

# LA NECESARIA DIMENSIÓN AUTONÓMICA DE LA LEY 15/2022, DE 12 DE JULIO, INTEGRAL PARA LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN

The necessary autonomous dimension of the Integral Equal Treatment and Non-Discrimination Act 15/2022, 12 July 2022

ESTHER SEIJAS VILLADANGOS  
Universidad de León  
Meseiv@unileon.es

## *Cómo citar/Citation*

Seijas Villadangos, E. (2023).

La necesaria dimensión autonómica de la ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación.

*IgualdadES*, 9, 45-77

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.9.02>

(Recepción: 22/06/2023; aceptación tras revisión: 03/10/2023; publicación: 29/12/2023)

## **Resumen**

La construcción contemporánea en España de un derecho antidiscriminatorio ha experimentado un impulso definitivo de la mano de la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación. En este trabajo se analiza la dimensión territorial de la misma desde una doble perspectiva. En primer lugar, desde un estudio de la trazabilidad de la presencia autonómica en su articulado, especialmente a partir de dos referentes, como son el carácter básico y la supletoriedad. En segundo lugar, se analiza cómo las comunidades autónomas han impulsado la actuación del legislador estatal, adelantándose con sus normas y con sus políticas antidiscriminatorias. La clave será la colaboración entre administraciones para conseguir una protección integral de la igualdad, la efectividad de un derecho antidiscriminatorio.

**Palabras clave**

Integral; básica; supletoriedad; concurrencia competencial; estatutos de autonomía.

**Abstract**

The contemporary construction of anti-discrimination law in Spain has been given a definitive boost by Law 15/2022, of 12 July, on equal treatment and non-discrimination. This paper analyses the territorial dimension of this law from a dual perspective. Firstly, from a study of the traceability of the autonomous presence in its articles, especially on the basis of two references such as the basic nature and the supplementary nature of the law. Secondly, an analysis is made of how the autonomous communities have promoted the actions of the state legislator, taking the lead with their regulations and policies. The key will be collaboration between administrations to achieve comprehensive protection of equality, the effectiveness of an anti-discrimination right.

**Keywords**

Integral; basic; supplementary; concurrence of competences; statutes of autonomy.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN. II. TRAZABILIDAD AUTÓNOMICA DE LA LEY 15/2022, DE 12 DE JULIO, INTEGRAL PARA LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN: 1. El carácter de norma básica de la Ley Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación desde un enfoque competencial: 1.1. *Las bases como punto de referencia*. 1.2. *El espacio autonómico desde el desarrollo de unas condiciones básicas y del respeto al carácter básico de actuaciones en materia de igualdad de trato y no discriminación*. 1.3. *El espacio estatal*. 2. El necesario protagonismo autonómico en la Ley 15/2022. La esencia de la colaboración interterritorial en la protección Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación. 3. El carácter supletorio de la Ley. III. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO CONTRAPODERES EN MATERIA DE IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN: 1. La dimensión estatutaria del derecho antidiscriminatorio. 2. La dimensión orgánica: la presencia de la igualdad y la no discriminación en el diseño institucional de las comunidades autónomas. 3. La dimensión normativa autonómica. 4. La dimensión jurisprudencial. IV. CUATRO TESIS Y UNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE LA DIMENSIÓN AUTÓNOMICA DEL DERECHO ANTIDISCRIMINATORIO. *BIBLIOGRAFÍA*.

---

## I. INTRODUCCIÓN: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN

La sociedad española ha experimentado profundos cambios desde la aprobación de la Constitución. El aumento de instancias legisladoras ha contribuido a afrontar con más rigor los problemas, unos nuevos y otros latentes bajo distintas manifestaciones, que se están produciendo, siendo la discriminación uno de los más graves. El reto está en la efectividad de dicha regulación. El derecho es un poderoso instrumento de cambio social (Carmona, 2023: 84), por ello el discurso antidiscriminatorio ha de actualizarse, no solo semánticamente, sino en términos de garantías-eficacia para lo que ha de adaptarse al modelo territorial de Estado. Es preceptivo que nos alejemos de esos periodos en los que el diseño de las instituciones y del marco jurídico era monopolio de unos pocos, sin abrir la participación a sus protagonistas, en este caso mujeres (MacKinnon, 1991: 1281), personas gitanas,

migrantes, personas con diversidad funcional o con diferentes orientaciones o identidades sexuales. El Estado social es necesariamente intervencionista (Porras, 2021:18) y esa actuación ha de ser más eficaz cuando el bien a proteger es la dignidad humana, debiendo huir de bellas palabras con un significado meramente axiológico (Torres del Moral, 2021: 194) y afrontar la necesidad de reforzar la eficacia de las leyes. En ese campo, la necesidad de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas es un elemento imprescindible porque la mayoría de los ámbitos de actuación en este ámbito recaen en el espacio competencial autonómico. El objetivo de este trabajo es analizar el espacio que la Ley 15/2022, de 12 de julio, habilita a las comunidades autónomas y el rol que estas desempeñan en la implementación de un derecho antidiscriminatorio.

## **II. TRAZABILIDAD AUTONÓMICA DE LA LEY 15/2022, DE 12 DE JULIO, INTEGRAL PARA LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN**

Un análisis en clave territorial de la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación pasa por identificar en su contenido las referencias a la descentralización territorial que singulariza nuestro Estado. Para ello realizaremos tres incisos. El primero relativo al encuadre competencial de la ley, que pivotará sobre su calificación como ley básica. En segundo término, procederemos a analizar la necesaria implicación autonómica en la configuración de la legislación Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación. En tercer lugar, ahondaremos el significado de su consideración como supletoria en aquellas comunidades autónomas con competencias propias en la materia que hayan legislado previamente en este marco del derecho antidiscriminatorio.

### **1. EL CARÁCTER DE NORMA BÁSICA DE LA LEY INTEGRAL PARA LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN DESDE UN ENFOQUE COMPETENCIAL**

El análisis de la Ley desde la trilogía que tradicionalmente ocupa el reparto competencial (conurrencia, bases, competencias compartidas) depara dos espacios de actuación formales (comunidades autónomas y Estado) que necesariamente han de colaborar en la práctica si se quiere dotar de eficacia al texto.

### 1.1. Las bases como punto de referencia

Las bases son ese denominador común normativo que se concibe como requisito necesario para asegurar una unidad fundamental. Aportan el marco normativo unitario que se aplica a la totalidad del territorio nacional y su fundamento es garantizar los intereses generales de todos los ciudadanos. Esencial, lo nuclear o lo imprescindible, son los atributos con los que la prolija doctrina constitucional sobre las bases se ha referido a las mismas (Aja, 1989: 244). En su regulación, el límite es el respeto a las competencias autonómicas, que no pueden ser vaciadas de contenido, siendo susceptible de mejora por parte de las comunidades autónomas, siempre y cuando no se contravengan las exigencias del principio de solidaridad (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; 69/1988, de 19 de abril, FJ 5; 102/1995, de 26 de junio, FFJJ 8 y 9; 197/1996, de 28 de noviembre FJ 5; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 8; 126/2002, de 23 de mayo, FJ 7; 24/2002, de 31 de enero, FJ 6; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 9 y 1/2003, de 16 de enero, FJ 8, en torno al concepto de lo «básico»).

Formalmente, las bases presentan unos elementos de identificación que aportan una garantía de certidumbre jurídica. En primer lugar, las bases han de regularse en una norma, carácter normativo de las bases. En segundo lugar, el rango de esa norma suele ser de ley, pero nos encontramos que puede haber legislación básica con rango reglamentario (ej. sanidad exterior). En tercer lugar, el contenido básico de una ley ha de ser identificado expresamente. En cuarto lugar, cabe una consideración mediata de las bases, «precepto pretendidamente básico» (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 7), supuesto en el que el Tribunal debe determinar inicialmente si la norma estatal que opera como canon en el control de constitucionalidad de la ley autonómica tiene, en efecto, carácter básico (STC 151/1992, FJ 1).

En consecuencia, el concepto constitucional de las bases estatales incluye la fijación por las instituciones generales del Estado de los «principios o mínimo común normativo» de una materia en normas con rango de ley; contenido este que es el que «mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y esta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada» (por todas, SSTC 165/2016, de 6 de octubre, FJ 10, 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 60). Bien es cierto, como se ha dicho, que esa plasmación de las bases no se acota a la fuente ley, sino que también se puede ampliar al ámbito reglamentario. Así, «también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio

(SSTC 50/1990, de 6 de abril, y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente)» (STC 51/2019, de 11 de abril, FJ 6).

La consideración de la Ley Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación como una norma básica halla dos argumentos sustantivos. En primer término, la justificación de la ley a partir de su «vocación de convertirse en el mínimo común normativo» —Preámbulo. II. Justificación de la Ley—, que se refuerza en el art. 7, dedicado a la interpretación de la ley, en el que se indica que la ley «consagra los niveles mínimos de protección», en lo que se vincula a una nueva disciplina jurídica designada como «derecho antidiscriminatorio» (Barrère Unzueta, 2018: 14). Si tomamos la literalidad de esa presentación de la ley como «mínimo común normativo», parece no haber dudas sobre su adscripción como bases dentro del campo de competencias concurrentes Estado-comunidades autónomas. No obstante, no ayuda el inciso que lo precede cuando lo asume como una especie de desiderátum, «tiene la vocación de convertirse en el mínimo común normativo». Parece que el legislador apela a una dimensión prospectiva de las bases, según la cual un ulterior pronunciamiento del Tribunal Constitucional<sup>1</sup>, aparejado con un futuro desarrollo de las normas autonómicas vendrían a confirmar ese carácter básico. Estaría así cerca de lo que el Alto Tribunal ha descrito como «pretendidamente básico» (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 7). Optaremos por ignorar esa confirmación *ex post* del carácter básico y defenderemos su catalogación como básica, desde esa justificación donde se define como «mínimo común normativo», donde desde la competencia estatal concurrente se procede a diseñar unas directrices, que se exponen como objetivos, fines u orientaciones, en un sentido positivo, «niveles mínimos de protección» (art. 7) y que no pueden ser minoradas por las comunidades autónomas, a la vez que no perjudica a otros niveles de protección más favorables.

En segundo término, reforzando esa genérica catalogación de básica, se ha de referir a la identificación específica (Jiménez Campo, 1989: 60 y ss.) como «básico» de la práctica totalidad del articulado de la ley, si bien diferenciando el fundamento constitucional de anclaje. Para ello, la DF 8.<sup>a</sup>, que determina el título competencial en el que se ampara la potestad estatal para

---

<sup>1</sup> El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 16 de noviembre de 2022, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 6706-2022, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox, contra el art. 4, apdo. 4; art. 9, apdo. 1; art. 13, apdo. 2; art. 20, apdo. 2; y art. 47, apdos. 2, 3 d) y 4 d), de la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación. La matización del carácter básico podría venir de una cuestión de inconstitucionalidad o de potenciales recursos de inconstitucionalidad frente a futuras leyes autonómicas para la igualdad de trato y la no discriminación.

regular en materia de igualdad y no discriminación, identifica exhaustivamente el contenido de la ley en el que se regulan «condiciones básicas» o aquel del que se predica su «carácter básico». Consecuencia de ello podemos identificar dos espacios de actuación en la lucha contra la discriminación, un espacio autonómico y un espacio estatal.

### ***1.2. El espacio autonómico desde el desarrollo de unas condiciones básicas y del respeto al carácter básico de actuaciones en materia de igualdad de trato y no discriminación***

El *espacio autonómico* viene marcado por dos referentes competenciales: las competencias concurrentes y las compartidas. La concurrencia competencial se predica cuando confluye la función legislativa estatal estableciendo las bases y la autonómica, desarrollándolas. Las competencias compartidas atribuirían la legislación al Estado y la ejecución a las comunidades autónomas.

Dentro del ámbito de actuación autonómico derivado de la concurrencia competencial y, por consiguiente, vinculado a lo básico, hallamos en esta ley funciones que se adscriben a la regulación de desarrollo de las condiciones básicas y acciones vinculadas al carácter básico de determinadas actuaciones.

El contenido que regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, de acuerdo con el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, en materia de igualdad de trato y no discriminación se vincula a su conceptualización como derecho, a las medidas de protección y promoción, a su defensa y al régimen sancionador. Muestran un contenido esencialmente de naturaleza ontológica y procesal que se refuerza orgánicamente con la regulación de una Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación. Estaríamos ante una especie de legislación básica sobre las bases (Muñoz Machado, 2018: 7). Con estas disposiciones se busca una conceptualización transversal que condicione instrumentalmente las actuaciones autonómicas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Los preceptos que regulan esas condiciones básicas son los contenidos en el título preliminar —referido al objeto de la ley, su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación—, el título I —donde se procede a la definición y conceptualización del derecho a la igualdad de trato y no discriminación—, con algunas excepciones (arts. 9 a 11 —el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el empleo por cuenta ajena, la negociación colectiva y en el trabajo por cuenta propia—, art. 15 —derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la atención sanitaria—, art. 17.2 —derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el acceso a la contratación de seguros o servicios financieros afines y en sus condiciones—, art. 20.2 —derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el acceso a la vivienda—, y art. 22 —medios de co-

Sin embargo, no podemos obviar que desde este art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE no se puede derivar una competencia extensamente configurada, sino las garantías básicas de la igualdad, en este caso de un modo aparentemente redundante, para la igualdad de trato y la no discriminación (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 4).

La articulación de unas bases, que se han de desarrollar autónomamente, anexadas a la adscripción de un «carácter básico» de acciones en materia del derecho a la igualdad de trato y no discriminación se presentan desde una doble faz, una sustantiva conectada a ámbitos materiales acotados (atención sanitaria, seguros, vivienda, o redes sociales)<sup>3</sup> y otra instrumental (actuaciones administrativas, subvenciones o formación)<sup>4</sup>.

Ese necesario espacio autónómico de actuación en la búsqueda de una ausencia de la discriminación se obtiene también desde un ámbito competencial compartido, que el propio legislador deslinda de las condiciones básicas o del carácter básico, a modo de excepción, desde la fundamentación de la potestad estatal a partir de ámbitos materiales exclusivos del Estado con respecto a la regulación de las diferentes ramas del derecho (laboral, mercantil, civil o procesal). En ese sentido, se enfatiza la fundamentación constitucional de los arts. 9 a 11 —el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el empleo por cuenta ajena, la negociación colectiva y en el trabajo por cuenta

---

municación social y publicidad, internet y redes sociales—). Igualmente, la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales ex art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE se materializa en los arts. 25 —medidas de protección y reparación frente a la discriminación— y 33 —promoción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación— del título II —defensa y promoción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación—, el título III —la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación— y el título IV —infracciones y sanciones en materia de igualdad de trato y no discriminación—.

<sup>3</sup> Son las excepciones que dentro del título I el legislador ha desvinculado de su conexión a la regulación de las condiciones básicas y que hemos referido en la nota 2. Vid. *supra*.

<sup>4</sup> Ex. DF 8.<sup>a</sup>10: los arts. 31 —actuación administrativa contra la discriminación—, art. 37 —subvenciones públicas y contratación— y art. 38 —formación—, amparados en la exclusividad competencial estatal para la fijación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas, ex art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE.



propia, que se catalogan como legislación laboral, estableciéndose su aplicación en todo el Estado, de conformidad con lo establecido en el art. 149.1.7<sup>a</sup> CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la misma—<sup>5</sup>. En este espacio competencial, la función autonómica ha de vincularse a la ejecución.

### 1.3. El espacio estatal

Residualmente, la ley habilita *un espacio de actuación estatal*, al apuntar la existencia de preceptos que son de aplicación a la Administración General del Estado. Estos se refieren a disposiciones orgánicas, potestades normativas y a las actuaciones técnicas necesarias para verificar la eficacia de la regulación. Así, podríamos referir la afectación del Ministerio Fiscal (art. 32), en base a la competencia exclusiva estatal para regular este órgano constitucional, para el que el art. 124.3 CE establece una reserva de ley en la regulación del Estatuto

---

<sup>5</sup> En el mismo espacio competencial compartido, el ejercicio de las competencias exclusivas estatales sobre legislación mercantil, laboral, civil y sobre las bases del régimen de las Administraciones públicas ex arts. 149.1.6.<sup>a</sup>, 7.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> CE confluye en legitimar el art. 26, que establece la nulidad de pleno derecho de las disposiciones, actos o cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan o causen discriminación por razón de alguno de los motivos tasados en esta ley (nacionalidad, minoría o mayoría de edad, residencia legal, por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad (Presno Linera, 2022: 47), orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social); el art. 27 —atribución de responsabilidad patrimonial y reparación del daño—, ex. art. 149.1.8.<sup>a</sup> CE, legislación civil; los arts. 28 —tutela judicial del derecho a la igualdad de trato y no discriminación—, 29 —legitimación para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación— y 30 —reglas relativas a la carga de la prueba— (Gómez Fuentes, 2023); la DF 2.<sup>a</sup> —Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil— y DF 3.<sup>a</sup> —Modificaciones de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa—, ex art. 149.1.6.<sup>a</sup> CE, competencia exclusiva estatal en materia de legislación procesal. Asimismo, las competencias exclusivas estatales en materia de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (art. 149.1. 2.<sup>a</sup> CE) legitiman que lo dispuesto en esta ley no suponga una afectación en todo el Estado a la legislación en materia de extranjería o la modificación que realiza la DF 1.<sup>a</sup> de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico, como fruto de las competencias sobre legislación mercantil, legislación civil y telecomunicaciones, de acuerdo con los arts. 149.1. 6.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup> y 21.<sup>a</sup> CE.

Orgánico del Ministerio Fiscal y que se prolonga en DF 5.<sup>a</sup>, desde la que se procede a la modificación de dicho Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal<sup>6</sup>.

Por su parte, la necesidad de reforzar el contenido de la ley con herramientas técnicas implica la elaboración de una Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y la no Discriminación que, aun asentándose en el principio de colaboración, recae dentro del ámbito estatal, atribuyéndose la potestad para su aprobación al Consejo de Ministros y su preparación a la Conferencia Sectorial de Igualdad (art. 34.2). El impulso a la colaboración, elemento medular de la eficacia de esta ley, se asienta igualmente en el marco de la responsabilidad de la Administración General del Estado, focalizándose en la Conferencia Sectorial de Igualdad (art. 35.2).

Finalmente, todo lo que concierne a estadísticas y estudios, con la finalidad de hacer efectivas las disposiciones de la ley y de cualquier otra legislación específica al respecto, o más bien de verificar dicha efectividad, recae dentro de la Administración General del Estado. No obstante, la alusión a los poderes públicos apunta acertadamente a la necesaria confluencia de los mismos para verificar dicha efectividad (art. 36. 1).

En la misma línea, de formal adscripción estatal —dentro de la delimitación competencial residual efectuada por la DF 8.13—, pero material atribución concurrente, podemos referir la regulación del diálogo con las organizaciones no gubernamentales (art. 39). Esta se adscribe dentro del ámbito de responsabilidad de la Administración General del Estado, si bien la literalidad del precepto sitúa como sujetos activos de tal práctica también a las Administraciones de las comunidades y ciudades con estatuto de autonomía, así como a las entidades locales (art. 39.1), evidenciando una de las tesis de este estudio que se refiere a la necesidad de la dimensión autonómica de la ley para alcanzar su objetivo, erradicar la discriminación.

Es decir, en términos competenciales, la Ley Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación confluye en su consideración sobre un marco competencial concurrente, en cuanto diseña un marco legal que actúa como mínimo común denominador de las actuaciones autonómicas, condicionándolas procesal y sustantivamente, y compartido. A partir de ahí, se asienta una preceptiva colaboración para alcanzar una eficacia. El legislador pudo evidenciar su temor a la consecución de la eficacia, cuando en la justificación

---

<sup>6</sup> Igualmente, la modificación de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (DF 6.<sup>a</sup>), la modificación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, es potestad estatal (DF 7.<sup>a</sup>) y la habilitación para el desarrollo reglamentario de esta ley (DF 9.<sup>a</sup>).

de la misma expresó que «tiene la vocación de convertirse en el mínimo común normativo», para despojarse del mismo en la asignación del carácter básico a la mayoría de su articulado. La clave viene de la mano de la colaboración.

## 2. EL NECESARIO PROTAGONISMO AUTONÓMICO EN LA LEY 15/2022. LA ESENCIA DE LA COLABORACIÓN INTERTERRITORIAL EN LA PROTECCIÓN INTEGRAL PARA LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN

La importancia de las comunidades autónomas en la protección Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación deviene en un coprotagonismo, a la par del estatal, de su implicación en dicha actuación tuitiva e, incluso, de un *sorpasso* respecto a este.

Más allá de la docena de veces que las comunidades autónomas aparecen mencionadas en el cuerpo de la ley, su protagonismo ha de ser analizado, al menos, desde tres parámetros diferentes: un plano formal, centrado en el significante; una perspectiva material, focalizada en las actuaciones que se desarrollan con el fin de cumplir los objetivos de la ley y, como nexo entre ambos, el protagonismo autonómico en los principios inspiradores de la ley, en particular del principio de colaboración.

Si reparamos en el significante, la dimensión autonómica del objetivo de alcanzar, la ausencia de toda discriminación, la hallamos en distintas expresiones: sector público (art. 2.4), organismos públicos (art. 30.1), autoridad pública (art. 31), poderes públicos (art. 36) o, específicamente, comunidades autónomas (art. 34.1), que se refuerzan implicando a las administraciones de las comunidades y ciudades con estatuto de autonomía (art. 35.1), a sus instituciones propias, como los defensores del pueblo autonómicos (art. 40) o a su legislación, la legislación autonómica, presente en el régimen de infracciones y sanciones que, coherente con su consideración de ley básica, podrá ser objeto de desarrollo y tipificación específica por la legislación autonómica (arts. 46 y 47).

La configuración del ámbito subjetivo de la ley se proyecta sobre el sector público, del que forman parte las administraciones de las comunidades autónomas (art. 2.4). Y es que las Administraciones públicas son las protagonistas de las medidas a adoptar, Administraciones públicas que integran las autonómicas y a las que se apela mediante su singularización material por el ámbito en el que operan (sic. Administraciones educativas —art. 13.1— o Administraciones sanitarias —art. 15.1—); por el desempeño de una función o de una prestación (sic. las que desempeñan servicios sociales —art. 16— o las que ofertan bienes y servicios —art. 17.1—); por su vinculación a un mandato o compromiso, como el de favorecer la información y accesibilidad a la justicia a los grupos especialmente vulnerables (art. 19.2) o la promoción

de acuerdos de autorregulación en los medios de comunicación social y publicidad, internet y redes sociales en los que se busque la efectividad en la prevención y eliminación de contenidos que atenten a la igualdad (art. 22.2).

El eslabón entre este protagonismo de las comunidades autónomas y las diferentes actuaciones a desempeñar lo hallamos en los principios inspiradores que soportan el marco legal para la prevención, atención y eliminación de todas las formas de discriminación que pivotan en torno a la colaboración entre las diferentes administraciones públicas, donde la Administración General del Estado ha de ejercer funciones de coordinación. Asistimos así a una transversalidad vertical, llámese actuación multinivel, en la que la corresponsabilidad implica al Estado central, las comunidades autónomas y a las entidades locales.

La colaboración es un principio esencial para el funcionamiento de un sistema preventivo de la discriminación de carácter descentralizado, siendo el eslabón que compatibiliza unidad del todo y autonomía de las partes. Si la colaboración es el género, las especies que concretan ese principio son esencialmente la coordinación, el auxilio y la cooperación —entendida como coordinación voluntaria—. Su presunción constitucional, solo se alude en el art. 145. 2 CE, mediante los convenios y acuerdos de cooperación, procediéndose a su definición legal en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público o en la Ley 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

La Ley del Proceso Autonómico defendía en su art. 4.1 algo tan sensato como lo siguiente: tras prescribir en los artículos precedentes el necesario intercambio de información entre el Estado y las comunidades autónomas,

a fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de estos con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.

En resumidas cuentas, la colaboración y coordinación entre Estado y comunidades autónomas es una cuestión de sentido común.

El Tribunal Constitucional ha precisado el significado de la coordinación aludiendo a aquellas actividades conducentes a la «integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respec-

tivamente, la realidad misma del sistema» (SSTC 327/1983, de 28 de abril, FJ2, 42/1983, de 20 de mayo, FJ 3, 27/1987, de 27 de febrero o 99/2017, de 20 de julio, FJ 3). Este principio se potencia cuando se conecta a las competencias concurrentes (STC 20/2016, de 4 de febrero, FJ 8), llamadas a «cohonestarse» (STC 79/2017, de junio, FJ 17), «sin interferir, ni perturbar» el ejercicio de las otras (STC 112/2021, de 13 de mayo, FJ 4).

La doctrina, junto con la jurisprudencia, han descrito la coordinación al modo y manera de un concepto jurídico indeterminado. En la precisión de un halo negativo, lo que no es la coordinación o qué actividades se excluyen de la misma, podríamos referir. «Coordinación no es una potestad para incidir o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas» (Muñoz Machado, 1992: 110-113); «no atribuye competencia material alguna» (Aja, 1985: 401); «no implica que el Estado pueda imponer unos criterios de elaborados unilateralmente» (León Alonso, 2010: 398); no es equivalente a la fijación de las bases (STC 64/2017, de 25 de mayo, FJ 4); «no otorga a su titular competencias que no ostente, especialmente facultades de gestión complementarias, de suerte que, implicando lógicamente su ejercicio la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, en ningún caso puede aquel suponer la invasión y el vaciamiento de las mismas» (STC 194/2004, FJ 8); «no autoriza al Estado para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias»; «no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma» (STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2); «no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e).

En el halo positivo, la coordinación sería coparticipación, a partir de un conocimiento previo de las necesidades y de las responsabilidades a acometer en el ámbito de la igualdad de trato y del objetivo de la ausencia de discriminación. «Presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado; esto es, la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas en la materia —aquí *interdicción de la discriminación*—, que el Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetar»; «La coordinación general, por su propio carácter, incluye a todas las instituciones territoriales en la medida en que tengan competencias en la materia y, por tanto, a las corporaciones locales» (STC 99/2017, de 20 de julio, FJ 3), «conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina, respecto al coordinado» (STC 58/2017, de 11 de mayo, FJ 4). En resumen, formalmente, parte de la existencia de competencias de titularidad autonómica en materia de derecho antidiscriminatorio, pero su titularidad específica es

estatal y, materialmente, viene a reforzar o complementar a las bases, consistiendo en «la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [...] estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» (STC 32/1983, 28 de abril, FJ1). La colaboración en este marco antidiscriminatorio se materializa en dos actuaciones concretas vinculadas a la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y a la Conferencia Sectorial de Igualdad.

La Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y la no Discriminación (art. 34) es el instrumento principal de colaboración territorial de la Administración del Estado para el impulso, desarrollo y coordinación de las políticas y los objetivos generales de su competencia establecidos en la ley 15/2022, sin perjuicio y respetando las competencias del marco estatutario de las comunidades autónomas. Deberá tener un carácter cuatrienal y su contenido se vincula a los datos estadísticos disponibles sobre igualdad de trato y no discriminación, así como aquellos necesarios para establecer un sistema de seguimiento y evaluación que permita medir la eficacia de las medidas contempladas, y una memoria económica detallada. Sobre ese contenido estadístico, se integrarán en dicha Estrategia los principios básicos de actuación en materia de no discriminación (el impulso de la aplicación transversal de la igualdad de trato en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, la coordinación entre las diferentes administraciones públicas y la colaboración entre las mismas, los agentes sociales y la sociedad civil organizada), las medidas dirigidas a prevenir, eliminar y corregir toda forma de discriminación por razón de las causas establecidas en esta ley, las discriminaciones interseccionales o múltiples (mezcla de racismo y sexismo, Crenshaw, 1989: 140) y las medidas dirigidas a la información, sensibilización y formación en igualdad de trato y no discriminación.

Orgánicamente, la Conferencia Sectorial de Igualdad se encargará de su preparación, seguimiento y evaluación.

En este marco colaborativo se aprecian dos niveles de coordinación: horizontalmente, dentro de la propia Administración General del Estado y que será responsabilidad del ministerio competente en materia de igualdad para todos esos planes que implementen dicha Estrategias; verticalmente, donde el protagonismo autonómico se articula desde el plano voluntario de la cooperación adscrito a un genérico patrón colaborativo (art. 35), igualmente estructurado desde la Conferencia Sectorial de Igualdad. Como complemento a este diseño colaborativo, la ley habilita un «deber de colaboración» (auténtico oxímoron que compromete el carácter voluntario de la colaboración), cuando se trata de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y no discrimi-

minación, con los organismos públicos que participen en la defensa de los derechos y el diseño de políticas públicas antidiscriminatorias y, *contrario sensu*, de las Administraciones públicas respecto a ella (art. 44).

Finalmente, desde un plano material, la dimensión autonómica de la interdicción de la discriminación y la igualdad de trato se articula a través de una serie de actuaciones que se proyectan en diferentes ámbitos objeto de aplicación. En ellos, la competencia autonómica es preeminente, bien por su carácter exclusivo, como por ejemplo en la competencia indistinta de la cultura (art. 3.1.g) o por ostentar el desarrollo legislativo, pero sobre todo la ejecución, en ámbitos tan trascendentales como la educación (art. 3.1.d) o la sanidad (art. 3.1.e) (Seijas Villadangos, 2023). A ello hay que agregar que, subjetivamente, las comunidades autónomas son el promotor de esa función tuitiva, sujeto activo (art. 1.2), y destinatario de las mismas, sujeto pasivo (art. 2.4), especialmente tipificado cuando las propias autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas son las impulsoras de dicha discriminación (art. 52.3).

De este modo, las comunidades autónomas ostentan subjetiva y objetivamente una clara corresponsabilidad en la interdicción de la discriminación.

### 3. EL CARÁCTER SUPLETORIO DE LA LEY

«La presente ley tiene carácter supletorio en las comunidades autónomas con competencias propias en la materia que hayan legislado sobre la misma» (DF 8.<sup>a</sup>, 14). Este mecanismo de cierre de la supletoriedad ha de complementarse con los principios de especialidad y prevalencia, desde los que se aspira a diseñar un marco normativo antidiscriminatorio integral, coherente y eficaz.

El legislador estatal en derecho antidiscriminatorio ha entendido con meridiana claridad el significado que la cláusula de prevalencia tiene en nuestro ordenamiento constitucional. En positivo, la regla de la supletoriedad, en tanto que cláusula de reenvío, consiste en una instrucción a los agentes jurídicos y no a los legisladores autonómicos, para que en el proceso de aplicación del derecho revuelvan aquellas lagunas con las que se encuentren a través de una remisión al derecho estatal (STC 118/1986, de 20 de octubre, FJ 6). Por ello, ese carácter supletorio surte efectos respecto a aquellas comunidades autónomas que han legislado en la materia. Para el resto, la finalidad de esta cláusula supletoria carece de eficacia. En estos supuestos, el propósito será radicalmente distinto, adscribiéndose a una función de impulso y promoción de la legislación a partir de esos mínimos que marca su contenido básico, pero no para rellenar ese vacío legislativo. «La cláusula de supletoriedad no permite que el derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia» (STC 68/2021, de 18 de marzo, FJ 9). Vinculado al anclaje

competencial concurrente, la concepción hispana del mismo es bien distinta a la germana, de la que solo tomamos el significante. El art. 72.1 LFB establece que «los Länder tienen la facultad de legislar mientras y en la medida que la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa». En España el legislador estatal no desplaza al autonómico, sino que lo impulsa y promueve. Cosa bien distinta será lo que ocurre si el legislador autonómico ha desarrollado las bases, adelantándose al estatal.

Respecto a las comunidades autónomas que ostentan legislación en este ámbito, en particular, Cataluña, pero también Andalucía o, a nivel estatutario, Castilla y León, lo que se busca es la prevención de una laguna en su efectividad. «El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho» (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8). Con este objetivo se pondría en entredicho «la concepción de la cláusula de supletoriedad como como una disposición de carácter temporal, establecida para salvar los vacíos jurídicos que pudiesen afectar a los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas durante su proceso de formación y perfeccionamiento» (Biglino, 1997: 58), buscando una dimensión más contemporánea de la supletoriedad, encaminada a una vocación de permanencia en el tiempo y herramienta clave para evitar la petrificación de la regulación estatal. Una clara reminiscencia de la tesis de Otto sobre la misma (De Otto, 1988:283).

Esta concepción de la supletoriedad que sustenta la ley hay que conectarla con otros dos principios, especialidad y prevalencia, para completar la vocación integral<sup>7</sup> de la ley. La Ley 15/2022 tiene un marcado carácter general, por lo que lo establecido en la misma se entiende sin perjuicio de los regímenes específicos más favorables establecidos no solo en la normativa autonómica, sino también en la estatal, en materia de prevención y erradicación de la discriminación (art. 3.2). Es decir, las leyes especiales van a prevalecer sobre el contenido general de la misma, fruto de un proceso de autointegración conducente a la articulación de un marco integral de protección frente a la discriminación. «La presente ley consagra los niveles mínimos de protección y

---

<sup>7</sup> Una reflexión incidental sobre el apelativo de «integral» de la ley, con el que nuestro sistema constitucional parece desarrollar un afecto especial, véase Estado integral en la Constitución de 1931, nos lleva a dos acepciones. Una material, en cuanto esta ley aglutina una cobertura de ámbitos de actuación diversos y globales. Una especie de ley ómnibus en materia de igualdad y no discriminación. Otra formal, que es la resultante de la interacción de los atributos de supletoria, especial y prevalente que se analizan y que busca colmar lagunas jurídicas en la materia.



no perjudica las disposiciones más favorables establecidas en otras normas, debiendo prevalecer el régimen jurídico que mejor garantice la no discriminación» (art. 7). Igualmente, se ha de conectar con el carácter básico del que hablábamos previamente. Esta conceptualización del derecho antidiscriminatorio estatal como de mínimos contempla una diversidad de desarrollos autonómicos que no pueden ser impedidos (Lasagabaster, 199: 61) por una normativa estatal que amparada en la supletoriedad cierre y desplace esa diversidad.

Es esta la forma correcta de interpretar esta regulación del objetivo de la ausencia de discriminación, supletoria respecto a las comunidades autónomas que ya han legislado, y que decae frente a otras normas, tanto estatales como autonómicas que regulan de modo específico algunos aspectos de este régimen tuitivo y que prevalecerán frente a la misma, en aras a esa máxima de *lex specialis derogat generali*.

### III. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO CONTRAPODERES EN MATERIA DE IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN

El mensaje de este trabajo se centra en la tesis de que en nuestro Estado descentralizado las comunidades autónomas son cooperadores necesarios y protagonistas activos en la lucha contra la discriminación, paradójicamente impulsados desde el legislador estatal —Ley 15/2022—, el cual a su vez ha respondido a las pioneras propuestas autonómicas en la materia. Una auténtica sinergia en pro de la erradicación de la discriminación. Esta circunstancia se evidencia con meridiana claridad en la Ley 15/22, como se ha tratado de exponer, pero se consolida desde la reformulación de la argumentación liberal que nos llevaría a considerar a las comunidades autónomas como contrapoderes (Castellá, 2018: 32, 54) que, complementando la división horizontal de los poderes estatales, en un plano vertical, contribuyen a una mayor protección de los individuos, en este caso a la salvaguarda de su dignidad, promoviendo la erradicación de la discriminación. En este sentido, las comunidades autónomas han avanzado el contenido de esta legislación de derecho antidiscriminatorio, inspirando al legislador estatal, que a su vez inspira a otras autonomías (v. gr. Proyecto de Ley Antidiscriminatoria en el País Vasco). No obstante, esta polución normativa no es simétrica, y esta reacción estatal puede contribuir a esa expansión de la protección autonómica frente a la discriminación. Por ello, el primer paso será ver cuáles y cómo los Estatutos de Autonomía se han acercado al derecho antidiscriminatorio, para luego analizar los referentes normativos autonómicos en el ámbito de la igualdad de trato.

## 1. LA DIMENSIÓN ESTATUTARIA DEL DERECHO ANTIDISCRIMINATORIO

La eliminación de la discriminación irrumpe en los estatutos de autonomía de la mano de la inserción en los mismos de las cartas de derechos que llevaron aparejadas las reformas con que inauguraron el siglo XXI. La oportunidad de la inclusión de un catálogo de derechos, deberes y principios rectores en el estatuto de autonomía abrió una interesante polémica doctrinal (Díez Picazo, 2006: 63-75; 2007: 63-70; Caamaño, 2007: 33-46) e institucional, que el Tribunal Constitucional ha venido a atemperar en torno a los siguientes argumentos (STC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007, FFJJ 13-17). La posibilidad de que los estatutos de autonomía regulen derechos de los ciudadanos se resolvió favorablemente, tanto en lo concerniente a derechos estatutarios, como a derechos y deberes constitucionales, siempre y cuando se ubicasen dentro de dos halos de certeza, uno negativo y otro positivo. El negativo se refiere a los límites marcados por el «respeto a la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles», por la «competencia estatal para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» y por las «competencias exclusivas, legislativas o, simplemente, de legislación básica que el Estado también tiene atribuidas por las diversas reglas del art. 149.1 CE, reglas estas últimas que ponen de relieve el diferente grado de homogeneidad que el constituyente quiso que quedara preservado en cada una de las materias incluidas en este precepto constitucional» (FJ 14). El positivo viene determinado por la concesión de legitimidad a dichas regulaciones merced a su «relación con alguna de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma» (FJ 15). Así, la conclusión fue que la inserción de una tabla de derechos en las normas institucionales básicas de las comunidades autónomas puede ser conforme a la Constitución, siempre y cuando se enmarque en los límites señalados.

Cuestión bien distinta a la consideración de los estatutos de autonomía como fuente creadora de derechos es la eficacia de los mismos. Así, «este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FFJJ 13 a 15), operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 16).

Sobre estas mimbres algunos estatutos (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura e Illes Balears) han tejido un marco de gran interés en la lucha contra la discriminación. Sus principales líneas directrices son las siguientes.

En lo que concierne a la naturaleza jurídica y a las garantías con las que se acompañan esa regulación estatutaria antidiscriminación encontramos una

diversidad de formatos que confluyen en una naturaleza cuasi programática o normativa de baja intensidad que preside la implementación de la autonomía política de cada territorio en esta materia. De ese modo la lucha contra la discriminación se convierte en un objetivo básico<sup>8</sup> de cada comunidad autónoma, que se va a proyectar en distintos contenidos estatutarios. En primer lugar, en el ámbito de la parte dogmática de los estatutos, cuando han procedido a insertar un catálogo o carta de derechos. Aquí la erradicación de la discriminación se convierte en una disposición general que transversalmente determina la concepción y regulación de todos los derechos<sup>9</sup> o en una especie de derecho ómnibus, en el sentido de que su contenido podría insertarse en todos y cada uno de los derechos específicos que se contemplan estatutariamente, y que aparece tras la genérica rúbrica de «derechos de las personas» (art. 15 ECat o art. 12.1 EAr<sup>10</sup>). La eficacia de esta regulación se vincula a una dimensión axiológica porque marca la interpretación que hay que proyectar sobre el resto de derechos y, a la vez, legitima acciones positivas de los poderes públicos que contribuyan a erradicar dicha discriminación (art. 14 EAnd).

En segundo lugar, igualmente dentro de este contenido dogmático estatutario, el derecho antidiscriminatorio toma la forma concreta de un derecho social, en particular referido a un determinado colectivo, por ejemplo, las personas dependientes (art. 16. 3 EIB) o las personas con discapacidad y sus familias (art. 10. 3 EIB).

Una tercera fórmula adoptada es su plasmación como un principio rector. En este caso, puede adscribirse igualmente a un colectivo subjetivamente identificado, como las personas con discapacidad (art. 37. 1. 5 EAnd),

---

<sup>8</sup> Por todos, el art. 10.2 EAnd, que establece que «la Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando *cualquier discriminación* laboral, cultural, económica, política o social».

<sup>9</sup> «Se prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios contemplados en este Título, particularmente la ejercida por razón de sexo, orígenes étnicos o sociales, lengua, cultura, religión, ideología, características genéticas, nacimiento, patrimonio, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. La prohibición de discriminación no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas» (art. 14 EAnd).

<sup>10</sup> Ambos comparten la siguiente redacción «todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal».

colectivos étnicos (art. 16. 23.<sup>a</sup> ECyL) o bien concebirse como un principio que, a su vez, orienta a los demás principios rectores, una especie de «principio de los principios» (art. 37. 2 EAnd<sup>11</sup>).

Una cuarta fórmula se inserta en la parte orgánica, en particular en la articulación del espacio competencial de las comunidades autónomas, concretamente dentro de sus competencias exclusivas, avalando ese régimen de exclusividad competencial la elaboración de políticas de igualdad social que establezcan medidas de discriminación positiva (art. 78. 37.<sup>a</sup> EAr o art. 9.1. 29.<sup>a</sup> EEx).

Sobre esta diversidad de formatos jurídico-estatutarios para afrontar la erradicación de la discriminación se proyectan una serie de garantías, que pasan desde la legitimación para la adopción de acciones positivas (art. 14 EAnd), de una cláusula de vinculación a ese objetivo o derecho antidiscriminatorio respecto a los poderes públicos y a los particulares, lo que supone la obligación de interpretarlos en el sentido más favorable a su efectividad, que se aplicará sobre la reserva de ley autonómica para la regulación de cada derecho —garantía normativa—, así como para la articulación de prestaciones y servicios destinados a la materialización de cada derecho (art. 38 EAnd) o de su reflejo en los medios de acción exterior de la comunidad, en la que propiciarán la prohibición de cualquier forma de discriminación (art. 67 ECyL). A estas garantías específicas, se unen las garantías normativas y judiciales —exigibles en sede judicial bajo las condiciones legalmente establecidas, es decir requieren esa mediación del legislador— genéricas con las que se protege la inserción estatutaria de los derechos y que se acompañan de una garantía orgánica de los mismos que se refiere a la figura de los defensores del pueblo autonómicos, con las distintas denominaciones (Procurador del Común, Justicia, Defensor del pueblo, Síndic de Greuges, etc.).

La plasmación estatutaria de la lucha contra la discriminación tiene además una dimensión subjetiva y otra objetiva. Subjetivamente, los destinatarios de modo específico de las mismas son fundamentalmente destinatarias, dado que la mujer es el principal referente, de forma expresa («derechos de las mujeres» art. 19 ECat, «mujeres y hombres» art. 11 EV, «del hombre y de la mujer», art. 4.3 ECLM), o de forma más genérica, bajo locuciones como «erradicar la discriminación por razón de sexo» (art. 153, b ECat, art. 17.2 EIB) o «no discriminación por razón de género» (art. 14.1 ECyL). Este estatuto castellanoleonés introdujo de forma novedosa la interdicción de la discrimi-

<sup>11</sup> «Los anteriores principios se orientarán además a superar las situaciones de desigualdad y discriminación de las personas y grupos que puedan derivarse de sus circunstancias personales o sociales o de cualquier otra forma de marginación o exclusión».

nación por razón de orientación sexual, tanto directa, como indirecta, yendo un paso más allá de la concepción tradicional binaria hombre-mujer (Seijas, 2011:173-183). No obstante, otros colectivos se han singularizado estatutariamente como ámbito personal sobre el que proyectar la actuación autonómica antidiscriminatoria. Así, diversos colectivos étnicos, culturales y religiosos presentes en la comunidad autónoma, como por ejemplo los gitanos (art. 16. 23.<sup>a</sup> ECyL), las personas con discapacidad y sus familias (art. 10. 3.<sup>a</sup> EV), las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social, en el mismo precepto; las personas dependientes (art. 16.3.<sup>a</sup> EIB).

Objetivamente, los ámbitos de actuación donde se explicita estatutariamente la voluntad autonómica de actuación en la búsqueda de la erradicación de la discriminación son los de carácter laboral, cultural, económico, político o social (art. 10.2 EAnd), que se especifican remitiéndose al ámbito educativo, en particular en los procesos y condiciones en las que se desarrolla la admisión (art. 21. 3.<sup>a</sup> EAnd); a la actuación de la Administración, que lo ha de insertar como un principio de actuación, junto a otros como el de proximidad a los ciudadanos (art. 133 EAnd); los medios audiovisuales (art. 208 EAnd o art. 52 ECat, que se amplía en Aragón a los servicios audiovisuales, y a las tecnologías de la información y la comunicación —art. 28.2.<sup>a</sup> EAr—); el uso de las lenguas propias y oficiales (art. 6. 2.<sup>a</sup> ECat) o en el ejercicio de los derechos laborales y sindicales de los trabajadores (art. 45.3.<sup>a</sup> ECat).

Como colofón a esa dimensión ambiciosa sobre la que las autonomías han buscado estatutariamente erradicar la discriminación hemos de citar al Estatuto de Castilla y León, que lo vincula a una cada vez más necesaria «cultura de la paz, de la tolerancia, del respeto y del civismo democráticos», donde se ha de, rechazar cualquier actitud que promueva la violencia, el odio, la discriminación o la intolerancia, o que, de cualquier otra forma, atente contra la igualdad y la dignidad de las personas (art. 16. 25.<sup>a</sup> ECyL).

## 2. LA DIMENSIÓN ORGÁNICA: LA PRESENCIA DE LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La reflexión que haremos sobre este particular presenta un doble carácter: descriptivo y prescriptivo. Este matiz es reseñable porque el significante, el lenguaje, es un indicador muy relevante sobre la importancia que se le confiere al derecho antidiscriminatorio y, sobre todo, la designación de las consejerías, es un lienzo donde se plasma la orientación ideológica de las políticas en materia de derecho antidiscriminatorio.

Desde un punto de vista gráfico podemos hallar organizaciones institucionales autonómicas que carecen de ese denominador de igualdad en la

denominación de sus consejerías<sup>12</sup> y aquellas que sí lo incorporan. Dentro de estas podemos identificar una terna de patrones para afrontar orgánicamente el derecho antidiscriminatorio. El de unas autonomías conservadoras, unas autonomías contenidas y, un tercer bloque, el de autonomías progresistas y realmente comprometidas en ampliar el marco de actuaciones del derecho antidiscriminatorio.

Las autonomías más conservadoras, que anclan el derecho antidiscriminatorio e igualitario en conceptos tradicionales como la familia, la infancia, la juventud, la cultura o la política social, son autonomías muy moderadas e, incluso, refractarias a introducir actuaciones de los poderes públicos que frenen la discriminación por razones de orientación o identidad sexual, expresión de género, estados serológicos o predisposiciones genéticas a sufrir patologías y trastornos (art. 2.1 Ley 15/2022). En este grupo podemos incluir a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con una Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades donde sí se integra con rango de dirección general la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad<sup>13</sup>. Una nota común de las actuaciones de estas consejerías es la de ser canalizadoras de subvenciones, elemento en el que —sosteniendo su oportu-

---

<sup>12</sup> Así, en el momento de redactar este texto y conscientes de la volatilidad política de este punto, podemos hacer las siguientes menciones. La Comunidad Autónoma de Madrid dispone de una Consejería de Familia, Juventud y Política Social; el Principado de Asturias de una Consejería de Derechos Sociales y Bienestar; Galicia de una Consejería de Política Social y Juventud; la Comunidad Foral Navarra de una Consejería de Derechos Sociales, aunque también incide en el ámbito material del derecho antidiscriminatorio las actuaciones de la Consejería de Políticas Migratorias y Justicia o en Aragón, la Consejería de Ciudadanía y Derechos Sociales.

<sup>13</sup> Entre cuyos cometidos se sitúa el fomento y planificación de actuaciones dirigidas a la diversidad. El epicentro de la actuación de dicha consejería es la Gerencia de Servicios Sociales, que se complementa con otras dos direcciones generales de Personas Mayores y la Dirección General de la Mujer. En términos de gasto, esta consejería recibe el 9% del presupuesto de la Comunidad Autónoma, Ley 3/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2023 (1 263 177 985 €). Las dos consideraciones más reseñables sobre esos fondos aluden a su origen y a su destino. Su procedencia es mayoritariamente (77, 22%) de fondos externos, como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los fondos REACT-EU y otros programas como los FSE o la Ayuda a la Transición Económica, con lo que se puede deducir que esta externalización de la captación de fondos enfatiza su volatilidad y su no consideración como un gasto inherente a las políticas autonómicas. En el marco de los gastos, destaca por tener tres ejes de acción: las actuaciones con personas mayores, dependientes y con discapacidad.

nidad y necesidad— se diluye el mensaje y el contenido sustantivo de propiciar la erradicación de la discriminación como objetivo vital de la sociedad. En este bloque «conservador y tradicional», podemos adscribir el diseño orgánico de las comunidades de Andalucía (Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad), Región de Murcia (Consejería de Política Social, Familias e Igualdad), Galicia (Consellería de Política Social y Juventud) o Madrid (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

En el otro extremo ideológico hallamos la articulación de consejerías que desde el propio lenguaje utilizado en su denominación y en la estructuración de sus órganos internos, así como en el diseño de sus políticas, reflejan una política más creativa, más avanzada y más progresista en la lucha contra la desigualdad y la discriminación. Así, podemos citar la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud que fue el resultado del acuerdo de izquierda para gobernar Canarias fruto de las elecciones autonómicas de 2018, que no se ha revalidado en 2023<sup>14</sup>.

Un tercer bloque, donde podemos ubicar a modo de zona de incertidumbre, si traspusiéramos la estructura de un concepto jurídico indeterminado a este análisis, a aquellas comunidades autónomas que insertan el término igualdad en su diseño orgánico, cubriendo el expediente, y lo van combinando con diferentes políticas conexas a la lucha contra la discriminación, como la cooperación al desarrollo, el fomento de la participación o la cultura<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> En este bloque progresista podíamos situar la Consellería de Igualdad Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana, donde se encontraban áreas de gran interés como Diversidad Funcional o Igualdad en la Diversidad (<https://tinyurl.com/3x4674a2>) o el Departament d'Igualtat i Feminismes de la Generalitat de Catalunya, al que se adscribe el pionero Organismo de Protección y Promoción de la Igualdad de Trato y la No-discriminació (OITND), que desde marzo de 2022 es el referente para la lucha contra la discriminación habilitando un cauce de denuncias (<https://tinyurl.com/2p-9jzy8h>).

<sup>15</sup> Así, la igualdad se conectaba a la cooperación para el desarrollo en Extremadura (Consejería de Igualdad y cooperación para el Desarrollo); en Aragón se vinculaba a un interesante liderazgo de esa comunidad en la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos, diseñando una Consejería de Ciudadanía y Derechos sociales; en la Comunidad Foral Navarra hallamos dos Consejerías con directo protagonismo en la materia: la Consejería de Derechos Sociales y la Consejería de Políticas Migratorias y Justicia; en Illes Balears se han aglutinado con otros departamentos tradicionalmente presentes en la configuración de los gobiernos autonómicos (así la Consejería de Presidencia, Función Pública e Igualdad); en Euskadi, Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales; la Consejería de la Rioja de Igualdad, Participación y Agenda 2030, donde las políticas «verdes» se asocian a esta combinación funcional de actuaciones; en

Tras este análisis institucional, la lectura principal —dimensión prescriptiva— es que la lucha contra la igualdad y la discriminación queda subordinada de modo volátil a los presupuestos ideológicos. Por el contrario, es necesario que se expanda a un principio basilar de nuestra cultura democrática, despojándose de esos lastres políticos acentuados con los extremos populistas, para poder considerar que la lucha antidiscriminatoria está siendo eficaz y se asienta con rigor. Para ello es necesario su proyección transversal, más allá de la actividad de la específica consejería o departamento que incorpora esa denominación en su razón de ser. «Esta idea de la transversalidad o *mainstreaming*<sup>16</sup> de la igualdad [...] no se logrará si únicamente se desarrolla una política específica o vertical de la igualdad, sino si este principio, además, impregna la elaboración de cualquier política pública que pueda tener incidencia de forma directa o indirecta, en la consecución de la deseada igualdad» (Desdentado, 2023: 124).

### 3. LA DIMENSIÓN NORMATIVA AUTONÓMICA

La legislación autonómica en materia de derecho antidiscriminatorio tiene como referente la Ley 19/2020 de 30 de diciembre, de Igualdad de Trato y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Cataluña. El análisis de este texto, en clave relacional con la Ley 15/2022, depara los siguientes apuntes.

Competencialmente, plantea una quiebra a la lógica temporal según la cual primero aparecen las bases y, posteriormente, el desarrollo de las mismas. Este desarrollo, *ex ante*, de las bases, se integra en el ordenamiento desde el principio de la supletoriedad de la Ley 15/2022 (DF 8.14), siempre y cuando se sustente en competencias «propias». Esa propiedad competencial no solo ha de vincularse a la exclusividad, sino también al desarrollo, sobre un anclaje estatutario. Por su parte, el desarrollo de unas bases *non natas* se sustenta en su diseño sobre el respeto a los principios constitucionales.

---

Cantabria, donde la Consejería de Universidades, Igualdad, Cultura y Deporte cobraba otro perfil, igualmente lógico si conectamos la búsqueda de la igualdad a través de la educación (Rey Martínez, 2021: 32) y la cultura, relación que nos lleva, finalmente, a Castilla-La Mancha, donde la lacónica expresión «Consejería de Igualdad», deja un amplio margen de actuación a sus propuestas.

<sup>16</sup> En una aplicación más usual el *mainstreaming* en igualdad de género contempla: aportar un enfoque global de igualdad de género, incorporar la perspectiva de género en la agenda política, poner en práctica la igual participación política, económica y social de mujeres y hombres y poner en práctica un cambio en las culturas institucional y organizativa (Souto, 2011:72-73).



Materialmente, puede considerarse como el referente inspirador e impulsor de la ley estatal. En primer lugar, la ley adelanta esa naturaleza común e integral, lo que conlleva su proyección en diferentes ámbitos, hasta un total de dieciséis, de aplicación material: desde el empleo y la función pública, hasta los cuerpos y fuerzas de seguridad, pasando por la educación, la vivienda, la Administración de Justicia, los medios de comunicación y las redes sociales.

En segundo término, se realiza una clasificación taxonómica mucho más exhaustiva que la estatal, apoyada en un riguroso glosario de definiciones (art. 4) del que la Ley 15/2022 prescinde. Así, esa minuciosidad se remite a la eliminación de cualquier discriminación que traiga causa por razón de nacimiento o lugar de nacimiento; procedencia, nacionalidad o pertenencia a una minoría nacional; raza, color de piel o etnia; opinión política o de otra índole; religión, convicciones o ideología; lengua; origen cultural, nacional, étnico o social; situación económica o administrativa, clase social o fortuna; sexo, orientación, identidad sexual y de género o expresión de género; ascendencia; edad; fenotipo, sentido de pertenencia a grupo étnico; enfermedad, estado serológico; discapacidad o diversidad funcional, o por cualquier otra circunstancia de la condición humana, real o atribuida. En particular, en una aproximación interseccional (La Barbera y Espinosa, 2022: 151), las que vienen motivadas por el racismo y la xenofobia; del antisemitismo, la islamofobia, la arabofobia, la cristianofobia, la judeofobia o el antigitanismo; de la aporofobia y la exclusión social; del capacitismo; de la anormalofobia; del sexismo; de la homofobia o la lesbofobia, la gayfobia, la transfobia, la bifobia, la intersexofobia o la LGBTIfobia<sup>17</sup>. Todas estas actuaciones evidencian la necesidad de incorporar a las normas las nuevas tendencias en materia de derechos (Figueroa, 2022: 18), pero a la vez es una alerta sobre el riesgo de petrificación jurídica de los estereotipos como mecanismos de desigualdad (Morondo Taramundi, 2023: 714).

Una de las singularidades de esta norma es la habilitación de instrumentos para la protección y la promoción del derecho a la igualdad y no discriminación. Entre ellas, el principal, inspirador de la futura estatal Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y no Discriminación, es el Organismo de Protección y Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación. Su creación en marzo de 2022 le ha convertido en el único organismo específico encargado de velar por el cumplimiento de la ley, con el objetivo de evitar toda forma de discriminación, directa o indirecta, tanto en el sector público como en el ámbito privado. Está integrado, por un lado, por un comité de expertos que puede intervenir en procedimientos de instrucción y sanción y elaborar informes,

---

<sup>17</sup> *Diario la Ley*, 5 de enero de 2021. Disponible en: <https://tinyurl.com/4x2tb6va>.

generalmente facultativos y no vinculantes, salvo en los casos en que la Administración sea parte en el procedimiento que evalúe, y, por otro, por una comisión de seguimiento del cumplimiento de la norma. A este se agregan tres mecanismos de seguimiento y protección: el Centro de Memoria Histórica y Documentación de la Discriminación —organismo encargado de la custodia de archivos, registros y documentos, incluidos documentos audiovisuales, de las entidades que luchan contra la discriminación en el ámbito social, político y cultural que deben ser de libre acceso para la ciudadanía—; el Observatorio de la Discriminación y la Comisión para la Protección y la Promoción para la Igualdad de Trato y la No Discriminación. Un paralelismo entre ambos diseños normativos evidencia una sólida similitud funcional, diferenciándose en la naturaleza jurídica. Mientras el organismo estatal se concibe como una entidad de derecho público, con plena independencia y autonomía funcional respecto de las administraciones públicas (art. 41.1), la institución catalana apuesta por su conexión política a un departamento (art. 33.2) y por una estrecha conexión al Parlamento, al que debe rendir cuentas y que se cuele en su organigrama al exigir que en la comisión de seguimiento haya un representante de cada grupo parlamentario (art. 33.4 b) lo que redundará en un alejamiento de la necesaria independencia funcional que avalaría un deseable órgano que ha de velar por la no discriminación.

El resto de comunidades autónomas han focalizado su actividad normativa en regulaciones específicas en materia de interdicción de la discriminación por razones de género (v. gr. Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura; Ley 2/2021, de 7 de junio, Igualdad Social y no Discriminación por Razón de Identidad de Género, Expresión de Géneros y Características Sexuales, de Canarias; Ley 5/2022, de 6 de mayo, de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI en Castilla-La Mancha).

Como se ha avanzado, el derecho antidiscriminatorio ha encontrado un cauce normativo preeminente que es de la convocatoria de subvenciones para la realización de distintas acciones o programas que implementan los objetivos autonómicos en la materia (V. gr. Decreto 205/2018, de 18 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las entidades locales para el funcionamiento de las oficinas de Igualdad y Violencia de Género), que luego se concretan bajo la forma de órdenes, para la convocatoria de cada subvención o proyectos.

La actuación regulatoria de las comunidades autónomas no se agota en los boletines oficiales, siendo necesario destacar la elaboración de estrategias (v. gr. Estrategia Regional Andaluza para la cohesión e Inclusión social) o guías para implementar los objetivos en derecho antidiscriminatorio. En este sentido, una de las más completas es la formulada en el País Vasco, Eraberean. Este se define como una red impulsada por el Departamento de Empleo y

Políticas Sociales que, a través de la Dirección de Política Familiar y Diversidad y en colaboración directa con distintas entidades del tercer sector —ámbito de la inmigración, promoción del pueblo gitano o colectivos LGTBI—, que pretende promover la aplicación del principio de igualdad de trato y no discriminación en las políticas públicas y en la sociedad civil de la Comunidad Autónoma de Euskadi, promoviendo, tanto a nivel institucional como social, discursos y prácticas inclusivas y activando agentes y recursos para hacerlo efectivo. Y es que se verifica que la necesidad de que los poderes públicos asuman «obligaciones positivas» marca la efectividad de los derechos fundamentales (López Guerra, 2021: 124).

#### 4. LA DIMENSIÓN JURISPRUDENCIAL

La Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación solo ha tenido, en el momento de escribir este trabajo, una exigua recepción por parte del Tribunal Constitucional (STC 34/2023, de 18 de abril, FJ 7). El recurso a la misma se realizó para validar la constitucionalidad de dos incisos referidos a la inserción a la «perspectiva de género» que la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE), realizaba en materia de orientación educativa y profesional del alumnado, tanto en la educación secundaria obligatoria (art. 22.3 LOMLOE) como en el bachillerato (art. 35. 1 LOMLOE). El Tribunal sostiene que dichas referencias solo persiguen reforzar la competencia digital y actuar sobre desigualdades detectadas, sin imponer ninguna «perspectiva o adhesión ideológica», algo que es coherente con la Ley 15/2022, cuyo art. 4.4 establece «que establece «en las políticas contra la discriminación se tendrá en cuenta la perspectiva de género y se prestará especial atención a su impacto en las mujeres y las niñas como obstáculo al acceso a derechos como la educación, el empleo, la salud, el acceso a la justicia y el derecho a una vida libre de violencias, entre otros» (FJ 7).

Por su parte, el Tribunal Supremo ha incluido la recepción de esta ley en aspectos formales o procesales del enjuiciamiento, entre los que destaca la referencia al art. 19.2 de la misma, donde se establece la obligación de las administraciones públicas de favorecer la información y accesibilidad a la justicia de los grupos especialmente vulnerables, lo que lleva a redactar la sentencia en «formato de lengua fácil» (TS, Sala de lo Penal, Sección 1.ª, Sentencia 339/2023, de 10 de mayo, F. 21; STS 341/2023, de 10 de mayo, F. 15) (Ledesma, 2021: 13), pero también en el contenido sustantivo de sus pronunciamientos. Así, es destacable la fundamentación jurídica de la decisión jurisprudencial que sostiene que «la mujer que, por razón de violencia de género, no estaba ya unida ni convivía con el causante en el momento de su fallecimiento, tiene derecho a

la pensión de viudedad de parejas de hecho», en base precisamente a la consideración del derecho para la igualdad de trato y no discriminación como un principio informados del ordenamiento jurídico, concretamente desde los arts. 4.4 y 7 de la Ley 15/2022, de 12 de julio (STS, sala de lo Social, Secc. 1.ª, 272/2023, de 13 de abril, F. 7). Esta misma traslación sustantiva ha tenido eco en la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia. (v. gr. STSJC, Sala de lo Social, Secc. 1.ª, 658/2023, de 3 de febrero, F. 5.º)<sup>18</sup>. No obstante, hallamos en una sentencia de un juzgado de lo social de León una de las más sensatas plasmaciones jurisprudenciales de esta ley. Realiza un análisis exhaustivo de la misma, en un proceso que tiene como causa una demanda de nulidad de un despido, esgrimiendo como causa del mismo una discriminación por ser gitano<sup>19</sup>. La descripción de la Ley, con la que ponemos punto final a esta reflexión, es su descripción como una ley de garantías «que no pretende tanto reconocer nuevos derechos como garantizar los que ya existen», esto es, una ley conducente a hacer que nuestro orden constitucional sea eficaz.

#### IV. CUATRO TESIS SOBRE LA DIMENSIÓN AUTONÓMICA DE LA LEY 15/2022, DE 12 DE JULIO, INTEGRAL PARA LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN Y UNA REFLEXIÓN FINAL

##### *El derecho antidiscriminatorio, una cuestión de sinergias comprensible desde un planteamiento sistémico*

La erradicación de la discriminación en un Estado descentralizado no puede concebirse como el monopolio de uno de sus componentes. Por ello, la

---

<sup>18</sup> En esta sentencia el TSJ de Cataluña se apoya en la Ley 15/2022, a los efectos de sustantivar «la enfermedad o condición de salud» como una causa de discriminación distinta a la de discapacidad, que sería determinante para un fallo en el que se dictamina la nulidad de un despido. Hasta este pronunciamiento explícito del legislador, la doctrina y la jurisprudencia habían fluctuado entre la necesidad de ponderar el carácter imprevisible de la curación o su larga duración y la concurrencia de un elemento intrínsecamente segregacionista, circunstancias que ahora se resuelven con la identificación sustantiva de ese elemento prohibido de discriminación (F. 5.º).

<sup>19</sup> Sentencia 00124/2023, Juzgado de lo Social n.º 3 de León, 18 de mayo de 2023. El fallo es estimatorio de la demanda, concluyendo en la declaración de nulidad del despido y condenando a la empresa demandada a la readmisión del trabajador, al apreciar la vulneración de su derecho fundamental a la igualdad de trato, «el clima hostil que percibía el trabajador por su condición racial, nos ofrece indicios suficientes de la discriminación padecida por este en la acción extintiva» (F. 5.º).

acción conjunta de los diferentes órganos, Estado, comunidades autónomas y entidades locales en la regulación y realización de las funciones conducentes a esa plenitud de la igualdad es uno de los rasgos más sobresalientes de la Ley 15/2022. Adicionalmente, responde a un patrón sistémico, marcado singularmente por un íter que se refuerza por esta ley. En esa secuencia hallamos el fundamento del derecho antidiscriminatorio español, la Constitución, y a partir de ahí los estatutos de autonomía asumieron esa potestad normativa, especialmente a través de sus competencias en políticas sociales, educación y sanidad. Las regulaciones autonómicas se vieron impulsadas por la legislación estatal, teniendo como referencia, entre otras, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres; la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte o el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social. En ese flujo, las comunidades autónomas, en particular las más progresistas, fueron avanzando de modo específico, v. gr. Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura, o bien de modo más amplio en materia de igualdad de trato y no discriminación, v. gr. Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de Igualdad de Trato y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Desde este impulso, el legislador estatal aprueba la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación, que a su vez se ha de convertir en la semilla que promueve la legislación en derecho antidiscriminatorio en comunidades eriales, definida por su condición de básica y supletoria.

### ***Una ley básica, pretendidamente básica***

En términos competenciales, la ley Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación confluye en su consideración sobre un marco competencial concurrente, en cuanto diseña un cuerpo legal que actúa como mínimo común denominador de las actuaciones autonómicas, sobre las que asienta una preceptiva colaboración para alcanzar una eficacia. Pese a que el legislador dejó entrever sus dudas, «vocación de convertirse en el mínimo común normativo», el carácter básico se proyecta en la mayor parte de su contenido lo que evidencia esa función estructural y homogeneizadora que se presume de la normación que singulariza la concurrencia competencial. Al mismo objetivo, conseguir la erradicación de la discriminación, se ha de agregar su fundamentación competencial compartida en lo referente a su anclaje en la competencia estatal sobre ramas del derecho como la procesal, mercantil, civil o laboral.

***Una ley supletoria que refuerza la prevalencia de la legislación autonómica especializada y más favorable***

Esta regulación del objetivo de la ausencia de discriminación se conceptúa como supletoria respecto a las comunidades autónomas que ya han legislado y decae frente a otras normas, tanto estatales, como autonómicas, que regulan de modo específico algunos aspectos de este régimen tuitivo y que prevalecerán frente a la misma, en aras a esa máxima de *lex specialis derogat generali*.

***Un diseño orgánico autonómico marcado por la ideología, focalizado en la gestión de subvenciones y necesitado de una proyección transversal para optimizar objetivos y recursos***

La dimensión autonómica de la lucha contra la discriminación en el plano institucional depara la posibilidad de articular una presentación taxonómica desde la cual se puede discernir tres propuestas diferenciadas. Las de aquellas autonomías que eluden cualquier elemento innovador en la lucha contra la discriminación, anclándose en referentes subjetivos tradicionales, fundamentalmente la familia, y que podríamos considerar como conservadoras. Por otro lado, las autonomías de corte ideológico progresista, que innovan tanto en la denominación de sus consejerías o direcciones generales, ampliando el espectro de actuaciones en derecho antidiscriminatorio en cuestiones como identidad de género o expresión de género, que buscan la inclusión, articulándola como un área de actuación de sus políticas y que son un referente en la implementación autonómica de la Ley 15/2022. En un tercer grupo, podríamos situar a aquellas autonomías que, apostando por la búsqueda de la igualdad en sus políticas, han acomodado esta actuación a diferentes combinaciones orgánicas y funcionales que pasan por vincularlas a función pública, Agenda 2030 o universidades. Un dato común a todas ellas es la hipertrofia en sus actuaciones de la política de subvenciones. La impresión que transmiten es que priorizan más esa función contable que el diseño y concienciación de los valores de erradicación de la discriminación y, en esa misión, hay un dato que deberían potenciar: la transversalidad de sus políticas antidiscriminatorias. En esa proyección horizontal hallarían una optimización de los recursos y una eficacia mayor en sus objetivos.

Como reflexión final hay que decir que la aparente asimetría que hallamos en la Ley 15/2022 tiene dos grandes vertientes. Por un lado, un legislador estatal asume la responsabilidad de garantizar un derecho fundamental, como es la igualdad y la interdicción de la discriminación, recurriendo por ello a una ley ordinaria, en lugar de a una ley orgánica como esperaríamos si se tratase de un desarrollo de un derecho de ese cariz. Por otro, su contenido se dirige a un

campo de aplicación que es prácticamente monopolio de las comunidades autónomas, debido a sus competencias concurrentes y compartidas. Ambos argumentos nos llevan a pensar sobre la fragilidad de sus garantías y en la deriva recentralizadora cuando buscamos dotar de eficacia general al Estado social. Junto a la buena intención del legislador estatal, un manojo de sombras empaña esa vocación. La efectividad de la ley va a ir pareja a un reforzamiento de lo básico, puesto que son las comunidades autónomas las artífices materiales de sus mandatos, y a una volatilidad política que, de momento, ha derivado en la no creación de la Autoridad Independiente, que se regula para velar por su contenido, y en el desmantelamiento de las estructuras autonómicas en la materia, a golpe de convocatoria electoral. No obstante, la necesidad de una regulación en este ámbito nos lleva a confiar que, frente a la anomia en materia de protección integral frente a la discriminación, su mensaje, sus objetivos y sus garantías calen en la educación y en la sociedad. Solo así alcanzaremos una ansiada cultura constitucional, alejada de la discriminación.

### **Bibliografía**

- Aja, E. (1985). *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.
- (1989). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Balance y perspectivas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 4, 233-254.
- Barrère Unzueta, M. A. (2018). Filosofías del Derecho antidiscriminatorio: ¿qué Derecho y qué discriminación?: una visión contra-hegemónica del Derecho antidiscriminatorio. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 34, 11-42. Disponible en: <https://doi.org/10.53054/afd.vi34.2326>.
- Biglino Campos, P. (1997). La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectiva. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 17 (50), 29-59.
- Caamaño, F. (2007). Sí pueden. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, 33-46.
- Carmona Cuenca, E. y Macías Jara, M. (2023). Igualdad de mujeres y hombres y derecho antidiscriminatorio. La Constitución española de 1978. En E. Carmona Cuenca e I. Garrido Gómez (coords.). *Igualdad efectiva de mujeres y hombres. Estudio interdisciplinar* (pp. 85-102). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Crenshaw, Kimberle (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, 8, 139-167.
- De Otto y Pardo, I. (1988). *Derecho Constitucional (Sistema de fuentes)*. Barcelona: Ariel.
- Desdentado Daroca, E. (2023a). La Ley orgánica 372007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (I): presupuestos, principios básicos,

- instrumentos y organización administrativa para la igualdad. En E. Carmona Cuenca e I. Garrido Gómez (coords.). *Igualdad efectiva de mujeres y hombres. Estudio interdisciplinar* (pp. 117-132). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Díez Picazo, L. M. (2006). ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78, 63-75.
- (2007) De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de Derechos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81, 63-70.
- Figueruelo Burrieza, A. (2022). *Nuevas tendencias en materias de derechos y libertades*. Navarra: Aranzadi.
- Gómez Fuentes, A. (2023). La carga de la prueba tras la reforma operada por la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación. *Diario La Ley*, 10217, 2.
- Jiménez Campo, J. (1989). ¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el estado autonómico. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 9 (27), 39-92.
- La Barbera, M. y Espinosa Fajardo, J. (2022). La interseccionalidad en las políticas públicas. En M. Alonso Álvarez, y M. Lois González (eds.). *Género y política. Nuevas líneas de análisis ante la cuarta ola feminista*. (pp. 151-168). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lasagabaster Herrarte, I. (1999). La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del estado de las autonomías. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19 (55), 43-76.
- Ledesma Narváez, M. (2021). Los caminos del Tribunal Constitucional hacia una justicia inclusiva. En C. Landa Arroyo. *La construcción de la democracia y la garantía de los derechos* (pp. 11-25). Lima: Palestra.
- López Guerra, L. (2021). *Protección multinivel de los derechos humanos. Sistemas europeo e interamericano*. Lima: Palestra.
- León Alonso, M. (2010). *La protección constitucional de la salud*. Madrid: La Ley.
- MacKinnon, C. A. (1991). Reflections on Sex Equality under Law. *The Yale Law Journal*, 100 (5), 1281-1328. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/796693>.
- Morondo Taramundi, D. (2023). Los estereotipos como mecanismos de desigualdad y alienación: un análisis desde el derecho antidiscriminatorio. *Oñati Socio-legal Series*, 13 (3), 710-729. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1381>.
- Muñoz Machado, S. (1992). La organización de los sistemas de salud (la integración, la reforma y la crisis de los servicios sanitarios públicos). En *Actas del I Congreso de Derecho y Salud*. Barcelona: Juristas de la Salud.
- (2018). Comparecencia en la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 13 *Legislatura*, 638, 1-22.
- Porras Nadales, A. (2021). Sistema autonómico y sistema de gobernanza. En M. Holgado González y M. R. Pérez Alberdi (dirs.). *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra* (pp. 17-32). Valencia: Tirant lo Blanch.



- Presno Linera, M. A. (2022). *Libre desarrollo de la personalidad y derechos fundamentales*. Madrid: Marcial Pons.
- Rey Martínez, F. (2021). *Segregación escolar en España. Marco teórico desde un enfoque en derechos fundamentales y principales ámbitos: socioeconómico, discapacidad, etnia y género*. Madrid: Marcial Pons.
- Ridao, J. (2021). Carencias y problemáticas de las relaciones de colaboración entre el estado y las comunidades autónomas durante la gestión de la COVID-19. *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales*, 2, 1-46.
- Seijas Villadangos, E. (2011). Art. 14: Derecho a la no discriminación por razón de género. En I. Sáez Hidalgo y F. Rey Martínez, (dirs.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León: Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre* (pp. 173-183). Navarra: Civitas-Thomson Reuters.
- (2023). *Sanidad y Constitución. Nuevos retos*. Madrid: Marcial Pons.
- Souto Galván, C. (2011). Mainstreaming de género. En E. Álvarez Conde, A. Figueuelo Burrieza, y L. Nuño Gómez (dirs.). *Estudios interdisciplinarios sobre igualdad* (pp. 71-87). Madrid: Iustel.
- Torres del Moral, A. (2021). El constitucionalismo español de la dignidad. En M. Holgado González y M. R. Pérez Alberdi (dirs.). *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra* (pp. 189-210). Valencia: Tirant lo Blanch.