Las minorías en la Unión Europea:

la tensión entre la demanda de reconocimiento y la preservación de la identidad nacional

As minorias na União Europeia: a tensão entre a exigência de reconhecimento e a preservação da identidade nacional

Minorities in the European Union: the tension between the demand for recognition and the preservation of national identity

José María Porras Ramírez

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático *Jean Monnet* de Derecho Constitucional Europeo

RESUMEN: Acogiendo una creciente exigencia del Derecho Internacional, la Unión Europea reconoce la necesidad de proteger los derechos de los miembros de las minorías que alberga en su territorio. A ese fin, apuesta por la adopción de un modelo de "ciudadanía compleja", capaz de combinar la aceptación de los rasgos identitarios que manifiestan las personas pertenecientes a esos colectivos, con la identificación de unos referentes axiológicos universales, los cuales, actuando como canales de integración y factores esenciales de ordenación de la convivencia, no son otros que los derechos fundamentales que la Carta garantiza. La suma de todos ellos constituye la expresión de una suerte de "identidad europea", basada en unos valores y principios comunes compartidos por sus Estados Miembros. Así, en la actualidad, Europa se ha dotado de un doble estándar de protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías: el que expresa el Consejo de Europa y el que la propia Unión Europea ha creado paulatinamente. No obstante, se ha advierte una tensión creciente entre esa pretensión legítima de reconocimiento y la aspiración de los Estados Miembros de preservar determinados elementos que singularizan su identidad nacional. En la cada vez más numerosa y compleja minoría migrante se compendian las políticas europeas de protección, poniendo a prueba su sinceridad.

PALABRAS CLAVE: Miembros de las minorías, Derecho Internacional, Unión Europea, políticas de reconocimiento, Identidad Europea, Identidad Nacional, Estados Miembros, Migrantes.

ABSTRACT: Welcoming a growing demand for International Law, the European Union recognizes the need to protect the rights of the members of the minorities it houses in its territory. To this end, it is committed to the adoption of a model of "complex citizenship", capable of combining the acceptance of the identity traits that these people manifest, with the identification of universal axiological references, which, acting as channels of integration and essential factors of organization of coexistence, are none other than fundamental rights expressly guaranteed by the Charter. The sum of all of them constitutes the expression of a kind of "European identity", based on common values and principles shared by its Member States. Thus, currently, Europe has provided itself with a double standard of protection of the rights of people belonging to minorities, the one expressed by the Council of Europe and the one that the European Union itself has gradually created. However, a growing tension has been noted between this legitimate claim for recognition and the aspiration of Member States to preserve certain elements that distinguish their national identity. In the increasingly numerous and complex migrant minority, European protection policies are summarized, putting their sincerity to the test.

KEYWORDS: Minority members, International Law, European Union, recognition policies, European Indentity, National Identity. Member States, Migrants.

RESUMO: Aceitando uma exigência crescente do Direito Internacional, a União Europeia reconhece a necessidade de proteger os direitos dos membros das minorias que alberga no seu território. Para tal, aposta na adopção de um modelo de "cidadania complexa", capaz de combinar a aceitação dos traços identitários manifestados pelas pessoas pertencentes a estes coletivos, com a identificação de referências axiológicas universais, que, funcionando como canais de integração e fatores essenciais para organizar a convivência, não são outros do que os direitos fundamentais que a Carta garante. A soma de todos eles constitui a expressão de uma sorte de "identidade europeia", baseada em valores e princípios comuns partilhados pelos seus Estados-Membros. Assim, atualmente, a Europa dotou-se de um duplo standard de proteção dos direitos das pessoas pertencentes a minorias: aquele expresso pelo Conselho da Europa e aquele que a própria União Europeia tem gradualmente criado. No entanto, tem havido uma tensão crescente entre esta reivindicação legítima de reconhecimento e a aspiração dos Estados-Membros de preservar certos elementos que distinguem a sua identidade nacional. Na minoria migrante cada vez mais numerosa e complexa, as políticas de proteção europeias são traduzidas de forma a colocar à prova a sua sinceridade.

PALAVRAS-CHAVE: Membros de minorias, Direito Internacional, União Europeia, políticas de reconhecimento, Identidade Europeia, Identidade Nacional, Estados Membros, Migrantes.

SUMARIO: Introducción. 1. Las minorías en la Unión Europea. Concepto y tratamiento en el marco internacional. 2. El doble "estándar europeo" de protección de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías. A) El Consejo de Europa. B) La Unión Europea. 3. Los migrantes, ¿minoría diferenciada? Conclusiones. Referencias.

Introducción

El reto que supone la integración e inclusión social de los miembros de las minorías que se encuentran en el territorio de la Unión Europea exige la adopción de políticas decididas por parte de los poderes públicos. Así, la Unión se ha comprometido, en sus Tratados constitutivos, a asumir el reconocimiento de sus derechos, a fin de garantizar su efectiva conversión en ciudadanos, en condiciones de igualdad con los demás. No obstante, ese desafío se enfrenta a múltiples obstáculos y dificultades que en este trabajo se analizan. Así, la construcción de un modelo de "ciudadanía compleja", esto es, de un espacio plural, intercultural y cohesionado de convivencia, es puesto cotidianamente en peligro por la discriminación que los miembros de las minorías sufren, a menudo, en atención a sus rasgos étnicos, lingüísticos, religiosos o de origen nacional, lo que refleja su situación de especial vulnerabilidad. Como alternativa, evidenciando, también una amenaza, se contrapone la pretensión maximalista que lleva a esos miembros a aspirar a un trato privilegiado y permanente, diferenciado del resto de la población, orientado a eximirles, en ocasiones, del cumplimiento de los deberes que a todos asisten. Y es que la preservación de la identidad cultural de los miembros de las minorías se ha de cohonestar con el respeto a los demás valores y principios que la Unión postula. La jurisprudencia, tanto del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea certifican la tensión existente entre la pretensión legítima de reconocimiento de sus derechos, que expresan los miembros de esas minorías; y la voluntad de la Unión y de los Estados que la componen de preservar, al tiempo, determinados signos o rasgos característicos, los cuales son manifestación de una suerte de "identidad europea". Lo expuesto lleva a preguntarnos acerca de si la Unión, a través de las políticas que lleva a cabo, está, en realidad, avanzando, en la apuesta decidida por la transformación real de los miembros de las minorías en ciudadanos, titulares plenos e irrestrictos, de derechos inalienables.

1. Las minorías en la Unión Europea. Concepto y tratamiento en el marco internacional.

Ya en su art. 2, el Tratado de la Unión Europea (TUE) considera que ésta se fundamenta, no sólo en aquellos valores y principios estructurales que son inherentes al proceso de integración política que experimenta, como son la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y los derechos humanos, sino, también, en el respeto a los "derechos de las personas pertenecientes a minorías" (Mangiameli, 2013, p. 109). Derechos que se compromete a promover, conforme a los objetivos que se ha fijado, al tiempo que rechaza y combate la exclusión social y la discriminación, salvaguardando la riqueza que ofrece la diversidad cultural y lingüística (art. 3). Así, la Unión perseguirá esos fines de acuerdo con las competencias que le atribuyen los Tratados (art. 4.1), garantizando los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 6), cuyo art. 21 prohíbe, expresamente, toda forma de trato diferenciado, injustificado e irrazonable; mientras su art. 22 orienta a la Unión a proteger y valorar la pluralidad cultural, religiosa y lingüística que alberga. Nada, en fin, que no vengan postulando, desde hace décadas, las más avanzadas declaraciones internacionales de derechos, en demostración de una sensibilidad creciente, que viene de muy atrás[1], para con la defensa de esos intereses (Pentassuglia, 2002, 25).

De tal forma, aunque no contemos con un concepto o definición normativa, internacionalmente acordada, acerca de qué grupos merecen la consideración de minorías, debido a la diversidad de situaciones de hecho que se ven afectadas, la Organización de las Naciones Unidas ha venido apelando a una combinación de factores, objetivos y subjetivos. De ese modo, a pesar de que los cambios sociales y la complejidad del fenómeno han desbordado su capacidad descriptiva, fue el Relator Especial F. Capotorti quien estableció, en su día, una propuesta inicial a la que se sigue habitualmente recurriendo. La misma, completada con la expuesta, años después, por J. Deschênes, parte de la constatación de que, en casi todos los Estados de la Tierra, existen grupos numéricamente más reducidos, en el marco de la población general, los cuales se encuentran en una posición no dominante, y cuyos miembros, que son nacionales del Estado, poseen características étnicas, lingüísticas o religiosas, diferentes de las del resto. Además, aquéllos se muestran ligados, siquiera implícitamente, por un vínculo de solidaridad, orientado, tanto a salvaguardar sus diferencias culturales (Capotorti, 1977, 5), como a alcanzar la igualdad de hecho y de Derecho con la mayoría (Deschênes, 1994, 7).

De tal modo, aun habiéndose criticado, hasta el punto de, hoy, rechazarse la exigencia de que los miembros de las minorías hayan de ser nacionales de un Estado[2] (repárese, al efecto, en el

[1] Vid., *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*, aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf. En especial, vid, su art. 27, referido a las minorías, étnicas, religiosas o lingüísticas. A su vez, más específicamente, cfr., la *Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, aprobada por la Asamblea General, mediante su Resolución 47/135, de 18 de diciembre de 1992. Cfr., https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-rights-persons-belonging-national-or-ethnic. También, vid., *Convenio Marco nº 157 del Consejo de Europa para la Protección de las Minorías Nacionales*. https://rm.coe.int/16800c1304.

[2] *Observación General Nº. 23, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 27-Derechos de la Minorías.* 50º Período de Sesiones (1994). ONU. Doc.HRI/GEN/1Rev. 7 at 183 (1994).

colectivo de personas migrantes), el llamado *"estándar Capotorti-Deschênes"* reclama a los poderes públicos que reconozcan a los grupos que reúnen características como las indicadas, agregando otras, como la referida a su origen nacional. Así mismo, insta a aquéllos a que acojan la demanda de expresión y garantía de los derechos que han de asistir a sus miembros, en aras de crear las condiciones que les permitan, en un contexto no siempre propicio, preservar su amenazada identidad (Wolfrum, 2010, 143), entendiéndose por tal: "aquel espacio compartido de experiencia y vida en el que el individuo es socializado" (Habermas, 1999, 210).

Por tanto, el *reconocimiento* de la existencia de una minoría (nacional, étnica, religiosa, lingüística…) y de su aportación a una cultura común, ha de constituir el punto de partida, ya que sin aquél no cabe proceder a una defensa de su singularidad genuina. Sólo así podrá evitarse su asimilación por parte de la mayoría, con la consiguiente pérdida de riqueza cultural que ello entraña. No obstante, la protección de estos sujetos colectivos no puede llevarse a cabo sino *indirectamente*, esto es, a través del otorgamiento de derechos a sus miembros, al ser estos quienes, efectivamente, son víctimas habituales de discriminaciones, tanto directas, como indirectas, de hecho y de derecho, que no cabe tolerar[3]. No en vano, el Derecho internacional de los derechos humanos prohíbe "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia… que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales"[4] de todas las personas, sin que haya que demostrar ningún propósito discriminatorio. Se rechaza así que, incluso, expresiones aparentemente neutras puedan ser interpretadas de manera tal que generen discriminación, para los individuos y las comunidades a las que se adscriben.

La posición de desventaja social, económica o política en las que se encuentran los miembros de las minorías en las sociedades de acogida, en relación al colectivo mayoritario, explica su vulnerabilidad. Y justifica la adopción de medidas diferenciales, afirmativas o especiales, de carácter temporal. Estas habrán de destinarse a hacer posible que los individuos pertenecientes a aquéllas contrarresten la situación de desigualdad de hecho que padecen. Tales medidas contribuyen a la conservación de su propia cultura, cuyas expresiones se habrán de considerar legítimas, siempre que no atenten contra los principios fundamentales que inspiran a los ordenamientos jurídicos de la Unión y de los Estados miembros. Mas, en todo caso, no se contempla que dichas disposiciones supongan la atribución, a las propias minorías, de derechos colectivos, de naturaleza política y carácter permanente, que conformen un estatus singular, derivado de un derecho especial, diferente del general que asiste al resto de la población (Solozábal, 2001, 79).

Y es que no hay que olvidar que la Unión Europea, en tanto que "primera configuración de una democracia posnacional" (Habermas, 2012, 39), se compromete a proteger, desde una óptica genuinamente individualista, ex art. 2 TUE, "los derechos de las personas pertenecientes a minorías", que no los de éstas, en tanto que tales. Ha optado así por asumir la clásica concepción liberal, garante de los derechos de todo ser humano, para, en este caso, corregir y eliminar la discriminación o cualquier forma de exclusión que afecte a esos individuos, por razón de su adscripción a una minoría nacional, étnica, religiosa o lingüística. Y todo ello a fin de

http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom23.html#:~:text=El%20Comit%C3%A9%20observa%20que%20este,dem%C3%A1s%2C%20en%20virtud%20del%20Pacto.

[3] Oficina del Alto Comisariado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Derechos de las Minorías. Normas internacionales y orientaciones para su aplicación,* en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MinorityRights_sp.pdf.

[4] Cfr. art. 1, pár. 1 de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial*, adoptada por la Resolución 2106/ A (XX), de 21 de diciembre de 1965, de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/sites/default/files/cerd_SP.pdf

proporcionarles una plena o sustancial igualdad de trato, lo que insta a remover cuantos obstáculos impidan su efectiva equiparación con los demás ciudadanos[5].

Se trata, por tanto, de facilitar a las personas que son miembros de minorías el ejercicio de sus derechos, "tanto individual como conjuntamente con otras"[6], lo que entraña la realización de actividades y prácticas, ligadas a determinadas culturas, diferentes a la mayoritaria, con inmunidad de coacción por parte de los poderes públicos. Se busca así allanar su acceso a la educación, al empleo, a la vivienda, a la sanidad, y a los demás servicios sociales, favoreciendo, además, su participación, mediante un cualificado reconocimiento de sus libertades de expresión, lingüística o religiosa, una vez constatadas las dificultades que hallan a ese respecto. De ese modo, se promueve la apreciación, notablemente deferente o atenta, de las peculiaridades y tradiciones que son inherentes a los miembros de tales minorías, a fin de tutelar las manifestaciones características de la cultura que les es propia. Con ello, al reclamar la valoración de sus elementos distintivos, en tanto que factores de diversidad y riqueza culturales, se contribuye a la creación de un espacio plural e intercultural de convivencia, garante de su presencia pública y de la imprescindible cohesión social (Castro, 2013, 23).

Consecuentemente, al haberse descartado el enfoque comunitarista, propio del multiculturalismo, las acciones positivas que se apliquen no se inscribirán en auténticas "políticas de reconocimiento", destinadas a conceder a las propias minorías, de forma permanente, un trato diferenciado y preferencial con respecto al resto de la población, en consideración a una supuesta situación estructural de vulnerabilidad y discriminación histórica, continuamente padecidas. Por tanto, las medidas temporales que se adopten, las cuales deberán estar contempladas en las leyes, ajustándose así a un juicio de razonabilidad, habrán de demostrar su carácter proporcional y necesario en una sociedad democrática, y su adecuación a las demandas y necesidades individuales, de carácter específico, que se desean atender. Eso explica que no conformen un estatus jurídico privilegiado (Taylor, 1992, 20), susceptible de presentarse, ya por medio de excepciones a las normas generales ("derechos derogatorios")*;* ya de beneficios, de carácter político, concedidos a tales grupos ("derechos promocionales") (Kymlicka, 1996, 111).

No en vano, el propósito que anima al reconocimiento de derechos a los miembros de las minorías no es perpetuar la separación de aquéllos con respecto al resto de la población, sino alcanzar la anhelada inclusión, sin detrimento del respeto a la conservación de las diferencias y de la diversidad, evitando su asimilación por la cultura mayoritaria. Así, en particular, a los miembros de las minorías deberá allanárseles el acceso al pleno disfrute de los derechos sociales, económicos y culturales, y la opción de participar en la esfera pública, impidiendo su exclusión o marginación, al tiempo que se asegura su contribución a la formación de una cultura común (Denninger, 2007, 31).

A este respecto, ha de insistirse en que el enfoque adoptado por la Unión evita el riesgo que supone la perspectiva comunitarista, con la apertura a un multiculturalismo de base nacional, étnica, religiosa o lingüística[7]. No en vano, esa perspectiva, al no armonizarse con una garantía

[5] Art. 1, pár. 4 y art. 2, pár. 2 de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial*, op. cit. Así mismo, alude a estas medidas positivas la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, adoptada por la Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw_SP.pdf

[6] Art. 3.2 del *Convenio marco para la protección de las minorías nacionales*.

[7] En vivo contraste con la situación europea, el multiculturalismo ha sido acogido por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, adoptada en Santo Domingo, el 15 de junio de 2016. Su art. VI alude, específicamente, a los "derechos colectivos" que benefician a esa minoría, en cuanto que tal. Vid. https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf. Sus principios, que cuentan con significativas reservas, formuladas por algunos Estados-parte, como Estados Unidos,

efectiva e indiscriminada de los derechos fundamentales de la persona, conlleva una desnaturalización, cuando no una subversión, de los valores y principios, de carácter universal, sobre los que se asientan las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Estas inspiran el Derecho de la Unión, legitimando la existencia misma del orden político establecido (Roca, 2005, 357). Por eso, el rechazo a esa otra visión evita el sacrificio de tales valores y principios que, de aceptarse, conduciría derechamente a la creación de formas de división o fragmentación políticas, negadoras de la integración sociocultural que actúa como presupuesto necesario de la convivencia cívica. De tal modo, en las ocasiones en las que se constate un uso maximalista y desproporcionado de los derechos atribuidos a los miembros de las minorías, contrario a la libertad igual de todas las personas, habrán de invocarse los demás principios y valores constitucionales sobre los que se asientan, tanto la Unión, como sus Estados miembros, a fin de frenar los excesos en los que se pueda incurrir. Y es que la legítima y razonable admisión de las especificidades y diferencias, ha de cohonestarse con las exigencias que comporta el principio universal de los derechos humanos (Sartori, 2001, 99).

Es, pues, necesario equilibrar y ponderar los bienes jurídicos que los derechos de los miembros de las minorías protegen, en el marco de unos valores y principios comunes, semejantes para todos (Aláez, 2016, 34). De lo contrario, si se presta atención acrítica e incondicionada a los intereses de aquéllas, se estarán sentando las bases de la escisión social y de la disgregación misma del ordenamiento jurídico que los acoge. En consecuencia, han de rechazarse aquellas pretensiones de tales grupos, destinadas a conseguir que sus derechos particulares se sobrepongan a los garantizados indiscriminadamente a todas las personas (Grimm, 2007, 54). Si no es así, se perfilará un modelo de "ciudadanía diferenciada" (Kymlicka, 1996, 46), basado en el reconocimiento de un mosaico informe de colectivos humanos, atrincherados en torno a sus privilegios e incomunicados entre sí. De ahí que la Unión apueste, más bien, por un modelo de "ciudadanía compleja", que aúne, tanto el reconocimiento de las diferencias reales que afectan a los miembros de las minorías, en aras de vencer los obstáculos que se interponen de cara a su inclusión efectiva; con la nítida identificación de unos referentes axiológicos universales, que han de actuar como canales de integración y como factores esenciales de ordenación de la convivencia. Y estos no son otros que los derechos fundamentales de la persona, expresión histórica y garantía irrenunciable de la dignidad humana (Rubio, 2000, 21).

En suma, pues, el propósito de favorecer a los miembros de las minorías se ha de conciliar, no debiendo entrar, por tanto, en contradicción, con la protección de los demás valores que la Unión promueve (art. 2 TUE), los cuales, en conjunto, son expresión de una suerte de "identidad europea" (Muñoz, 2017, 149), basada en los principios comunes, compartidos por sus Estados miembros, que, además de erigirse en condición de ingreso de cualquier socio futuro (art. 49 TUE), fundamentan la confianza mutua existente entre los actuales (art. 2), al tiempo que proyectan legitimidad a su ordenamiento jurídico, cuyas normas han de ser interpretadas y aplicadas de conformidad con aquéllos (Martín, 2019, 129).

Mas se advierte una tensión, no siempre bien resuelta, como revela la jurisprudencia, tanto del TEDH, como del TJUE, entre la pretensión legítima de reconocimiento de sus derechos, que expresan los miembros de las minorías; y la aspiración, manifestada por los Estados, de preservar determinados signos o rasgos que los individualizan, los cuales aparecen recogidos en la Norma Fundamental respectiva que funda sus ordenamientos, y que son expresión de su "identidad

Canadá, Brasil y Colombia, han sido desarrollados extensamente en la nueva Constitución de Bolivia de 2009, cuyo Capítulo Cuarto reconoce los "Derechos de las Naciones y Pueblos indígena originario campesinos".

nacional" (art. 4.2 TUE) (De Witte, 2021, 559)[8]. Así, por citar sólo un ejemplo significativo, el choque entre ciertas expresiones públicas de la libertad religiosa de los miembros de algunas minorías y el principio de laicidad o neutralidad del Estado, particularmente en Estados como Francia o Bélgica, resulta así muy elocuente acerca de lo indicado (Porras, 2023, 34).

2. El doble "estándar europeo" de protección de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías.

En todo caso, es importante destacar que el "estándar europeo" de protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías trae causa, aunque no exclusivamente, del Convenio-marco para la Protección de las Minorías Nacionales, adoptado por la Asamblea del Consejo de Europa en 1995. Dicho Convenio-marco ha de ser puesto en relación con otros instrumentos provistos, tanto por el propio Consejo de Europa, como por la Unión Europea. En cualquier caso, mediante dicho Convenio se insta a los Estados parte a asumir obligaciones concretas. No obstante, su utilidad práctica se ha visto limitada por tres circunstancias a tener muy en cuenta (De Witte, 2008, 414):

Primero, por el hecho de que algunos Estados europeos, y no precisamente de escasa importancia, como Francia, se han negado a ratificarlo.

Segundo, debido al distinto entendimiento que aquéllos tienen del significado y alcance que se ha de atribuir al término "minoría". Así, para unos se trata de una expresión ligada a la presencia histórica, en determinados territorios de ciertos Estados, nacidos o reconstituidos en el siglo XX, de grupos poblacionales con arraigo significativo, que son portadores de una cultura diferenciada de la que resulta, hoy, mayoritaria en aquéllos. De ahí el adjetivo calificativo "nacional", que acompaña al concepto, y que es frecuentemente utilizado en la Europa central y oriental. En cambio, para otros Estados, la expresión "minoría" se refiere, también, a grupos que no necesariamente han de contar con una base territorial, sino que se caracterizan por la posesión de rasgos identitarios personales, como los inmigrantes, los cuales, a menudo, se agrupan en comunidades que comparten origen, lengua o religión: son las *"ethnics minorities"* a las que se refieren los Estados del Norte y Oeste de Europa (Turton & González, 2001, 9). Y, finalmente, se hallan aquellos Estados que abiertamente rechazan el concepto de minoría, negándolo, como Francia, Grecia y Turquía, al considerarlo incompatible con su identidad constitucional.

Y, en tercer lugar, hay que ser conscientes de que el Convenio-marco, en tanto que instrumento de Derecho internacional, se dirige, no a los ciudadanos, sino a los Estados parte, a fin de que incorporen sus directrices, que, consecuentemente, carecen de directa aplicabilidad por sí mismas. De ahí que no expresen, propiamente, derechos, sino normas programáticas, de realización diferida al desarrollo específico que aquéllos lleven a cabo.

Aun así, y a pesar de sus insuficiencias, la construcción de un estándar europeo común, orientado a la tutela de los derechos de los miembros de las minorías, debe mucho a los esfuerzos acometidos, tanto por el Consejo de Europa, como por la propia Unión Europea.

[8] A este respecto, este autor se manifiesta a favor de una interpretación restrictiva del art. 4.2 TUE, coincidente con su tenor literal dicho precepto, coincidente con su tenor literal.

A) El Consejo de Europa

En referencia al Consejo de Europa, el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, sólo contiene una referencia explícita en su art. 14, al prohibir la discriminación en el ejercicio de los derechos, entre otras causas, por pertenecer a una minoría nacional[9]. El art. 1 del Protocolo nº 12 insiste en este extremo[10]. Sin embargo, otros derechos declarados en el Convenio poseen, también, un potencial significativo, a esos efectos, habiendo generado una jurisprudencia relevante. De tal modo ha sucedido, por ejemplo, en relación al amparo de las prácticas religiosas de los miembros de las minorías, sobre todo, aunque no sólo, musulmanas, ex art. 9 del CEDH (Relaño, 2003, 32)[11]. Así mismo, la Corte de Estrasburgo se ha mostrado especialmente activa frente a las restricciones al uso de las lenguas minoritarias, las cuales, a su juicio, suponen limitaciones injustificadas, lesivas del derecho al respeto a la vida privada y familiar (art. 8 CEDH)[12] y a la libertad de expresión (art. 10 CEDH)[13]; violación de este último derecho que ha constatado al sancionar que se prohíba o restrinja la manifestación libre de opiniones disidentes con respecto a las mayoritarias[14]; y cuando se procede al secuestro de publicaciones de miembros de colectivos minoritarios[15]. También, ha rechazado actuaciones lesivas del derecho a la educación (art. 2 del Protocolo nº 1 del Convenio), en relación, bien a supuestos de segregación escolar de alumnos caracterizados por su adscripción a minorías[16], bien por no haberse permitido que la enseñanza se desarrolle en la lengua materna de los menores pertenecientes a una minoría numerosa[17]. A su vez, son destacables las resoluciones que obligan a restituir, en su plenitud, el derecho de reunión y de asociación (art. 11 CEDH) a los miembros de diferentes minorías[18].

Con carácter especial, en el referido ámbito del Consejo de Europa, el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales y la Carta de las Lenguas Regionales o Minoritarias han ampliado la protección, siquiera, mediante la exigencia, destinada a los Estados firmantes, de que presenten informes periódicos a los respectivos comités de expertos, acerca del estado de aplicación de ambos convenios. En la práctica, ello se ha traducido en la creación de canales de diálogo fluido con los gobiernos, en visitas periódicas a los Estados, en consultas a representantes de los colectivos minoritarios, y en la publicación de dictámenes que contienen propuestas a las que los Estados habitualmente se acogen (Arp, 2008, 63).

En este sentido, el referido Convenio-Marco para la Protección de las Minorías Nacionales contiene cláusulas más específicas que el Convenio de Roma, en relación, tanto a las prácticas religiosas de las minorías, insistiendo en su derecho a crear instituciones religiosas, organizaciones y asociaciones[19]; como acerca de las lenguas minoritarias. En relación a éstas, promueve su uso público, oral y por escrito; insta a utilizarlas en las relaciones con las autoridades administrativas; pide que sus usuarios sean informados de las causas de su detención y a defenderse en su propia

[9] STEDH *Oršuš y otros v. Croacia*, de 16 de marzo de 2010.
[10] STEDH *Selygenenko y otros v. Ucrania,* de 21 de octubre de 2021.
[11] De forma paradigmática, cfr., STEDH *Serif v. Grecia*, de 14 de diciembre de 1999.
[12] STEDH *Mile Novaković v. Croacia*, de 17 de diciembre de 2020.
[13] STEDH *Perinçek v. Suiza,* de 15 de octubre de 2015.
[14] STEDH *Karatas v. Turquía,* de 8 de julio de 1999.
[15] STEDH *Balsyté-Lideikiené v. Lituania*, de 4 de noviembre de 2008.
[16] STEDH *Folgero y otros v. Noruega*, de 29 de junio de 2007.
[17] STEDH *Egitim Ve Bilim Emekçileri Sendikasi v. Turquía*, de 25 de septiembre de 2012.
[18] STEDH *Gozerlik y otros v. Polonia,* de 20 de diciembre de 2001.
[19] Art. 8 del Convenio marco.

lengua[20] y afirma el derecho de toda persona perteneciente a una minoría a que la educación que reciba se efectúe en su lengua, en los casos en que exista una significativa demanda al respecto[21].

Por su parte, la Carta Europea sobre Lenguas Regionales o Minoritarias se aplica sólo a las lenguas consideradas autóctonas europeas y, por tanto, cuestionablemente, no a las de los inmigrantes, que quedan excluidas de su aplicación[22]. Así, insta a los Estados-parte a que supriman las restricciones o exclusiones injustificadas de las lenguas minoritarias; y a que desarrollen, sólo, aquellas iniciativas de promoción que se comprometan a cumplir[23] en los ámbitos de la enseñanza[24], la justicia[25], las relaciones con las Administraciones y los servicios públicos[26], los medios de comunicación[27], las actividades y los servicios culturales[28], además de en relación a la vida económica y social. Más una vez adoptadas aquéllas, las partes se comprometen al envío de informes periódicos a la Secretaría General del Consejo de Europa[29], que serán examinados por un comité de expertos, el cual, tras oír a los actores involucrados, elevará un informe al Comité de Ministros, con propuestas y recomendaciones dirigidas a las partes, que aquél podrá hacer público[30].

A este respecto, es importante subrayar que ambos convenios, no sólo han inspirado las nuevas legislaciones de los Estados, sino que han sido profusamente utilizados en los subsiguientes procesos de ampliación de la Unión, para verificar si los Estados candidatos satisfacen, o no, el estándar de tutela de los derechos de las minorías que dichos convenios, en tanta medida, han contribuido a establecer. El incremento sustancial de la diversidad étnica, lingüística y religiosa en el ámbito de la Unión ha obligado a esta a situar en un lugar preferente de su agenda asegurar el respeto por los derechos de las minorías (Pentassuglia, 2001, 33; Ferrero, 2004, 5).

B) La Unión Europea

En cuanto a la Unión Europea, cabe indicar que su ordenamiento jurídico se ha convertido en una importante fuente de derechos para los miembros de las minorías, condicionando la adhesión de nuevos socios de Europa Central y del Este (Díaz, 2005, 485). Así, además de las disposiciones contenidas en los Tratados, orientadas a la lucha contra la discriminación, por motivos, entre otros, étnicos y de religión o convicciones (art. 19 TFUE y 20 y 21 CDFUE), hay que señalar que han sido dos relevantes directivas, publicadas en 2000, quienes mejor han concretado una protección que cabe extender cualificadamente a los miembros de las minorías. En ambas se pone de manifiesto la necesidad de incorporar dicho principio fundamental del Derecho de la Unión al Derecho nacional de los Estados miembros. No obstante, su aplicación ha ocasionado discrepancias acerca de la plena adecuación de éste a aquél, circunstancia que ha generado

[20] Art. 10 del Convenio marco.
[21] Art. 14 del Convenio marco.
[22] El art. 1 de la Carta entiende como "lenguas minoritarias" a las "habladas tradicionalmente en un territorio de un Estado por nacionales de ese Estado, que constituyen un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado, y diferentes de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado", "por lo que no incluye a los dialectos de la(s) lengua(s) oficial(es), ni las lenguas de los inmigrantes".
[23] Art. 2.2. y art. 3.3. de la Carta.
[24] Art. 8 de la Carta.
[25] Art. 9 de la Carta.
[26] Art. 10 de la Carta.
[27] Art. 11 de la Carta.
[28] Art. 12 de la Carta.
[29] Art. 15 de la Carta.
[30] Arts. 16 y 17 de la Carta.

algunas disputas significativas que ha debido resolver el Tribunal de Justicia de Luxemburgo (Porras, 2021, 276).

Así, la primera norma de referencia es la Directiva 2000/78, que tiene por objeto "establecer un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación". En la misma se determina que nadie puede ser objeto de una discriminación, directa o indirecta, entre otras razones consideradas relevantes, por "motivos de religión o convicciones" (art. 1), rasgo o componente éste que, con frecuencia, caracteriza a una minoría, al venir a establecer un estrecho vínculo de solidaridad entre sus miembros (Ghanea, 2012, 57; Henrad, 2021, 830). Aun así, el art. 4.1 de la Directiva justifica la diferencia de trato, basada en los motivos o características indicadas, "cuando, debido a la naturaleza de la actividad profesional concreta de que se trate o al contexto en que se lleve a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional, esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito, proporcionado".

Así, la apelación a prácticas nacionales para justificar un trato distinto, referido a un motivo de no discriminación basado en las creencias, ha dado lugar a supuestos y resoluciones jurisprudenciales, especialmente polémicas, que han afectado de lleno a los miembros de alguna significativa minoría, como la musulmana. Destacadamente, en el Asunto *Samira Abchita*[31], el TJUE confirmó la decisión de un tribunal nacional que validaba la actuación de una empresa radicada en un Estado miembro, la cual prohibía a sus trabajadores, con carácter general e indiferenciado, cuando tuvieran trato con sus clientes, exhibir signos visibles de naturaleza política o religiosa en el lugar de trabajo, para desarrollar así una política de neutralidad en el marco de las relaciones laborales. Ciertamente, una decisión tal, que hace primar la libertad de empresa, supone limitar la libertad religiosa de los miembros de la minoría musulmana, proyectando una discriminación indirecta sobre los mismos, al ocasionar, de hecho, una desventaja particular a aquellas personas que, profesando esa religión, usan en su atuendo un pañuelo islámico, que es parte inherente a su identidad cultural. A pesar de lo indicado, el TJUE entendió, cuestionablemente, que la diferencia de trato ofrecida se había de considerar conforme a Derecho, no constituyendo, por tanto, forma alguna de discriminación, ni directa, ni indirecta, al justificarse objetivamente en aras de satisfacer una finalidad legítima: aplicar un régimen de neutralidad política, filosófica y religiosa en las relaciones con los clientes; siendo los medios empleados adecuados y necesarios, extremo éste cuya comprobación el Tribunal encomendaba al órgano jurisdiccional nacional competente (Weiler, 2017, 12; Pelayo, 2017, 64).

Una posterior y más matizada jurisprudencia del TJUE señala que la existencia de una política de neutralidad, la cual se traduce en una norma interna de la empresa que prohíbe la demostración de signos visibles de convicciones o creencias en el lugar de trabajo, si quiere evitar la generación de una discriminación indirecta a los trabajadores pertenecientes, en este caso, a una minoría religiosa, ha de estar objetivamente justificada por una necesidad real del empresario. Así, éste deberá probar que esa política de neutralidad preserva su libertad de empresa, por lo que, de no establecerse, supondría para él consecuencias desfavorables o perjudiciales. En todo caso, el TJUE ha dispuesto que la prohibición de emplear cualquier clase de simbología religiosa, sea cual sea su impacto visual, ha de extenderse a todos los trabajadores, limitándose a lo estrictamente necesario. Es decir, ha de ser proporcional a las consecuencias negativas que el empresario pretende evitar[32]. De ahí la insistencia en que la prohibición se aplique de forma general e indiferenciada[33]. Una solución poco convincente, sin duda, ya que, de hecho, a quien afecta dicha

[31] STJUE de 14 de marzo de 2017, C-157/15, *Asunto Samira Abchita y otros v. G4S Secure Solutions NV*.
[32] STJUE (Gran Sala), de 15 de julio de 2021, C-804/18 y C-341/19, *Asuntos Wabe y MH Muller Handel.*
[33] STJUE de 13 de octubre de 2022, C-344/20, que resuelve el *Asunto L.F. y S.C.R.L.*

limitación es a los miembros de una minoría muy concreta, que quedan así desprotegidos de sus derechos irrazonablemente.

Pero, en todo caso, el Tribunal de Justicia de la Unión ha recordado que, conforme a la Directiva 2000/78, corresponde también a los Estados miembros valorar, en su caso, si una diferencia de trato basada en una característica relacionada con motivos de religión puede justificar un trato distinto, sin que el mismo merezca considerarse discriminatorio. Por tanto, el Tribunal ha resuelto que la voluntad de un empresario de tener en cuenta los deseos de un cliente, a fin de que los servicios de la empresa no le sean prestados por una trabajadora que lleva un pañuelo islámico, en tanto que miembro de una caracterizada minoría religiosa, no puede considerarse un «requisito profesional, esencial y determinante». De ahí que, en principio, el Tribunal haya, por fin, entendido que sí constituye discriminación acoger una disposición como la indicada, a los efectos de invocarla para motivar un despido (Martí, 2017, 41)[34].

Aun así, más recientemente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha entendido que una norma interna, en este caso, de una administración pública, que prohíbe, de manera general e indiferenciada, a los miembros del personal de dicha administración, el uso visible, en el lugar de trabajo, de cualquier signo que revele convicciones filosóficas o religiosas, puede estar justificada por la voluntad de dicha administración de establecer, teniendo en cuenta el contexto que le es propio, un entorno administrativo totalmente neutro, siempre que dicha norma sea adecuada, necesaria y proporcionada, a la luz de ese contexto, y habida cuenta de los diferentes derechos e intereses en juego[35].

A su vez, la jurisprudencia de Luxemburgo ha considerado que constituye discriminación directa por motivos de religión el hecho de que la legislación de un Estado miembro reconozca una festividad religiosa sólo a algunos trabajadores, en tanto que miembros de determinadas minorías cristianas, y no a los demás. Y que considere que sólo los trabajadores a los que se hace ese reconocimiento tienen derecho a beneficiarse de un complemento salarial si se ven obligados a trabajar durante esa jornada. Por eso, en tanto el legislador nacional no restablezca la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, aquél deberá extender a los demás trabajadores el beneficio de no trabajar en el día festivo señalado y a recibir el complemento salarial por el trabajo, en su caso, realizado. Se apunta así a la falta de neutralidad por parte del Estado miembro (Polo, 2020, 12), el cual promocionó el derecho de unos trabajadores, en razón a sus creencias, en detrimento de otros, con menoscabo del Derecho de la Unión. Vino así a beneficiar, desproporcionada e injustificadamente, a los miembros a ciertas minorías, en detrimento de otros, de modo irrazonable[36].

También ha de insistirse en que un uso exorbitante de sus derechos por parte de las minorías religiosas en el ámbito laboral, es contrario al Derecho de la Unión Europea, ya que conforme a la Directiva 78/2000, también puede generar discriminación a las personas. Así se advierte en aquellas ocasiones en que se efectúa un desviado empleo de la norma recogida en el artículo 4.2 de esa Directiva, la cual permite «a los Estados miembros mantener en su legislación nacional vigente, o establecer en su legislación futura que incorpore prácticas nacionales existentes el día de adopción de la presente Directiva, disposiciones en virtud de las cuales, en el caso de las actividades profesionales de las Iglesias y de otras organizaciones religiosas, por lo que respecta a sus actividades profesionales, no constituya discriminación una diferencia de trato basada en la religión o las convicciones de una persona cuando, por la naturaleza de estas actividades o en el contexto en el que se desarrollen, dicha característica constituya un requisito profesional esencial, legítimo y justificado respecto de la ética de la organización». «Esta diferencia de trato se ejercerá respetando

[34] STJUE de 14 de marzo de 2017, C-188/15, *Asunto Asma Bougnaoui y ADDH v. Micropole SA.*
[35] STJUE de 28 de noviembre de 2023, C-148/21, *Asunto OP y Commune d´Ans.*
[36] STJUE de 11 de septiembre de 2018, C-193/17, *Asunto Cresco Investigation GmbH y Markus Achatzi v. Austria.*

las disposiciones y principios constitucionales de los Estados miembros, así como los principios generales del Derecho comunitario y no podrá justificar una disposición basada en otro motivo».

Dicha norma viene así, en definitiva, a facultar al empleador, vinculado a una «empresa» u «organización de tendencia» (Onida, 2001, 905), adscrita a una minoría religiosa, para que proporcione, si así lo considera conveniente, diferencias de trato, por motivos de creencias o convicciones, a sus trabajadores, no incurriendo por ello en discriminación, si demuestra que esas diferencias resultan necesarias para mantener los principios sobre los que se sustenta la actuación de la empresa. Al tiempo, se permite al empresario que exija a sus empleados una actitud de buena fe y lealtad para con esos principios. No obstante, en todo caso, y aun reconociendo la autonomía de que goza, a esos efectos, la organización religiosa, ex art. 17 TFUE, el Tribunal de Justicia de la Unión ha señalado que es necesario que la invocación hecha por el empresario pueda ser objeto de un control judicial efectivo que permita garantizar que, en ese caso concreto, se cumplen los criterios señalados en el artículo 4.2 de la Directiva y no se hace una interpretación abusiva de los mismos. De este modo, se viene a garantizar la aplicación preferente e incondicionada del Derecho primario de la Unión (arts. 21 y 47 de la Carta) (Moreno, 2018, 22), frente a cualquier decisión particular, potencialmente exorbitante, que se adopte al amparo de la cláusula concreta de referencia, desarrollada en una norma nacional[37].

Así mismo, el Tribunal de Luxemburgo ha estimado que se produce discriminación por motivos religiosos, atentándose, por tanto, contra el principio de igualdad de trato en el empleo, protegido por la Directiva mencionada, cuando se comprueba que el trabajador ha sido despedido por apartarse, en su vida privada, y no en el ejercicio de su actividad profesional, de los principios religiosos que su empleador eclesiástico le exige que observe, a pesar de no afectar aquéllos a su trabajo. De tal forma ha venido a concluir que la pertenencia confesional o adhesión religiosa como requisito profesional legítimo para ocupar un determinado puesto de trabajo, ha de ligarse necesariamente a la actividad a desarrollar, de forma que, si no media vínculo directo, cualquier decisión lesiva habrá de juzgarla exorbitante, en tanto que discriminatoria (Moreno, 2018, 67). No cabe, por tanto, invocar decisiones intraconfesionales, reconocidas por las legislaciones nacionales, al amparo espurio del derecho a la libertad religiosa, interpretado de consuno con el artículo 17 TFUE, para oponerse a la aplicación general e imperativa de un principio fundamental sobre el que se ha construido el Derecho de la Unión[38].

Más allá del ámbito laboral, la Unión Europea garantiza que nadie pueda ser discriminado por razón de sus creencias, circunstancia ésta que afecta negativamente, de forma especial, a los miembros de algunas minorías, como la musulmana o la israelita. Así, en relación al sacrificio de animales realizado por algunas comunidades religiosas, conforme a prácticas rituales establecidas, el Derecho de la Unión, en su Reglamento 1099/2009, que trata de garantizar, con carácter general, que la muerte de los animales se produzca sin dolor, sufrimiento o angustia, contempla una excepción a la obligación impuesta de aturdimiento previo a la muerte del animal, basada en motivos religiosos, si bien exigiendo que el sacrificio se realice, cuando menos, en un matadero autorizado[39]. Posteriormente, el TJUE ha insistido en que los Estados no pueden rechazar la excepción contenida en el Reglamento, que permite el sacrificio ritual sin aturdimiento previo, pues ello supondría actuar en contra del Derecho de la Unión, sensible, en este caso, con los derechos de las minorías[40]. No

[37] STJUE de 17 de abril de 2018, C-414/16, *Asunto Vera Egenberger* v. *Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.*

[38] STJUE de 11 de septiembre de 2018, C-68/17, *Asunto IR v. JQ.*

[39] STJUE de 6 de julio de 2018, C-426/16, *Asunto Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW y otros contra Vlaamst Gewest.*

[40] STJUE de 17 de diciembre de 2020, C-336/19, *Asunto Central Israëlitisch Consistorie van België y otros.*

obstante, también se determinó, polémicamente, que la carne procedente de animales que hayan sido objeto de un sacrificio ritual, realizado sin aturdimiento previo, tal y como exige, con carácter general, la legislación de la Unión, no podrá llevar la etiqueta ecológica, a pesar de ser aquélla una práctica excepcionalmente permitida al amparo de la libertad religiosa[41] (García-Ureta, 2019, 273).

Aun así, otros "beneficios" solicitados por parte de algunas minorías no han sido aceptados por el TJUE, que ha estimado que no puede considerarse una injerencia en la autonomía organizativa de las comunidades religiosas, que se obligue a aquéllas a ser responsables, junto con sus miembros, de los tratamientos de datos personales efectuados por estos últimos en relación con una actividad de predicación puerta a puerta, organizada, coordinada y fomentada, en este caso, por la comunidad de Testigos de Jehová. Se insiste así en que todas las personas y organizaciones religiosas han de cumplir con las normas del Derecho de la Unión en materia de protección de datos personales, en concreto, con lo dispuesto en la Directiva 1995/46, norma que se encontraba en vigor cuando se planteó la cuestión prejudicial. No cabe, por ende, alegar el art. 10.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, para eximirse de esa obligación derivada del Derecho de la Unión. No existe, por tanto «excepción religiosa» en beneficio de las confesiones en materia de recogida y tratamiento de los datos de carácter personal, tal y como ha confirmado posteriormente el vigente Reglamento 2016/679, de 27 de abril (Von Danwitz, 2018, 31). En consecuencia, el artículo 17 TFUE, que permite a los Estados miembros la libre determinación del estatuto de las confesiones religiosas, no ha de ser considerado obstáculo alguno en ese sentido frente a la voluntad de aplicación uniforme y general del Derecho de la Unión, en relación a una materia como la señalada que es objeto indiscutido de su competencia[42].

Por otro lado, la segunda norma relevante, objeto de referencia, que afecta de lleno a la protección de los miembros de las minorías, es la Directiva 43/2000, la cual proscribe toda discriminación laboral basada en la raza o el origen étnico, lo que es extensible a quienes pertenecen a una minoría nacional o lingüística. De ahí que sea aplicable, no sólo a los norteafricanos de origen inmigrante, en los que se pensó inicialmente, sino, también, por ejemplo, a los romaníes o a los húngaros que viven en Rumanía (Gómez, 2001, 78). Así, el TJUE ha explicado que constituye discriminación directa, ex art. 2.2 a) de la referida Directiva, en atención a los motivos indicados, que un empleador declare públicamente que no contratará a trabajadores de determinado origen étnico o racial, ya que tales declaraciones pueden disuadir a determinados candidatos a la hora de solicitar un empleo, lo que dificulta su acceso al mercado de trabajo. Además, hacen presumir la existencia de una política de contratación abiertamente discriminatoria. Por ese motivo, dicho empleador ha de asumir la carga de la prueba (art. 8.1 de la Directiva), debiendo demostrar, por tanto, que no ha vulnerado el principio de igualdad de trato, al no corresponderse sus declaraciones con la política de contratación efectivamente llevada a cabo por su empresa. En cualquier caso, corresponde al Tribunal verificar los hechos denunciados y demostrar su suficiencia para avalar la denuncia; y al Estado aplicar la sanción correspondiente por la discriminación causada, la cual deberá ser efectiva, proporcionada y disuasoria[43]. Así mismo, el TJUE aclara que el requisito profesional, esencial o determinante, para la prestación del servicio, que es exigido al trabajador, el cual se configura como excepción para otorgar un trato distinto, no puede venir referido a meras preferencias de los clientes, si éstas se refieren a estereotipos o prejuicios racistas o xenófobos. También resulta relevante considerar que la Directiva habilita a los Estados para establecer acciones afirmativas, siempre y cuando no generen una discriminación inversa, ni de contenido

[41] STJUE de 26 de febrero de 2019, C-497/17, *Asunto OABA v. Ministerio de Agricultura y Alimentación de Francia*.
[42] STJUE de 10 de julio de 2018, C-25/17, *Asunto Comisión de Protección de Datos de Finlandia v. Comunidad de los Testigos de Jehová*.
[43] TJUE de 10 de julio de 2008, Asunto C-54/07, *Centrum voor gelijkeid van kansen en voor racismebestrijding (Centro para la igualdad de oportunidades y lucha contra el Racismo) v. Firma Geryn NV*.

individual respecto del grupo mayoritario, ni de contenido minoritario colectivo, esto es, en relación a otra minoría (Ballester, 2011, 239).

De este modo, la Unión, a través de su normativa, ha pasado de establecer una tutela contra la discriminación ligada a la nacionalidad, a favor de los ciudadanos europeos, por razones estrictamente económicas y no políticas, esto es, a fin de garantizar la unidad del mercado interior, a luchar contra la discriminación y promover la igualdad por razones de sexo, raza, edad, condición física o religión, acogiéndose a lo dispuesto en el art. 19 TFUE (ex art. 13 TCE). Con ello, el Derecho derivado de la Unión y la jurisprudencia del TJUE han ido así, paulatinamente, cubriendo, aunque, quizá, con un exceso de focalización en el ámbito laboral, los diversos ámbitos concernientes a la política antidiscriminatoria, de lo que se han beneficiado los miembros de las más significativas minorías.

Además, el carácter innovador de la legislación europea se ha irradiado a los ordenamientos de los Estados miembros. Así se ha puesto de manifiesto en la definición de nuevas causas de discriminación; en la introducción del concepto de discriminación indirecta, importado de los EEUU; y en la inclusión de normas de organización y procedimiento, exigidas a los Estados, para que promuevan la igualdad de trato, facilitando la impugnación de las prácticas discriminatorias (De Witte, 2008, 428).

A su vez, las mencionadas directivas aseguran su eficacia horizontal, frente a terceros, lo que ha supuesto una extensión muy beneficiosa del principio de igualdad en las relaciones entre particulares. Aun así, la legislación europea, al hacer hincapié en la prohibición de discriminación, no ha previsto, por sí misma, acciones positivas para la inclusión de los miembros de las minorías. Lo ha dejado al criterio de los Estados. En todo caso, su normativa actúa como parámetro de control de las legislaciones nacionales de desarrollo, lo que garantiza su aplicación efectiva, suponiendo un avance muy significativo en la materia.

3. Especial referencia a los migrantes y a los ciudadanos de origen migrante: ¿minoría diferenciada?

Los integrantes del colectivo de personas migrantes y de origen migrante en los diferentes Estados Miembros de acogida constituyen, sin duda, una minoría. Esto es, componen grupos numéricamente más reducidos, en el marco de la población general, los cuales, encontrándose en una posición no dominante, comparten características étnicas, religiosas, lingüísticas o derivadas de su origen nacional, diferentes de las del resto. Y como tales se encuentran ligados, siquiera implícitamente, por un vínculo de solidaridad, orientado, tanto a salvaguardar sus diferencias culturales, como a alcanzar la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría. En tal sentido, no podemos olvidar que la experiencia de las personas que han abandonado su país de origen o residencia para establecerse, temporal o permanentemente, en otro distinto, constituye, inicialmente, una experiencia de desarraigo, potencialmente traumática, que implica la reconfiguración de su identidad en la sociedad de acogida, la cual puede verse acompañada de discriminación y rechazo, al tratarse de un proceso que implica, siempre, interacción y, a menudo, conflicto cultural.

En consecuencia, el trato que se les ofrece se ha de basar en el principio de Derecho internacional consuetudinario de la no discriminación, que, al ser de gran relevancia, se refleja en múltiples documentos relativos a los derechos humanos (Ortega, 2017, 103). Así, se proyecta en varios instrumentos que guardan relación directa con las minorías. Entre ellos destacan la

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares[44], la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas[45], la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados[46] y la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en el que viven[47].

Hablamos, pues, de unas minorías que vienen caracterizadas, primariamente, por el origen extranjero de sus miembros, que son nacionales de terceros Estados o apátridas, los cuales, por razones, ya políticas, en tanto que solicitantes de protección internacional, ya económicas, como demandantes de una oportunidad de trabajo digno, han expresado su voluntad y obtenido el permiso de residir en el territorio europeo. A ellos cabe agregar a los individuos de origen migrante, naturalizados tras adquirir la ciudadanía, pero cuya integración e inclusión plenas no se ha producido todavía, al hallar dificultades u obstáculos relevantes. En consecuencia, aludimos a migrantes y a ciudadanos de procedencia migrante, vinculados a un origen extranjero, que son portadores de culturas distintas de la mayoritaria; personas que muestran rasgos identitarios que los singularizan, derivados fundamentalmente de su origen nacional, etnia, lengua propia o religión. A lo indicado cabe añadir, para confirmar su condición de miembros de minorías, la toma de conciencia o autopercepción acerca de su pertenencia a un grupo numeroso y diferenciado del mayoritario, lo que les lleva a reivindicar un tratamiento específico, orientado a su reconocimiento, a fin de garantizar la pervivencia del colectivo; y, al tiempo, a demandar el ejercicio del derecho a expresar libremente su identidad propia, en todas sus manifestaciones, para superar los riesgos de asimilación y la situación de discriminación, en ocasiones múltiple (en tanto que, además, mujeres, menores, ancianos…), que padecen (León, 2022, 163).

Pero, en la práctica, es, como se ha indicado, en atención diversificada a esos rasgos característicos: nacionales, étnicos, religiosos y lingüísticos, cómo se efectúa su protección legislativa y jurisprudencial en la Unión, y por parte de los diferentes Estados Miembros. Y no podría ser de otro modo ya que, aun siendo evidente que los migrantes y las personas de origen migrante constituyen minorías en la sociedad de acogida (La Barbera, 2019, 235)[48], lo cierto es que no componen un conjunto homogéneo, dado que la procedencia de sus miembros es dispar, como su cultura. Aun así, la Unión se ha dirigido a ellos de forma unitaria, siquiera a través del *soft law* que produce, en el cual sí ha pretendido aunar el tratamiento que merece la minoría migrante, al ligarlo a una estrategia común que requiere la adopción de un enfoque integral u holístico que minimice sus "riesgos y vulnerabilidades", creando condiciones propicias para su desenvolvimiento, compatibles con la dignidad humana[49].

---

[44] Aprobada por la Resolución 45/158, de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, de 18 de diciembre de 1990. Cfr., https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers

[45] Adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 28 de septiembre de 1954, por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social, en su Resolución 526 A (XVII), de 26 abril de 1954. Cfr., https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0006.pdf

[46] Vid., https://www.acnur.org/media/convencion-sobre-el-estatuto-de-los-refugiados

[47] Vid., https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-human-rights-individuals-who-are-not-nationals

[48] El concepto de "vulnerabilidad" es, hoy, a veces, reemplazado por el eufemístico "necesidades especiales de acogida".

[49] Vid., a este respecto, en tanto que marco de cooperación no vinculante jurídicamente, el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular, acordado, en el ámbito de la ONU, de 13 de julio de 2018. Dicho pacto internacional aborda el fenómeno migratorio en todas sus dimensiones, de forma integral, evitando la separación entre refugiados políticos y migrantes económicos, a fin de contribuir, en ese aspecto, a la mejora de la gobernanza de la globalización. Cfr., https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf

No en vano, los Tratados instan a promover y desarrollar, de manera efectiva, una política común de inmigración (arts. 79.1 y 79.2 TFUE), orientada a la integración e inclusión social de los individuos que residan legalmente en el territorio de la Unión (art. 79.4 TFUE), hasta convertirlos en ciudadanos de pleno derecho, en igualdad de condiciones con los demás. En este sentido, el art. 79.4 TFUE, si bien colma una laguna presente en el antiguo art. 63 TCE, al venir a referirse, por vez primera, a la integración de los migrantes, en el marco de una política común, se limita a habilitar al Parlamento Europeo y al Consejo para que implanten, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas que fomenten y apoyen la acción de los Estados miembros, propiciando la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio. No obstante, dicho precepto excluye, de manera expresa, la posibilidad de armonizar las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, que siguen siendo, por tanto, los únicos competentes y responsables en la materia.

La Unión asume así una competencia débil, de claro carácter subsidiario o ancilar respecto de la que ostentan los Estados, la cual se orienta meramente a "fomentar y apoyar", de forma, por tanto, indirecta, las actuaciones que aquellos emprenden. Se constata así, cómo la Unión carece de una competencia propia, siquiera concurrente en la materia, lo que la ha llevado, hasta el presente, a seguir adoptando, como en el pasado, meras pautas o guías políticas, dirigidas a los Estados y a recurrir al llamado "método abierto de coordinación", por medio del cual la Comisión favorece la concertación de las políticas a desarrollar, promueve el intercambio de informaciones y prácticas, y evalúa las medidas adoptadas por aquéllos, aconsejando, o no, su generalización (Porras, 2021, 19).

Así, para dar una respuesta actualizada a los desafíos que hoy enfrenta la Unión Europea en la materia, el Plan de Acción de la Comisión para el período 2021-2027[50] tiene, de antemano, la virtud de aparecer publicado, de forma simultánea, al nuevo Pacto sobre Migración y Asilo[51], que, orientado a modificar el SECA, asume el reto de avanzar en la construcción de una auténtica política migratoria común en la Unión Europea. Ambos documentos forman parte de la respuesta integral destinada a afrontar los retos asociados a la migración en todas sus facetas. No en vano, unas y otras políticas han de ser complementarias, si se desea que sean eficaces. Además, Plan de Acción aparece, en no menor medida, ligado al marco financiero plurianual de la Unión (2021-2027) y al Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional.

Como más destacada novedad, el Plan de Acción se dirige no sólo a los migrantes, recién llegados, sino, también, a los extranjeros naturalizados de origen migrante, convertidos en ciudadanos de la Unión Europea. Se viene así a poner de manifiesto la defectuosa integración e inclusión de los miembros de este último y numeroso colectivo.

De ahí el interés declarado por ir más allá de lo dispuesto en el Plan de Acción de 2016, el cual se destinaba sólo a los nacionales de terceros países. La necesidad de adoptar medidas adicionales, más enérgicas, que profundicen en las iniciativas alentadas por aquél, revela muy a las claras las deficiencias y dificultades subsistentes que aún afectan a los migrantes y a los ciudadanos europeos de origen migrante, en relación con áreas clave como el empleo, la educación y el acceso a los servicios básicos como la vivienda y la atención sanitaria (Esparza & Díaz-Revorio, 2019, 57). Además, con carácter extraordinario y sobrevenido, como años atrás lo fue la crisis de los

[50] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2020-2027. Bruselas, 24.11.2020. COM/2020/758 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:758:FIN

[51] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Bruselas, 23.9.2020. COM(2020) 609 final https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/ES/COM-2020-609-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF

refugiados en 2015, la pandemia de COVID-19 vino a agregarse a esos problemas, expresando nuevos u ocultos déficits, que hacen patente la necesidad de adoptar medidas más incisivas, reforzadas y novedosas.

A este respecto, los valores y principios sobre los que se sustenta el Plan de Acción, que son la base de todas las políticas que emprende la Unión Europea en la materia, según establece el pilar europeo de derechos sociales, insisten, en primer lugar, en la promoción de una inclusión para todos. Y se fundamenta así en la idea-fuerza de que cuantas políticas públicas se emprendan, aun afectando a toda la población, dado que ésta presenta necesidades diversas, han de tener en cuenta, de manera específica, las necesidades particulares que muestran los diferentes colectivos que la integran (Rey, 2019, 36). De ahí que exhorte a la adopción de medidas generales que lejos de actuar en detrimento de las minorías más vulnerables y desfavorecidas, que asegure a aquellas un "nivel de vida digno"[52]. Es, pues, conveniente que se establezcan sinergias con las demás estrategias de la Unión[53], extremo éste que el anterior Plan de Acción apenas promovía, a fin de fomentar la igualdad, la cohesión social y garantizar la inclusión plena, además de la participación de todas las personas en la sociedad de la que forman parte.

Además, con el propósito manifiesto de evitar la propagación de ideologías extremistas que puedan conducir a la violencia e, incluso, al terrorismo, se insiste en la necesidad de realizar acciones preventivas. Así, a través de la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización, la Comisión colabora con profesionales y actores locales para evitar la radicalización de los migrantes que se demuestren escasamente integrados en la sociedad de acogida.

Asimismo, más allá de eso, la Comisión se muestra consciente de la conveniencia de proporcionar un apoyo específico a determinados países receptores, a fin de que puedan superar desafíos concretos. Se viene a reconocer, por fin, que determinados Estados miembros sufren una mayor presión migratoria, encontrando más dificultades para gestionarla, por lo que merecen recibir una asistencia reforzada. Y el auxilio de mecanismos de apoyo específicos, dirigidos a los menores, sobre todo a los no acompañados, a las mujeres, a los refugiados, a los migrantes altamente cualificados…, que ayuden a quienes acaban de llegar a integrarse, complementando cuantas iniciativas se adopten con carácter general.

También, constituye una prioridad para la Comisión la atención a las características personales de los migrantes y de los ciudadanos de la Unión de origen migrante: como son el género, el origen étnico, la religión, la orientación sexual y la discapacidad, que plantean frecuentemente dificultades especiales para su deseable inclusión social. En particular, las mujeres (Alonso et alii, 2020, 221) y las niñas migrantes (Durán, 2021, 54) encuentran más obstáculos que los hombres y los niños migrantes para la integración, al tener que hacer frente a barreras estructurales, derivadas de esa combinación de factores. Como se ha indicado, otros factores a tener en cuenta, que complican la inclusión, son el origen étnico del migrante[54], así como las creencias religiosas, de signo distinto al mayoritario, que manifiesta profesar, en su caso, aquél (Castro, 2002, 89). Todos esos elementos, a menudo, provocan su discriminación directa o indirecta, sobre todo cuando los migrantes o los ciudadanos de origen migrante buscan una

[52] Art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

[53] En especial, con el Plan de Acción que pone en práctica el pilar europeo de derechos sociales, el Plan de Acción antirracismo, el Marco Estratégico para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos; la Estrategia para la igualdad de las personas LGBTIQ; la Estrategia para combatir el antisemitismo y el Informe sobre la Ciudadanía de la Unión Europea.

[54] Vid. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020DC0565

vivienda o un empleo, acuden a la escuela, o desarrollan su vida cotidiana en su barrio de residencia o trabajo.

Así, el Plan de Acción se compromete a prestar apoyo en todas las etapas del proceso de integración, involucrando a cuantos actores estén interesados, tanto políticos como integrantes de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, instituciones educativas, empresarios, sindicatos, iglesias…y a los propios colectivos de migrantes). En particular, urge a que dicha asistencia se traduzca en una intervención temprana, a fin de que la integración satisfactoria de los migrantes se inicie desde un primer momento. Por ello, demanda a los Estados miembros el establecimiento, con el patrocinio de la Unión, de medidas de integración previas a la partida, vinculándolas a otras posteriores a la llegada. En ese aspecto, la organización de cursos de orientación y formación, en función de las necesidades del mercado de trabajo interno, resulta de una gran ayuda.

Asimismo, se apuesta por invertir en el largo plazo. El marco financiero plurianual 2021-2027 aspira a que el Fondo de Asilo y Migración proporcione asistencia financiera en los ámbitos del empleo, la educación, la asistencia social y sanitaria y la vivienda, a través de los fondos de la política de cohesión: el Fondo Social Europeo Plus y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, además de otros, como el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el programa Erasmus+.

En concreto, el Plan de Acción promueve actuaciones en los considerados ámbitos sectoriales principales, siendo importante subrayar que dichas medidas complementan las incluidas en las últimas y más avanzadas estrategias en materia de igualdad, promovidas por la propia Comisión[55].

En primer lugar, en lo que a la educación y formación se refiere, se insiste en la necesidad de garantizar, a toda costa, la inclusión y la igualdad de oportunidades en el ámbito de la enseñanza, pues resulta evidente que la escuela ha de ser, en mayor medida que antes, si cabe, un cualificado espacio facilitador de la integración de los niños migrantes y de sus familias. Para alcanzar ese fin, la Comisión Europea ofrece a los Estados miembros una amplia financiación[56] y herramientas complementarias orientadas a respaldar programas y medidas, conforme a los objetivos que se señalan y las necesidades particulares, advertidas a nivel nacional, regional y local.

Para ello, el Plan de Acción insta a los docentes a agenciarse las capacidades necesarias que los conviertan en cualificados instrumentos para la integración y la inclusión social de los migrantes. Por eso no se escatiman medios a fin de dotarlos de recursos y del apoyo pedagógico que precisan para atender aulas multiculturales y multilingües, en beneficio tanto de los niños migrantes, como de los nativos. Gestionar la diversidad étnica, cultural, religiosa y lingüística en las aulas es un reto contemporáneo que requiere la contribución generosa de los fondos y de la red de soporte que la Unión proporciona a los Estados miembros. En este sentido, la lucha contra la segregación en las escuelas, que es uno de los objetivos preferentes que, en relación con esta materia, ha definido la Comisión, exige potenciar la interacción entre el alumnado, al margen de su origen (Bonal et alii, 2020, 57). Y, en particular, desde las escuelas se ha de hacer cuanto sea necesario para evitar que los jóvenes se sientan atraídos por ideologías, organizaciones o movimientos extremistas, de carácter violento[57].

[55] Vid. la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025, COM(2020)52 final, y el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025, COM(2020) 565 final.

[56] Especialmente, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Asilo y Migración y el Fondo de Desarrollo Regional.

[57] La *Red para la Sensibilización frente a la Radicalización* ha publicado varios documentos destinados a los docentes, para ayudarles a detectar indicios tempranos de radicalización y a atacar sus factores subyacentes. Cfr.,

Asimismo, se subraya que los niños migrantes con discapacidad precisan de un apoyo adicional para participar en la educación, en pie de igualdad con los demás. Como también los menores no acompañados que han superado la edad de escolarización obligatoria y llegan a la Unión como refugiados, requiriendo programas que faciliten su transición a la vida adulta (Durán, 2021, 66). Todo ello se inscribe en el compromiso adquirido por la Unión a fin de adoptar una estrategia integral sobre los derechos del menor[58], acompañada de una Garantía Infantil Europea[59]; iniciativas éstas destinadas a asegurar a todos los niños, independientemente de cuál sea su origen, capacidad, entorno socioeconómico, condición jurídica y residencia, unos mismos derechos y una igual protección.

Además, a esto se une el reconocimiento de la situación que, a menudo, sufren los migrantes jóvenes, los cuales han de recibir la asistencia que precisan, más allá de la mera orientación y tutoría, para adquirir capacidades y competencias que permitan su acceso a la educación superior[60] y una pronta incorporación al mercado laboral[61].

En no menor medida, los Estados miembros han de facilitar el reconocimiento de las cualificaciones que hayan obtenido los migrantes en terceros países, promover su visibilidad y aumentar la comparabilidad con las cualificaciones europeas. También se insta a los Estados miembros al establecimiento de cursos pasarela que ayuden a los migrantes a complementar sus estudios previos realizados en el extranjero, continuando su formación en el país de acogida[62].

En todo caso, y como precondición necesaria, aprender el idioma del país de acogida es esencial para que los migrantes se integren con éxito. Para ello no basta con que se les proporcione, a su llegada, una instrucción básica o mínima acerca de aquél, sino que se les han de proporcionar clases de nivel intermedio y avanzado, que asegure, al cabo, el dominio completo del mismo. A la par que sucede esto, los migrantes deben asimilar las leyes, la cultura y los valores de las sociedades de acogida, recibiendo cursos de orientación cívica que faciliten su más plena integración.

En segundo lugar, en referencia al empleo y las capacidades, el Plan de Acción, tras destacar la contribución esencial que los migrantes realizan a la economía europea, como se puso de manifiesto en los tiempos excepcionales de la pandemia, dado lo esencial de su contribución al mantenimiento de los servicios sociales básicos[63], lamenta que la alta cualificación que poseen

https://ec.europa.eu/home/-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/topics-and-working-groups/ran-y-and-e_en .

58 *EU Strategy on the Rights of the Child*. 24 march 2021. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 24.3.2021 COM (2021) 142 final. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_act_part1_v7_0.pdf

59 European Commission. Proposal for a Council. Recommendation establishing the *European Child Guarantee*. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/KE-02-21-418-EN-N.pdf

60 EACEA (2019), "New Eurydice report on: Integrating Asylum Seekers and Refugees into Higher Education". Vid., https://eacea.ec.europa.eu/node/13070_de

61 La Garantía Juvenil es un compromiso asumido por todos los Estados miembros que vela por que todos los jóvenes menores de veinticinco años reciban una buena oferta de empleo, formación continua, formación de aprendiz y períodos de prácticas. En concreto, la Garantía Juvenil insiste en las necesidades especiales de los grupos vulnerables, como los integrados por jóvenes migrantes y jóvenes de origen migrantes. Vid., https://ec.europa.eu/social/manin.jsp?catId=1079&langId=es .

62 Las Redes ENIC (*European Network of Information Centres*)-NARIC (*National Academic Recognition Information Centres*), creadas por iniciativa de la Comisión Europea, tienen como objetivo facilitar la aplicación del Convenio Conjunto del Consejo de Europa y de la UNESCO sobre Reconocimiento de Cualificaciones relativas a la Educación Superior en la Región Europea y mejorar el reconocimiento académico títulos y períodos de estudios entre distintos países, respectivamente.

63 JRC (2020), *Inmigrant Key Workers: Their Contribution to Europe´s COVID-19 Response*. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/immigrant-key-workers-their-contribution-europes-covid-19-response_en

muchos de aquéllos, particularmente cuando, además, se les agrega la condición de mujer, no sea debidamente reconocida y aprovechada, para que les facilite empleos acordes con el nivel que poseen[64]. La Agenda de Capacidades Europea[65] tiene como objetivo ayudar a todas las personas, incluidas las migrantes, a desarrollar más y mejor sus capacidades y a ponerlas en práctica. Evaluarlas, sobre todo, en la fase previa a la partida, facilitará su más rápida integración en el mercado laboral, en especial, en el marco de los programas de reasentamiento. Por tanto, urge superar los obstáculos que se les presentan: como la ausencia de redes, las dificultades para acceder a los créditos y la falta de conocimientos sobre el mercado regulatorio y financiero.

Por tanto, para lograr la inclusión de los migrantes y de los ciudadanos de la Unión de origen migrante en el mercado laboral se requiere fortalecer la cooperación a nivel local, nacional y europeo entre los distintos actores implicados. A tal fin, la Alianza Europea para la Integración[66] desempeña un importante papel. Como también, la iniciativa Empresarios Unidos por la Integración[67], que incentiva a los empleadores en ese específico sentido. El Fondo *InvestEU* financia iniciativas empresariales inclusivas de hombres y mujeres, así como de empresarios migrantes. A su vez, la Red Europea de Integración, la Red de Servicios Públicos de Empleo y la plataforma *Europass* homologan las prácticas de evaluación de las capacidades, y ponen en práctica una herramienta destinada a crear perfiles de capacidades de los nacionales de terceros países en la Unión, promoviendo su uso entre las autoridades públicas y las asociaciones civiles, incluso antes de la llegada de los migrantes, lo cual resulta especialmente útil en los casos de reasentamientos. Finalmente, el nuevo programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores, que sustituye al anterior, agotado en 2020, conlleva una importante dotación presupuestaria para, entre otros objetivos, promover la integración de los migrantes, aplicando efectivamente el principio de no discriminación, al tiempo que se previene y combate el racismo, la xenofobia, la homofobia y cualquier otra forma de intolerancia que alimente la exclusión[68].

En consecuencia, compete a los Estados miembros servirse de esos medios que la Unión pone a su disposición para concienciar a los agentes sociales acerca de la necesidad de eliminar cualquier forma de discriminación que afecte a los procesos de contratación laboral; establecer perfiles de capacidades adecuados de los nacionales de terceros países demandantes de empleo, en particular cuando se trata de solicitantes de asilo y refugio; homologar o validar sus cualificaciones profesionales; apoyar el emprendimiento empresarial entre los migrantes y, en fin, hacer pleno uso de la abundante financiación que la Unión Europea deja en sus manos: en particular, la que proporciona el Fondo Social Europeo Plus y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, para el cumplimiento de esos fines, elaborando o respaldando programas y medidas orientadas a lograr una más plena integración en el mercado laboral.

En tercer lugar, la salud constituye, también, un objetivo determinante a fin de alcanzar la anhelada inclusión social de los migrantes y de los ciudadanos de la Unión de origen migrante. La falta de acceso a los servicios sanitarios supone un obstáculo que es necesario salvar. Y la pandemia

---

[64] JRC (2020), *Gaps in the EU Labour Market Participation Rates: an intersectional assessment of the role of gender and migrant status*. https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/gaps-eu-labour-market-participation-rates-intersectional-assessment-role-gender-and-migrant

[65] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=1223

[66] Acerca de las potencialidades de la *European Partnership for Integration*. Vid. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/european-partnership-integration_en

[67] Sobre la iniciativa *Employers together for integration*, cfr., https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact_en

[68] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el *Programa Derechos y Valores*, COM/208/383 final/2-2018/0207 (COD). Cfr., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0040_ES.html

de COVID-19 ha puesto de manifiesto las graves desigualdades que existen, en ese sentido[69]. Así, es preciso garantizar a esos colectivos vulnerables tal derecho, el cual no debe ser objeto de limitaciones injustificadas. En particular, las mujeres migrantes deben tener asegurada la atención pre y posnatal, y los migrantes, en general, y los refugiados, en especial, no deben sufrir restricción alguna para acceder a los servicios de salud mental. Por ello, la Comisión financia proyectos específicos en el marco del Fondo de Asilo, Migración e Integración, y del Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores, ya mencionados. Y promueve el acceso igualitario a servicios de salud asequibles y de calidad a través de fondos de la Unión, como el Fondo Social Europeo Plus y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Asimismo, apoya la creación de programas de prevención y promoción de la salud, dirigidos específicamente a los migrantes, como herramientas de extensión del derecho más adecuadas. E, igualmente, alienta que se facilite el acceso a los servicios de salud mental y de rehabilitación, conforme establece el art. 26 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU.

A su vez, se insta a los Estados miembros a que, a través de esos programas y sirviéndose de la amplia financiación que la Unión les ofrece, formen a los trabajadores sanitarios en la gestión de la diversidad y en la atención a las necesidades de los grupos concretos de migrantes: ya sean estos solicitantes de asilo traumatizados, mujeres víctimas de la trata o de violencia de género, menores no acompañados, ancianos o personas que sufren discapacidad. Asimismo, se pide a los Estados miembros que allanen el acceso a los servicios de salud generales a los migrantes, adaptándolos a sus circunstancias y necesidades, combatiendo así toda forma de discriminación (Requena, 2020, 427).

Y, en cuarto lugar, en relación a la vivienda, el Plan de Acción no es menos consciente de cuan necesario resulta que se facilite el acceso a aquélla para que los colectivos vulnerables de referencia alcancen una integración satisfactoria. Disfrutar de un alojamiento digno repercute en las oportunidades educativas, laborales y en la adecuada interacción de los migrantes con los demás ciudadanos en las sociedades de acogida. Mas si las condiciones en que dicho alojamiento se efectúa se revelan deficientes, tal y como a menudo se observa, la segregación, la marginación y la exclusión social se harán pronto una realidad manifiesta.

Y es que constituye un hecho cierto que, con frecuencia, los migrantes y los ciudadanos de la Unión de origen migrante, sufren, especialmente, dado su, a menudo, bajo poder adquisitivo, el alza de los precios de la vivienda, del alquiler y la discriminación, en razón a su origen. Para superar esos obstáculos, la Comisión ayuda financieramente a los Estados miembros, que son los competentes en la materia. La promoción de soluciones habitacionales innovadoras, con el apoyo de la Unión Europea, por parte de las autoridades nacionales, regionales y, sobre todo, locales, de tales Estados ha comenzado, afortunadamente, a evidenciarse. El propósito no es otro que combatir la segregación y facilitar la inclusión. Y así se observa, en especial, en beneficio de los solicitantes de asilo y protección subsidiaria, para los que el acceso a una vivienda autónoma, que no colectiva, ha de constituir la expresión de una prestación temprana que suponga un primer paso, ineludible, facilitador de su integración.

Es por ello por lo que los migrantes y los ciudadanos de la Unión de origen migrante han tener acceso irrestricto a los programas de viviendas sociales, sin sufrir discriminación alguna en ese sentido. La promoción de programas de vivienda autónoma, en lugar de colectiva, para alojar

[69] OECD, *What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?* https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-7cbb7de/#:~:text=Source%3A%20OECD%20Secretariat%20calculations%20based,a%20younger%20age%20on%20average .

familias, se ve así incentivada con la ayuda financiera europea, a través de la Red Europea de Integración y, sobre todo, del Fondo de Asilo y Migración. Se trata de políticas que se deben coordinar con las relativas al acceso al empleo, la educación, la salud y los servicios sociales, ya que, aisladas, de poco sirven para contribuir al éxito del complejo proceso de integración.

Dicho esto, y más allá de la consecución de esos objetivos específicos, el Plan de Acción hace hincapié en la necesidad de empoderar a todas las partes interesadas a fin de que contribuyan al proceso de integración. Por eso, el papel de las asociaciones es relevante, tanto a escala europea, como nacional, regional y local. Eso explica la voluntad de reforzar la Red Europea de Integración, que ha de diseñar estrategias innovadoras en ese sentido. Así, por citar un problema relevante y actual, ha de repararse en que la digitalización de los servicios públicos, acelerada por la crisis de la COVID-19, ha afectado lesivamente a un colectivo insuficientemente dotado de recursos tecnológicos y de capacidades y habilidades de esa naturaleza. Por tanto, urge superar esa carencia que tanto dificulta o entorpece su integración, en el contexto del Plan de Acción de Educación Digital, auspiciado por la Comisión[70].

En todo caso, y tanto en éste como en otros aspectos, el apoyo a las autoridades regionales y locales, se revela decisivo, ya que son quienes han de desarrollar primordialmente las actuaciones necesarias en un proceso a largo plazo, de carácter intersectorial[71]. El marco financiero plurianual 2021-2027, que se traduce en acciones de apoyo directas o referidas a los programas de los Estados miembros en régimen de gestión compartida, garantiza la materialización efectiva de esas iniciativas y programas.

Como es lógico, la estrategia común europea para la integración e inclusión de los migrantes y de los ciudadanos de la Unión de origen migrante debe ser periódicamente sometida a revisión y evaluación para garantizar su eficacia. Según se ha tenido ocasión de apreciar, dicha estrategia la componen medidas y proyectos heterogéneos, de ejecución a largo plazo, cuyo desarrollo, aplicación y resultados, siquiera parciales, han de revisarse y, en su caso, corregirse periódicamente para asegurar su éxito. A tal fin, la Comisión ha cooperado con la OCDE a fin de publicar una comparación internacional única acerca de los resultados de la integración de los migrantes y de sus hijos, cuyos datos puso a disposición de los Estados miembros, y de las autoridades locales y regionales[72]. A su vez, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea realiza periódicamente la encuesta de la Unión sobre la situación de los migrantes y sus descendientes, que se publica cada año.

No obstante, pese a los esfuerzos realizados, gracias a estos y otros indicadores sectoriales, se hace evidente la subsistencia de lagunas de conocimiento que van en detrimento de la elaboración de políticas de integración e inclusión más efectivas por parte de los Estados miembros. Es necesario, pues, mejorar el aprendizaje mutuo y subsanar la escasa utilización de datos empíricos sobre el impacto de las medidas acordadas. Y comparar las distintas y, a veces dispares, políticas de integración promovidas por los Estados miembros de la Unión. A tal fin, deben publicarse más informes periódicos, europeos y estatales, que analicen los progresos y pongan de relieve los ámbitos donde se aprecian desafíos pendientes. Y urge establecer una

[70] Vid., la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción de Educación Digital. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52018DC0022

[71] Vid. a modo de ejemplo, acerca de la destacada función que el deporte juega a favor de la integración https://ec.europa.eu/migrant-integration/intpract/sportunity-integration-through-sport .

[72] *Settling In 2018. Indicators of Immigrant Integration*. https://www.oecd.org/publications/indicators-of-immigrant-integration-2018-9789264307216-en.htm

comparativa conjunta de las políticas de integración, para contrastar la acción de los Estados miembros e intercambiar buenas prácticas entre ellos, a todos los niveles.

Estamos, pues, en presencia de un ambicioso Plan de Acción, lleno de buenos propósitos, que determina acertadamente los objetivos e impulsa un haz de iniciativas y medios no menos consecuentes. En definitiva, un Plan que establece "un marco sólido para reforzar y ampliar las políticas de integración e inclusión en toda la Unión Europea"[73]. Y lo que es más determinante, a los efectos de que no quede convertido en una mera declaración de intenciones, un Plan que se ve asistido de una financiación adecuada y suficiente[74], que avanza en pos de la armonización de las políticas estatales. Un Plan hecho, en suma, desde el convencimiento de que lograr la integración e inclusión social plena de los migrantes y de los ciudadanos europeos de origen migrante ayuda a la construcción de sociedades más justas, en tanto que más cohesionadas. La Unión se dota así de un instrumento necesario, pero no suficiente, dado que requiere del concurso de cuantos actores se ven involucrados, para promover la integración e inclusión de los miembros de colectivos especialmente vulnerables. Una Unión que apuesta, así, en fin, decididamente, por la conversión de los migrantes en ciudadanos, titulares plenos e irrestrictos de derechos inalienables.

Conclusiones

El respeto a los derechos de las personas pertenecientes a las minorías constituye uno de los principios fundamentales sobre los que se construye la Unión Europea, la cual se compromete así a proteger a esos colectivos, si bien de modo indirecto, esto es, otorgando derechos a sus miembros, al ser éstos quienes efectivamente son víctimas habituales de discriminaciones, tanto directas como indirectas, de hecho y de derecho, que no cabe tolerar. De ese modo, ha rechazado la perspectiva comunitarista o multiculturalista, que postula la conformación de un estatus jurídico privilegiado y permanente, diferenciado del resto de la población, orientado a eximir a las minorías, en ocasiones, del cumplimiento de los deberes que a todos asisten.

La Unión ha apostado abiertamente por un modelo de "ciudadanía compleja", que combina la aceptación de los rasgos identitarios (de base nacional, étnica, lingüística o religiosa), que manifiestan las personas pertenecientes a las minorías, con la identificación de unos referentes axiológicos universales, los cuales, actuando como canales de integración y factores esenciales de ordenación de la convivencia, no son otros que los derechos fundamentales que la Carta garantiza. La suma de todos ellos constituye la expresión de una suerte de "identidad europea", basada en unos valores y principios comunes compartidos por sus Estados Miembros.

En la actualidad, Europa se ha dotado de un doble estándar de protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías: el que expresa el Consejo de Europa y el que la propia Unión Europea ha creado paulatinamente. Sus normas y resoluciones judiciales conforman un destacado acervo que contribuye decisivamente a su garantía efectiva.

No obstante, se advierte una tensión creciente entre esa pretensión legítima de reconocimiento y la aspiración de los Estados Miembros de preservar determinados elementos

[73] En expresión del propio Plan de Acción, pág. 29.

[74] El Instrumento de Apoyo Técnico podrá, previa petición, brindar apoyo a los Estados miembros para que elaboren y mejoren sus políticas de integración e inclusión, con la necesaria financiación. Vid. Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de febrero de 2021, por el que se establece un Instrumento de Apoyo Técnico, OJ L 57, 18.2.2021, p. 1-16. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.057.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2021%3A057%3AFULL

que singularizan su identidad nacional, los cuales, en ocasiones, entran en conflicto con aquéllos. En la cada vez más numerosa y compleja minoría migrante se compendian las políticas europeas de protección, poniendo a prueba su sinceridad, con los avances y retrocesos que hoy se advierten.

Referencias

Aláez Corral, B., (Coord.), (2016), *Complejidad del espacio público, democracia y regulación del ejercicio de derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Alonso López, I. D., Manzano-León, A. y Álvarez Hernández, J., "La inclusión de la mujer inmigrante", en Ortiz Jiménez, L. y Carrión Martínez, J.J. (Coords.), (2020), *Educación inclusiva: abriendo puertas al futuro*, Madrid, Dykinson, pp. 221 y ss.

Arp, B. (2008), *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Ballester Pastor, M.A., (2011), "La lucha contra la discriminación en la Unión Europea", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 92, 2011, págs. 207-255.

Bonal, X., Zancajo, A., & Scandurra, R., (2020), "Student mobility and school segregation in an (un) controlled choice system: A counterfactual approach", *British Educational Research Journal*, 47 (1), págs. 42-64.

Capotorti, F., *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*. United Nations. Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. Geneva, 1977, págs. 1-122: E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, párr. 568. https://digitallibrary.un.org/record/10387.

Castro Jover, A. (Coord.) (2013), *Interculturalidad y Derecho*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi.

Castro Jover, A., (2002), "Inmigración, pluralismo religioso-cultural y educación", en *Laicidad y Libertades: escritos jurídicos*, nº 2, págs. 89-119.

De Witte, B. (2008), "Los derechos europeos de las minorías", en *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 28, págs. 411-432.

De Witte, B. (2021), "Article 4.2 TEU as a protection of the institutional diversity of the Member States" en *European Public Law*, 27/3, págs. 559-570.

Denninger, E., (2005), "Recht und rechtliche Verfahren als Klammer in einer multikulturellen Gesellshaft", en Denninger, E. & Grimm, D., (2007), *Derecho constitucional para la sociedad multicultural,* ed. por Gutiérrez, I., Madrid, Trotta, págs. 27-50; en especial, pág. 31-32.

Deschênes, J., *Proposal concerning a definition of the term minority*, en United Nations Economic and Social Council, Commission of Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Doc/E/CN4/Sub2/1985/31/Corr.1. https://digitallibrary.un.org/record/88267#record-files-collapse-header

Díaz Pérez de Madrid, A. (2005), "Minorías y Unión Europea: implicaciones jurídico-políticas de la ampliación de la Unión al Centro y Este de Europa", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 21, págs. 485-533.

Durán Ruíz, F.J. (2021), *Los menores extranjeros no acompañados desde una perspectiva jurídica, social y de futuro*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters.

Esparza Reyes, E. y Díaz Revorio, F.J. (2019), "Los mecanismos jurídicos de lucha contra la discriminación: aportaciones para la configuración del Derecho Antidiscriminatorio", en *Revista de Derecho Político,* nº 105, pp. 57 ss.

Ferrero Turrión, R., "Los derechos de las minorías nacionales en el contexto de ampliación y constitucionalización de la Unión Europea", en *Revista de Debat Politic,* nº 9, 2004, págs. 5 y ss.

García Ureta, A. Mª (2019), "Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los sacrificios religiosos de animales", en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 114, págs. 273-289.

Ghanea, N. (2012), "Are religious minorities really minorities?" en *Oxford Journal of Law and Religion*, Vol. 1, nº 1, págs. 57-79.

Gómez Muñoz, J. M. (2001), "La prohibición de discriminación por causas étnicas o raciales. A propósito de la Directiva 43/2000/CE, en *Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 59, págs. 65-92.

Grimm, D., "Multikulturalität und Grundrechte" (2002) en Denninger, E. & Grimm, D., *Derecho constitucional para la sociedad multicultural*…, op. cit., págs. 51-69; en especial, págs. 54-57.

Habermas, J. (2012), *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*. (Trad. esp., Madrid, Trotta).

Habermas, J., (1999), *Die Einbeziehung des Anderen*. (Trad. esp., Barcelona, Paidós).

Henrad, K., (2021), "EU Law´s half-hearted protection of religious minorities. Minority specific rights and freedom of religion for all", en *Religions,* nº 12, págs. 830 y ss.

Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship.* (1996), *A liberal theory of minority rights*. (Trad. esp. Barcelona, Paidós).

La Barbera, M., (2019), "La vulnerabilidad como categoría en construcción en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: límites y potencialidad", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 62, págs. 235-257.

León Silva, G.A. (2022), "El resguardo de la identidad cultural de los migrantes como factor clave en la reducción de las desigualdades dentro de la UE: hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible", en *Revista de Estudios Europeos*, Vol. 79, págs. 163-182.

Liebich, A. (1997), *Les minorités nationales en Europe Centrale et Orientale*, Genève, Institut Européen de l'Université de Genève, 1997.

Mangiameli, S. (2013), "Article 2: the homogeneity clause", en Blanke, H.J., & Mangiameli, S., (Eds.), *The Treaty on the European Union. A Commentary*, Heildelberg, Springer, págs. 109-155.

Martí Sánchez, J. Mª, (2017), "Comentario a la Sentencia del TJUE (Gran Sala), de 14 de marzo de 2017, Asma Bougnaoui, ADDH v. Micropole S.A.: el cliente y su libertad religiosa ante la prestación de un servicio por operario con caracterización religiosa", en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 44, 2017, págs. 36-51.

Martín y Pérez de Nanclares, J., (2019), "La Unión Europea como comunidad de valores. A vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho", en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 43, págs. 121-159.

Moreno Antón, M. (2018), "De nuevo el art. 4.2 de la Directiva 2000/78 y la autonomía confesional en Alemania: la Sentencia del TJUE (Gran Sala), de 11 de septiembre de 2018, Asunto C-68/17 IR/JQ", en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 48, 2018, págs. 65-89.

Moreno Antón, M. (2018), "El art. 4.2 de la Directiva 2000/78 y su valoración por el TJUE: la Sentencia de 17 de abril de 2018: Asunto C-414/16, Vera Egenberger", en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 47, págs. 20-37.

Muñoz, J.J., (2017), "Intercultural Europe: diversity in the EU and the debate on a common European cultural identity", en *Papeles de Europa,* 30 (2), págs. 149-161.

Naïr, S., (2016), *Refugiados: frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Madrid, Crítica.

Onida, F. (2001), "Il problema delle organizzazioni di tendenza. La Direttiva 2000/78/CE attuativa dell´art. 13 Trattato della Unione Europea", en *Il Diritto Ecclesiastico*, Vol. 3, págs. 905 y ss.

Ortega Velázquez, E., (2017), "Minority rights for immigrants: from multiculturalism to civic participation" en *Mexican Law Review*, 10/1, págs. 103-126.

Pelayo Olmedo, J. D., (2017), "La prohibición de prendas y símbolos religiosos en el ámbito laboral. Aclaraciones del TJUE sobre la aplicación del principio de igualdad y no discriminación en el caso Samira Abchita v. G4S Secure Solutions Nv", en *Revista General de Derecho Europeo,* nº 46, págs. 34-65.

Pentassuglia, G., (2001): «The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe». En *European Journal of International Law*, vol. 12, n. 1, 2001, pp. 3-38.

Pentassuglia, G., (2002), *Minorities in international law. An introductory study*. Council of Europe Publishing, Koelblin-Fortuna-Druck.

Polo Sabau, J.R. (2020), "La Sentencia del TJUE de 22 de enero de 2019 en el Asunto Cresco Investigation GmbH y Markus Achatzi: una nueva muestra de la irrelevancia del art. 17 TFUE", en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 50, págs. 11-32.

Porras Ramírez, J. Mª, (2021), "La estrategia común europea para la integración e inclusión de los migrantes y de los ciudadanos de origen migrante" en Porras Ramírez, J. Mª (Dir.) y Requena de Torre, Mª D. (Coord.), *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudio de sus derechos*, Madrid, Thomson Reuters Aranzadi, págs. 19-53.

Porras Ramírez, J. Mª, (2021), "La neutralidad del Estado como garantía de la libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea", en Aláez Corral, B., y Díaz-Rendón, S., (Coords.), *Modelos de neutralidad religiosa del Estado: experiencias comparadas,* Tirant lo Blanch, México, págs. 253-290.

Porras Ramírez, J. Mª, (2023), *Derecho de la Libertad Religiosa,* Madrid, Tecnos. Décima edición.

Relaño Pastor, E. (2003), *La protección internacional de las minorías religiosas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Requena de Torre, Mª. D., "La asistencia sanitaria a inmigrantes irregulares y a solicitantes de protección: ¿un derecho universal a la salud?", en Häberle, P., Balaguer Callejón, F., Sarlet, I.W., Strapazzon, C.L. y Aguilar Calahorro, A. (Coords.), *Derechos fundamentales y crisis del constitucionalismo multinivel*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, págs. 427-443.

Rey Martínez, F., (2019), *Derecho Antidiscriminatorio,* Aranzadi, Pamplona.

Rey Martínez, F., (2021), *Segregación escolar en España. Marco teórico desde un enfoque de derechos fundamentales y principales ámbitos: socioeconómico, discapacidad, etnia y género*, Madrid, Marcial Pons.

Roca Fernández, Mª J. (2005), "Diversidad cultural y universalidad de los derechos: retos para la fundamentación del Derecho", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, nº 9, págs. 357-377.

Rubio Carracedo, J., (2000), "Ciudadanía compleja y democracia" en VVAA, *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, Madrid, Trotta.

Sartori, G., (2001), *Multi-ethnic Society. Pluralism, multiculturalism and foreigners*. (Trad. esp., Barcelona, Taurus).

Solozábal Echavarría, J. J. (2001), "Los derechos colectivos desde la perspectiva constitucional española", en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 12, págs. 79-115.

Taylor, C. (1992), *Multiculturalism and the politics of recognition*. (Trad. esp., México, Fondo de Cultura Económica, 1993).

Turton, D. y González, J. (Dirs.) (2001), *Identidades culturales y minorías étnicas en Europa*, Bilbao, Universidad de Deusto.

Von Danwitz, T., (2018) "La comunidad de Testigos de Jehová es responsable del tratamiento de los datos personales recogidos durante una actividad de predicación puerta a puerta: TJUE (Gran Sala), Sentencia de 10 de julio de 2018: Asunto C-25/17, Jehovan Todistajat", en *La Ley Unión Europea*, nº 62, págs. 23-44.

Weiler, J. H. H. "Je suis Abchita!" (2017), en *International Journal of Constitutional Law* 15/4/2017.

Wolfrum, R., (2010), "Kulturelle Rechte und Minderheitenschutz", en Merten, D. & Papier, H.J., (Eds.), *Handbuch der Grundrechte*, Vol. VI/1: Europäische Grundrechte I, Heildelberg, C.F. Müller, págs. 143 y ss.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PORRAS RAMÍREZ, José María. Las minorías en la Unión Europea: la tensión entre la demanda de reconocimiento y la preservación de la identidad nacional. Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC Vol. 24, n. 1 (jan./jun. 2024), pp. 1-27. São Paulo: ESDC, 2024. ISSN: 1983-2303 (eletrônica).

Recebido em 10/12/2023

Aprovado em 10/01/2024

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt-br