían establecer redes externas con las partes interesadas y cooperar con ellas (véase el párrafo 12b de la Recomendación), sino que también deberían lograr la participación de las partes interesadas, en particular los grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia y sus organizaciones representativas, en sus propias estructuras y labor. Un instrumento valioso para esta participación es el establecimiento de un comité consultivo cuyos miembros provengan de tales grupos y organizaciones. Este comité participaría en la planificación estratégica y la supervisión de la labor y los planes actuales y futuros del organismo de promoción de la igualdad. Una mayor diversidad de partes interesadas, incluida la sociedad civil, el sector académico, las asociaciones de empleadores y de trabajadores, y los medios de comunicación podrían incluirse de manera análoga en este comité o en un comité aparte. Además, los organismos de promoción de la igualdad podrían establecer con las partes interesadas grupos temporales de trabajo o de proyectos, a fin de avanzar labores particulares, y de establecer y gestionar actividades y proyectos conjuntos.

Párrafos 38 a 0 de la Recomendación

115. Los organismos de promoción de la igualdad deberían servir de modelo en lo que respecta a la diversidad y a la paridad de género en todos los ámbitos de sus operaciones. La contratación de dirigentes y de personal con una formación y unas experiencias personales distintas fortalecerá la capacidad del organismo de promoción de la igualdad para comprender a los grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia, interactuar con ellos y mejorar su situación. La diversidad entre los dirigentes de dichos organismos podría lograrse mediante el establecimiento de un órgano rector o de un comité consultivo cuyos miembros provengan de los grupos y organizaciones referidos en el párrafo 114 del Memorando explicativo. La diversidad entre el personal directivo y los miembros del personal podría lograrse por medio de un proceso de contratación basado en sistemas de igualdad y diversidad, incluidas medidas de acción positiva para contratar a personal proveniente de grupos subrepresentados expuestos a la discriminación y la intolerancia.
116. Los organismos de promoción de la igualdad deberían aspirar a lograr la paridad de género en sus estructuras y utilizar la acción positiva para lograr este objetivo, según proceda.
117. Los organismos de promoción de la igualdad deberían tener competencias de muy diversa índole (véanse los párrafos 13 a 18 de la Recomendación) y abordar las cuestiones de la igualdad, la discriminación y la intolerancia en diversos ámbitos. A fin de llevar a cabo todas las actividades necesarias, los miembros de su personal deben ser de diferentes profesiones (por ejemplo, pedagogos, científicos sociales, abogados) y tener diversas competencias (por ejemplo, comunicación, asesoramiento, investigación, recopilación de datos, redacción, habilidades legales y administrativas).

118. La formación del personal en los organismos de promoción de la igualdad es importante para que el personal adquiera y mantenga todos los diversos conocimientos y competencias que son necesarios para el óptimo desempeño de sus funciones.

IX. Accesibilidad

Párrafo 40 de la Recomendación

119. Dado que los miembros de los grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia se enfrentan a menudo a múltiples problemas y obstáculos (véase el párrafo 71 del Memorando explicativo), los organismos de promoción de la igualdad deberían prestar particular atención a asegurar que sean fácilmente accesibles para ellos.
120. Con objeto de facilitar el contacto inicial, los organismos de promoción de la igualdad deberían brindar a los miembros de los grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia maneras diferentes y sencillas de acceder a la información y de ponerse en contacto. Unas instalaciones fácilmente accesibles, y unos servicios en línea, telefónicos y de correo electrónico son recursos esenciales en este contexto.
121. Es igualmente importante establecer, según proceda, oficinas locales y/o regionales para tener una presencia permanente y/o emprender iniciativas de sensibilización a nivel local y/o regional para tener una presencia temporal con los grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia en todo el país. Esto reviste particular importancia en los casos en que los grupos viven en zonas alejadas y en los Estados miembros de gran extensión territorial. Dichas actividades podrían centrarse especialmente en las regiones y municipios con una fuerte presencia de grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia o con altos niveles de discriminación e intolerancia. Para los miembros de estos grupos que no viven cerca de las oficinas centrales, regionales o locales del organismo de promoción de la igualdad, también es importante ponerse en contacto con este organismo en línea y utilizar tecnologías como las conversaciones por vídeo.
122. Las personas que experimentan discriminación (múltiple) e intolerancia provienen de diversos grupos con sus propias necesidades y características. Puede que algunos no dominen la(s) lengua(s) oficial(es) del país, sean analfabetos, teman dirigirse a las autoridades o no puedan ponerse en contacto con el organismo de promoción de la igualdad durante el horario normal de oficina. Un elemento esencial para atender esta diversidad de necesidades es la flexibilidad en los procedimientos y prácticas del organismo de promoción de la igualdad. Por consiguiente, estos organismos deberían analizar con regularidad las diversas necesidades de los diferentes grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia, y elaborar un procedimiento a fin de adaptarse razonablemente a esas necesidades desde el contacto inicial. Ejemplos de dichas adaptaciones serían contemplar la posibilidad de interactuar con el organismo de promoción de la igualdad en diferentes idiomas, tener un contacto directo y comunicación oral con el mismo, reunirse con el organismo de promoción de la igualdad en un entorno que inspire confianza, estar disponible en cierta medida fuera del horario normal de oficina, y prestar cuidados a los niños durante la conversaciones con los padres. El personal debería ser consciente de dichos obstáculos y características, estar preparado para analizar las necesidades específicas de cada persona expuesta a la discriminación y la intolerancia, y estar dispuesto a realizar las adaptaciones necesarias desde el primer contacto.
123. Otro elemento esencial para asegurar el acceso de umbral bajo es establecer unos requisitos mínimos para las personas cuando se ponen en contacto por primera vez con el organismo de promoción de la igualdad. Debería ser posible presentar denuncias oralmente y con un mínimo de condiciones de admisibilidad.
124. El término “discapacidad” debería entenderse en el sentido del artículo 1, párrafo 2, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

125. Los miembros de los grupos expuestos a la discriminación y la intolerancia a menudo temen sufrir perjuicios adicionales al solicitar la asistencia de un organismo de promoción de la igualdad. Por lo tanto, debería ser posible ponerse en contacto con dichos organismos de una manera confidencial, a fin de reducir al mínimo este riesgo. Los organismos de promoción de la igualdad deberían esforzarse por prevenir la victimización de las personas expuestas a la discriminación y la intolerancia durante el procedimiento, y adoptar medidas contra la victimización, utilizando las disposiciones legales que prohíben tal represalia (véase el párrafo 27 de la Recomendación núm. 7 de política general de la ECRI).

