



Asamblea General

Distr. general
9 de marzo de 2020
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

43^{er} período de sesiones

24 de febrero a 20 de marzo de 2020

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Visita a España

Informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías* **

Resumen

El Relator Especial sobre cuestiones de las minorías visitó España del 14 al 25 de enero de 2019. En el presente informe, formula una serie de recomendaciones y observaciones con miras a ayudar al Gobierno y a otros actores pertinentes en sus esfuerzos encaminados a superar los retos enfrentados al hacer efectivos los derechos humanos de las minorías en España.

En el informe, el Relator Especial también examina los avances y se centra en esferas de especial importancia en relación con las minorías, como la educación, la utilización de los idiomas de las minorías, la vivienda, el empleo, los servicios administrativos y judiciales, el acceso a la salud y otros servicios públicos, la participación de las minorías en la vida pública y los esfuerzos por combatir el discurso de odio y otras formas de intolerancia dirigidas a las minorías, como la islamofobia y el antigitanismo. El informe también incluye una sección sobre la comunidad sorda y el uso de las lenguas de señas en España.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

** Este informe se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.



Anexo

Informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías sobre su visita a España

I. Introducción

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

2. Además, el Relator Especial celebró consultas con un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de cuestiones que afectan a las minorías. También se reunió con miembros de comunidades minoritarias, como las comunidades romaní, asturiana, balear, vasca, catalana, gallega y valenciana, y sus representantes; representantes de las minorías musulmanas y judías, migrantes de Marruecos, y otras personas. De los miembros de las comunidades minoritarias con los que se reunió el Relator Especial, los integrantes y representantes de la comunidad romaní representaban, con una gran diferencia, la mayor proporción. Ello se debió en parte a que la población romaní de España, estimada en 750.000 personas¹, es la mayor de Europa occidental, pero también a que los romaníes siguen figurando entre las personas más marginadas y vulnerables del país, y el antigitanismo sigue estando muy extendido y profundamente arraigado en las actitudes sociales y culturales y en las prácticas institucionales. También se reunió con defensores de los derechos de las minorías, con representantes de las mujeres y los jóvenes pertenecientes a minorías, así como con trabajadores comunitarios.

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

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

4. En consonancia con este concepto, y como se anunció en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías de 2017, las personas sordas y con pérdida auditiva que utilizan la lengua

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

de señas se consideran miembros de una minoría lingüística. El catalán, el vasco y otros grupos lingüísticos que pueden constituir una mayoría numérica en algunas regiones del país, pero cuyo número sigue siendo inferior a la mitad de la población total del Estado, también se consideran minorías de acuerdo con esta definición de trabajo.

5. El Relator Especial agradece al Gobierno de España el espíritu constructivo y la cooperación demostrados durante la visita y su disposición a entablar un diálogo abierto para comprender y evaluar mejor la situación de los derechos humanos de las minorías en el país. También expresa su agradecimiento a las numerosas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que le proporcionaron información y se reunieron con él².

II. Objetivos de la visita

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

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

III. Contexto general

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

9. Casi todos los españoles hablan el idioma oficial nacional, el español (castellano), como su primera o segunda lengua. En 11 de las 17 comunidades autónomas, el castellano es el único idioma oficial. En las 6 comunidades autónomas restantes (Cataluña, Islas Baleares, Galicia, País Vasco, Navarra y Comunidad Valenciana), el castellano es una lengua cooficial junto con una o más de las siguientes lenguas: catalán, vasco, valenciano, gallego y occitano (aranés). Casi el 30 % de la población de España habla los idiomas cooficiales. Además, la diversidad lingüística de España se ve aún más enriquecida por el

² Si bien el proyecto de informe en inglés se transmitió con antelación al Gobierno de España, en ese momento no se informó al Relator Especial de que se debía entregar una traducción al español con el proyecto de informe. El Relator Especial desea expresar su reconocimiento por el hecho de que, a pesar de estas circunstancias, el Gobierno de España transmitió sus preocupaciones y opiniones en relación con el presente informe. Esta información se incluye en una adición al informe.

abanico de lenguas que hablan las diferentes comunidades de inmigrantes, entre ellas el árabe, el rumano, el inglés, el alemán, el francés, el ruso, el portugués y el italiano. Aunque no hay datos fiables sobre el número exacto de usuarios de la lengua de señas (lengua de signos española y lengua de signos catalana) en el país, algunos estiman que está entre los 100.000 y los 150.000.

10. Una clara mayoría de españoles se consideran católicos, aunque en un estudio reciente el 46,8 % de los encuestados se declaró católico no practicante, frente al 21,5 % que se definió como católico practicante³. Muchas personas que pertenecen a minorías en razón de su religión o creencias se declaran ateas (el 12,5 %) o agnósticas (el 7,3 %). Otras minorías religiosas constituyen colectivos proporcionalmente mucho menores de la población española. Las recientes olas de inmigración han provocado un aumento del número de musulmanes y cristianos no católicos, especialmente protestantes, y el islam constituye el segundo grupo religioso más grande del país. Se cree que casi 2 millones de musulmanes podrían estar viviendo en España, lo que representa alrededor del 4 % de la población total del país. Muchos son inmigrantes de países del norte de África; casi la mitad son ciudadanos españoles. Los judíos en España constituyen menos del 0,2 % de la población, es decir, unas 40.000 personas.

IV. Marco jurídico e institucional

A. Marco internacional

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

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

B. Marco constitucional y legislativo

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

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

15. La Ley núm. 62/2003, de 30 de diciembre de 2003, traspuso a su ordenamiento nacional las Directivas núms. 2000/43 y 2000/78 del Consejo de la Unión Europea sobre la no discriminación. Contempla todos los motivos de discriminación e incluye definiciones

³ Centro de Investigaciones Sociológicas, "Macrobarómetro de octubre 2019. Preelectoral elecciones generales 2019", estudio núm. 3263 (octubre de 2019), pág. 38.

de la discriminación tanto directa como indirecta, aunque en algunos casos uno o más motivos no se especifiquen en una disposición particular.

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

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

18. Otras novedades legislativas importantes son la aprobación de la Ley núm. 27/2007, de 23 de octubre de 2007, por la que se Reconocen las Lenguas de Signos y se Regulan los Medios de Apoyo a la Comunicación Oral, y el Real Decreto Legislativo núm. 1/2013, de 29 de noviembre de 2013, por el que se Aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social⁴.

C. Marco institucional

19. La Ley núm. 62/2003, en su forma modificada por la Ley núm. 15/2014, de 16 de septiembre de 2014, de Racionalización del Sector Público y Otras Medidas de Reforma Administrativa, dispuso la creación del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica. El Consejo entró en funcionamiento el 28 de octubre de 2009⁵. Está adscrito administrativamente al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad a través del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, y es un órgano colegiado que incluye representantes de las administraciones nacional, regional y local, interlocutores sociales y varias organizaciones de la sociedad civil. El Consejo, que funciona de manera independiente, presta asistencia a las víctimas de la discriminación, realiza investigaciones y publica informes, ofrece mediación y presenta denuncias ante el Defensor del Pueblo, las autoridades públicas, los servicios de inspección y las organizaciones de consumidores. Ayudó a crear una red de asistencia a las víctimas de la discriminación racial o étnica; ocho organizaciones especializadas con oficinas en diferentes regiones prestan los servicios de apoyo⁶. No obstante, existen dudas sobre la capacidad del Consejo para iniciar investigaciones en casos de discriminación y para incoar procedimientos judiciales y participar en ellos⁷.

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

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

⁴ Comisión Europea, *Country Report: Non-Discrimination – Spain 2019* (Luxemburgo, Unión Europea), pág. 6. Disponible en www.equalitylaw.eu/downloads/4963-spain-country-report-non-discrimination-2019-pdf-1-32-mb.

⁵ *Ibid.*, pág. 9.

⁶ Véase https://asistenciavictimasdiscriminacion.org/wp-content/uploads/2013/10/TRIPTICO-folleto-servicio_castellano.def_.pdf.

⁷ Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, Informe de la ECRI sobre España (quinto ciclo de supervisión; 27 de febrero de 2018), pág. 18.

comunidades autónomas también contribuyen a la agenda de derechos humanos en los planos regional y local.

22. Por último, en lo que respecta al movimiento asociativo romaní, en 2005 se creó, en virtud del Real Decreto núm. 891/2005, de 22 de julio de 2005⁸, el Consejo Estatal del Pueblo Gitano, en calidad de órgano consultivo interministerial adscrito al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, que cuenta con la participación de un número importante de organizaciones y asociaciones romaníes. Sus principales objetivos son fomentar y reforzar la colaboración con la administración del Estado, en particular en el ámbito de las políticas de bienestar social, aumentar la conciencia sobre los derechos humanos de los romaníes en España y fortalecer la capacidad de protección y promoción de esos derechos. Se establecieron órganos consultivos similares a nivel regional, por ejemplo, en Cataluña, el País Vasco y Extremadura.

V. Medidas positivas y avances

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

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

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

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

⁸ Véase www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/PoblacionGitana/docs/tripticos/TripticoCastellano.pdf.

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

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

A. Datos desglosados

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

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

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

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

concretos en cuestiones de derechos humanos relacionadas con los romaníes, las personas afrodescendientes y los migrantes, entre otros.

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

B. Fuerzas del orden y autoridades judiciales

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

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

35. Se informó al Relator Especial de que se había elaborado un sistema de notificación que exigiría a los agentes del orden que detectaran las posibles situaciones de elaboración de perfiles étnicos en sus interacciones con la población. Al parecer, solo la policía

municipal de Madrid lo ha utilizado sistemáticamente, aunque se ha propuesto expandir su uso.

C. Marco de derechos humanos

36. España dispone, en líneas generales, de un amplio marco jurídico de protección de los derechos humanos. Sin embargo, hay algunas omisiones en su bien desarrollada y bastante extensa arquitectura de derechos humanos que pueden afectar negativamente a las minorías en particular. El artículo 14 de la Constitución y el artículo 23 de la Ley Orgánica núm. 4/2000, ambos relativos a la igualdad y a la no discriminación, contemplan un número limitado de motivos en relación con las distinciones prohibidas, entre los que no figura el idioma, una omisión que es potencialmente incompatible con varias obligaciones en virtud de tratados internacionales, para las que esta característica es fundamental. Si bien en el artículo 13, párrafo 1, de la Constitución se indica que los extranjeros gozarán de las libertades públicas que garantiza el Título I de la Constitución en los términos que establezcan los tratados y la ley, el uso del término “españoles” en el artículo 14 para referirse a quienes tienen derecho a reclamar el derecho a la igualdad sin discriminación es problemático, ya que excluye a los extranjeros. Otros titulares de mandatos de procedimientos especiales de las Naciones Unidas han planteado anteriormente críticas a la lista restringida de motivos de discriminación prohibidos en la legislación y la Constitución⁹. Cabe señalar que el artículo 14 excluye el idioma y otros motivos de distinción prohibidos que los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas normalmente contemplan. Esto podría ser motivo de preocupación en relación con posibles prácticas discriminatorias contra las minorías lingüísticas, incluidos los miembros de la comunidad sorda que utilizan la lengua de signos española o la lengua de signos catalana.

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

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

D. Racismo, xenofobia y discurso de odio

39. Otra esfera de preocupación importante para las minorías es la protección contra el discurso de odio y la incitación a la violencia. El Gobierno ha progresado considerablemente al abordar ambas cuestiones y es digno de encomio por el establecimiento de dependencias especializadas en la lucha contra los delitos de odio en las fiscalías provinciales y de un fiscal especial nacional para supervisar la coordinación de las actividades de lucha contra la discriminación. Otras protecciones dignas de mención, especialmente en lo que se refiere a la legislación, son el artículo 510 del Código Penal, que tipifica como delito la incitación pública a la violencia, el odio o la discriminación y los actos de quienes, con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio hacia la verdad, distribuyan información difamatoria, que a menudo puede dirigirse a las minorías y otros grupos vulnerables. Tras la misión del Relator Especial a España, una circular aclaró cómo debe interpretarse esta disposición, ayudando a circunscribir más claramente su aplicación,

⁹ Por ejemplo, el informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Véase A/HRC/23/56/Add.2.

en particular para proteger a las minorías¹⁰. El artículo 170 del Código Penal prevé penas más severas si las amenazas tienen por objeto atemorizar a los miembros de una minoría y otros grupos señalados de personas. El artículo 22 del Código Penal sanciona y establece como circunstancia agravante la comisión de un delito por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la religión o creencias de la víctima, la etnia o nación a la que pertenezca, su género y su orientación o identidad sexual.

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

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

42. España, para hacer frente a estos desafíos, ha formulado una serie de políticas y enfoques que son dignos de encomio, entre los que se incluyen propuestas para una ley orgánica más amplia sobre la discriminación y para una estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, así como dependencias institucionales en los planos nacional, provincial y local, incluido el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica y otros organismos mencionados anteriormente. No obstante, se expresó la preocupación de que muchas de esas iniciativas, o bien se habían diseñado sin la aportación o la representación directa de las minorías afectadas, o bien no se traducían todavía necesariamente en medidas de aplicación concretas. Cuestiones como la perpetuación de estereotipos negativos de los romaníes en noticias de prensa, donde se los presenta de forma peyorativa, o en las causas penales, en las que normalmente se revela el origen étnico del acusado cuando se trata de un romaní, son recurrentes, y las autoridades españolas siguen sin abordarlas en su mayoría, a pesar de las numerosas iniciativas y políticas actualmente en vigor. También persisten dificultades en relación con la difusión de mensajes racistas, xenófobos y antisemitas en Internet y en las redes sociales, que deben abordarse con más firmeza, tanto en la práctica como en términos de lo permitido por los actuales marcos legislativos y regulatorios. Además, a la luz de los acontecimientos de 2017, debe prestarse especial atención a los crecientes signos de intolerancia y a los discursos de odio dirigidos a otras minorías.

43. El Relator Especial recomienda que se lleve a cabo un examen nacional y se adopte un plan estratégico para luchar contra todas las formas de racismo, xenofobia e intolerancia. Debe ser prioritario que se investiguen, enjuicien y castiguen con mayor eficacia los presuntos casos de discurso de odio cometidos en Internet y en otros medios de comunicación. Como parte de ese enfoque, debe considerarse la posibilidad de emprender una revisión exhaustiva de los libros de texto escolares para incorporar exposiciones más

¹⁰ Fiscalía General del Estado, circular núm. 7/2019, de 14 de mayo. Disponible en www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7771.

inclusivas y positivas de la diversidad del país, así como campañas de concienciación y otras actividades para el público en general que celebren su rica asociación con muchas culturas, idiomas y religiones y las reconozcan como partes integrantes de la sociedad española moderna. Además, el Relator Especial recomienda al Gobierno que lleve a cabo campañas de concienciación de la población con gran presencia en los medios de comunicación para seguir alentando una sociedad inclusiva compuesta por muchas culturas, religiones e idiomas diferentes, a fin de tratar de contrarrestar el observable aumento del discurso de odio y de la intolerancia contra las minorías.

VII. Cuestiones específicas

A. Discriminación contra los romaníes

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

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

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

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

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

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

B. Derechos lingüísticos

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

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

52. Como propuesta general, las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos relativas al uso de idiomas minoritarios y otros idiomas en los servicios públicos, incluida la educación pública, se basan en la prohibición de la discriminación por motivos de idioma. Como se indica en el manual mencionado, cuando es factible utilizar un determinado idioma minoritario en un territorio concreto, y cuando no existen motivos razonables para excluir el uso de dicho idioma, de conformidad con el derecho internacional sería discriminatorio prohibir el empleo de dicho idioma en los servicios administrativos y judiciales y en otros servicios públicos¹¹.

53. España ha progresado mucho desde el decenio de 1970, a medida que avanzaba hacia una democracia plena, en la eliminación de las prohibiciones sobre el uso de los idiomas minoritarios que las autoridades públicas habían impuesto en el pasado, incluida la prohibición de utilizar nombres de pila en idiomas que no fueran el castellano. No obstante, se informó al Relator Especial de que, en las zonas habitadas principalmente por minorías

¹¹ Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, *Derechos lingüísticos de las minorías. Una guía práctica para su aplicación* (Ginebra, 2017), pág. 25.

lingüísticas del País Vasco, Galicia, Navarra, la Comunidad Valenciana, Cataluña y las Islas Baleares, y otras, en los últimos años la interpretación judicial y otras medidas han provocado, en general, un aumento de los obstáculos al uso de los idiomas minoritarios en una serie de servicios públicos.

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

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

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

57. La cuestión del idioma de la enseñanza, y el logro de un equilibrio adecuado al respecto, es particularmente delicada y difícil en España. Ello se debe en parte a los recientes pronunciamientos judiciales que han puesto de relieve la destacada posición constitucional de la única lengua nacional oficial, que, de acuerdo con el artículo 3 de la Constitución, todos los españoles tienen el deber de conocer y el derecho a usar, y lo que

ello puede implicar en relación con el derecho a ser enseñado en castellano frente a las lenguas cooficiales. También se debe en parte a que las políticas educativas, incluidas las relativas al medio de instrucción, son competencia de las comunidades que constituyen el país, ya que 6 de las 17 comunidades autónomas tienen lenguas cooficiales además del castellano. Esta multiplicidad de idiomas en diferentes regiones se ha traducido en diversos enfoques educativos, lo que ha dado lugar a algunas reclamaciones de que los idiomas minoritarios cooficiales no se están utilizando en la medida en que ello debería hacerse en la educación, y también a reclamaciones en el sentido contrario, e incluso a alegaciones, planteadas por algunas partes, de que el uso de los idiomas minoritarios en la educación puede, en determinados contextos, ser contrario a la Constitución. En 2015, por ejemplo, el Tribunal Supremo de España se pronunció en contra del modelo de inmersión lingüística de las escuelas catalanas y señaló que las escuelas de Cataluña debían impartir al menos el 25 % de sus asignaturas en castellano, incluida al menos una materia troncal.

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

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

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

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

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

Cuando haya una demanda numérica suficientemente alta, los servicios de educación pública deben proporcionarse en un idioma minoritario en un grado adecuado, aplicando generalmente un enfoque proporcional. Ello incluye todos los niveles de educación pública desde el jardín de infancia a la universidad. Si no fuera factible debido a la insuficiencia de demanda o de concentración de hablantes o a

otros factores, las autoridades estatales, en la medida de lo posible, incluirán la enseñanza de idiomas minoritarios. Además, todos los niños tendrán la oportunidad de aprender el idioma o los idiomas oficiales¹².

63. El manual también deja claro que:

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

Para promover la tolerancia y la inclusión, todos los estudiantes deben conocerse entre sí: no se impedirá a las minorías entender la cultura y el idioma de la comunidad nacional en su conjunto ni participar en sus actividades, y, asimismo, se ofrecerá a la mayoría oportunidades similares de conocer las culturas y los idiomas minoritarios¹³.

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

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

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

C. Participación en la vida pública

67. El Relator Especial se suma a los colegas que ya han expresado su grave preocupación por las restricciones impuestas a figuras políticas y manifestantes pertenecientes a la minoría catalana, así como por las acusaciones penales formuladas en su contra, con los consiguientes juicios y sentencias dictadas. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión emitió una declaración el 6 de abril de 2018 en la que instaba a las autoridades españolas a que se

¹² Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, *Derechos lingüísticos de las minorías lingüísticas. Una guía práctica para su aplicación*, pág. 17.

¹³ *Ibid.*, pág. 20.

abstuvieran de imputar a esas figuras políticas y manifestantes por el delito de rebelión¹⁴ y señalaba que esos cargos por actos que no entrañaban violencia o incitación a la violencia podían interferir con la libertad de expresión, incluidas la protesta y la disidencia públicas de carácter pacífico. El Relator Especial sobre cuestiones de las minorías hace suyas esas preocupaciones, por el mensaje que ello transmite a las minorías en general. La disidencia política no violenta de las minorías no debería dar lugar, como señala también el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, a acusaciones penales, ya que esas restricciones solo deberían imponerse cuando sean estrictamente necesarias y proporcionadas. El Relator Especial sobre cuestiones de las minorías señala que las 12 personas condenadas a largos períodos de prisión en relación con el referéndum de octubre de 2017 pertenecen a la minoría catalana.

68. El Relator Especial sobre las cuestiones relativas a las minorías también está de acuerdo con las recientes conclusiones del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su opinión núm. 6/2019, relativa a la privación de libertad prolongada de dos miembros de organizaciones de la sociedad civil (el expresidente de la Asamblea Nacional Catalana, Jordi Sánchez, y el presidente de Òmnium Cultural, Jordi Cuixart), y del exvicepresidente de Cataluña, Oriol Junqueras, acusado de sedición por el intento fallido de obtener para Cataluña la independencia de España en 2017. Observa la convicción del Grupo de Trabajo de que las acusaciones penales en su contra tienen por objeto coaccionarlos por sus opiniones políticas¹⁵. También observa que varias organizaciones internacionales, como Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Comisión Internacional de Juristas, llegaron a las mismas conclusiones en relación con los acontecimientos de 2017, el posterior enjuiciamiento de miembros del Gobierno de Cataluña y de miembros de la sociedad civil y el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía para disolver actividades pacíficas.

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

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

D. Comunidad sorda y uso de las lenguas de señas

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

¹⁴ Puede consultarse en: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22928&LangID=E.

¹⁵ Opinión núm. 6/2019, párr. 119.

reflejando la actitud de quien considera “la lengua de señas como una herramienta”, y no de quien considera “la lengua como un derecho”.

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

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

VII. Conclusión y recomendaciones

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

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

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

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

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

79. El Relator Especial invita al Gobierno a que restablezca, como parte del plan de estudios de las escuelas públicas, la asignatura sobre ciudadanía y derechos

humanos como medida para promover una sociedad aún más inclusiva y tolerante a través de la educación.

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

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

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

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

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

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

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

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

88. Las minorías tienen derecho a expresar libre y pacíficamente sus opiniones sobre su posición dentro de la entidad política que constituye España. El Gobierno debería, con carácter prioritario, revisar la definición jurídica del delito de sedición para garantizar que no se penalicen indebidamente los actos de desobediencia civil pacífica, ni se impongan castigos desproporcionados por otros actos relacionados con el ejercicio por las minorías de los derechos a la libertad de expresión y la libertad de reunión pacífica. En las causas en curso que afectan a personas que han ejercido sus

derechos democráticos de participación en la vida pública y política, el Relator Especial insta al Gobierno a que cumpla con el principio de legalidad y certeza en lo que respecta a los delitos cuya definición e interpretación puedan contravenir las normas internacionales de derechos humanos aceptadas por España.

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