



INFORME

LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA EN CLAVE LGTBI+



Subvencionado por:



SECRETARÍA DE ESTADO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y GLOBALES
DIRECCIÓN GENERAL DE NACIONES
UNIDAS, ORGANISMOS INTERNACIONALES
Y DERECHOS HUMANOS



Colaborador de comunicación para
las elecciones europeas de 2024

Un informe de la Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Trans, Bisexuales, Intersexuales y más (FELGTBI+) elaborado en 2024.

Investigador:

Daniel González Herrera. Profesor Permanente de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Salamanca

Grupo de trabajo:

William Gil D'Avolio

Daniel González Herrera

Ignacio Paredero

Imanol Peña Proenza

María Rodríguez-Manzaneque

Óscar Rodríguez

Tabla de contenido

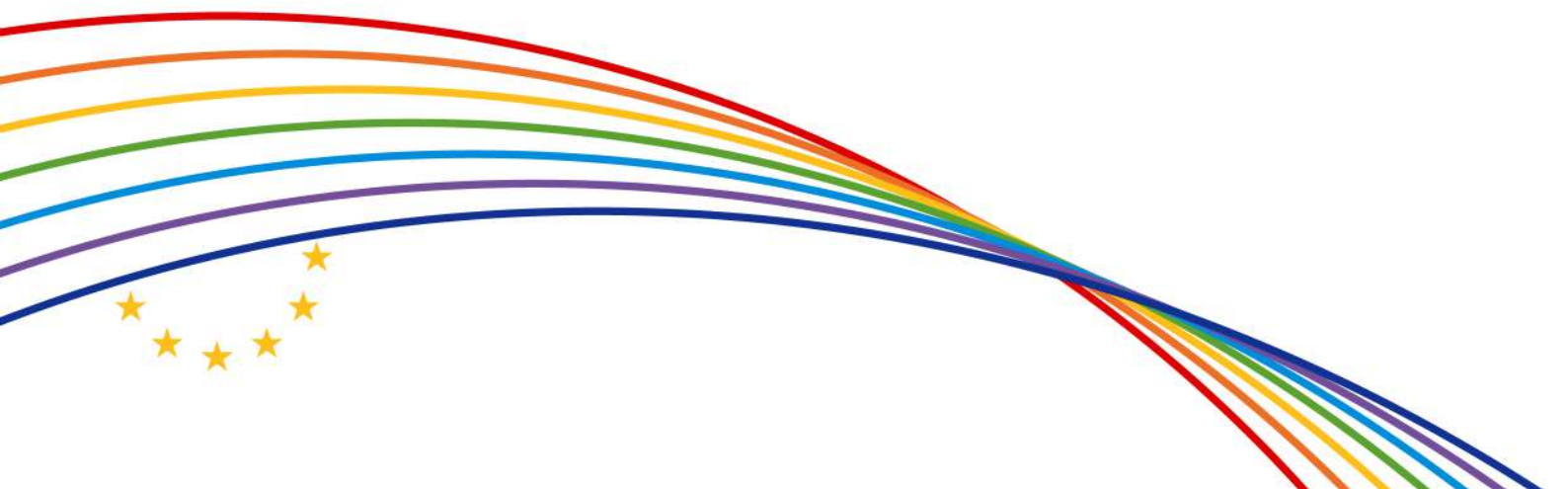
Siglas y acrónimos	4
I. Presentación	6
II. El Consejo de la UE: una institución esencial	9
III. La presidencia rotatoria del Consejo	14
IV. La Presidencia española: sus cuatro prioridades	18
V. La Presidencia española en materia LGTBI+	24
1. La declaración ministerial	24
2. Otras actuaciones	26
VI. Retos futuros: las próximas presidencias	35
VII. Conclusiones	41

Siglas y acrónimos

- **CEE:** Comunidad Económica Europea
- **CELAC:** Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
- **DSA:** Ley de Servicios Digitales de la UE (*Digital Services Act*)
- **FELGTBI+:** Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Trans, Bisexuales, Intersexuales y más
- **FEMM:** Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género del Parlamento Europeo
- **FRA:** Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE
- **ILGA:** International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association
- **LGTBI+:** Lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersexuales y otras personas susceptibles de sufrir discriminación por su orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales
- **LIBE:** Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo
- **PESC:** Política Exterior y de Seguridad Común de la UE
- **PSOE:** Partido Socialista Obrero Español
- **REPER:** Representación Permanente de España en la UE
- **TUE:** Tratado de la Unión Europea
- **TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- **UE:** Unión Europea



Presentación



I. Presentación

Durante el segundo semestre de 2023, España asumía, tal y como estaba previsto, la presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea. Desde esta posición privilegiada, el gobierno estaba en disposición de dejar sentir su influencia fundamental en la adopción de políticas y normas en el seno de la Unión, donde el Consejo sigue siendo una institución de vital importancia.

A raíz de ello, se constituyó en el seno de la FELGTBI+ un grupo de trabajo con el objetivo de hacer un seguimiento y monitoreo de la labor de la citada presidencia en materia de igualdad y no discriminación por razón de orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales. En noviembre de 2023, el grupo de trabajo se dirigió a mí, ofreciéndome la posibilidad de elaborar un expediente que recogiera las conclusiones de la actividad de monitoreo. El resultado es el informe que tiene en sus manos.

En la elaboración del presente documento se han tenido en cuenta fundamentalmente las fuentes de acceso de información públicamente disponibles y, en especial —por su pertinencia— dos de ellas. En primer lugar, la página electrónica elaborada por el ejecutivo español y específicamente dedicada a su labor en la presidencia del Consejo¹. En segundo lugar, la página electrónica de la propia institución, donde se da cuenta de su quehacer político y legislativo².

Además, es necesario agradecer a diversos organismos que colaboraron generosamente con la labor de seguimiento, manteniendo encuentros bilaterales con el grupo de trabajo de la FELGTBI+. En tal sentido, hay que mencionar a la Comisión

1. El gobierno preparó una página electrónica específica para dar cuenta tanto de las prioridades como de las diversas actuaciones mantenidas en el contexto de la presidencia semestral del Consejo: <<https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/>>.

2. <<https://www.consilium.europa.eu/>>

Europea (Dirección General de Justicia)³, a la Oficina de Derechos Humanos (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación)⁴, al Ministerio de Igualdad⁵ y a la organización ILGA-Europa⁶. Por otra parte, es de lamentar que haya resultado imposible mantener encuentros bilaterales —a pesar de los esfuerzos destinados a ello— con la Oficina de Coordinación de la Presidencia española del Consejo de la UE, cuya perspectiva institucional hubiera redundado en una innegable mejora del informe.

En las páginas que siguen encontrará, en primer lugar, una caracterización general — con carácter introductorio— del Consejo de la Unión Europea como una institución clave dentro de la arquitectura institucional de la UE (II). Seguidamente, se hará una sucinta referencia a la figura de la presidencia semestral del Consejo, como instrumento de visibilidad nacional y herramienta de impulso del proceso de integración (III). El apartado siguiente analiza las cuatro prioridades que España señaló para guiar su periodo presidencial (IV). En el acápite posterior se hace un análisis específico de la labor de la presidencia en materia de promoción y protección de las personas LGTBI+ en el seno del Consejo, dividiéndolo en una primera parte destinada a tratar la Declaración Ministerial «Avanzando los derechos LGTBIQ en Europa» (V.1) y una segunda con otras actuaciones de interés en la materia (V.2). El apartado siguiente se refiere a algunos retos del futuro inmediato (VI), antes de pasar a las conclusiones (VII).

3. Reunión del 20 de diciembre de 2023.

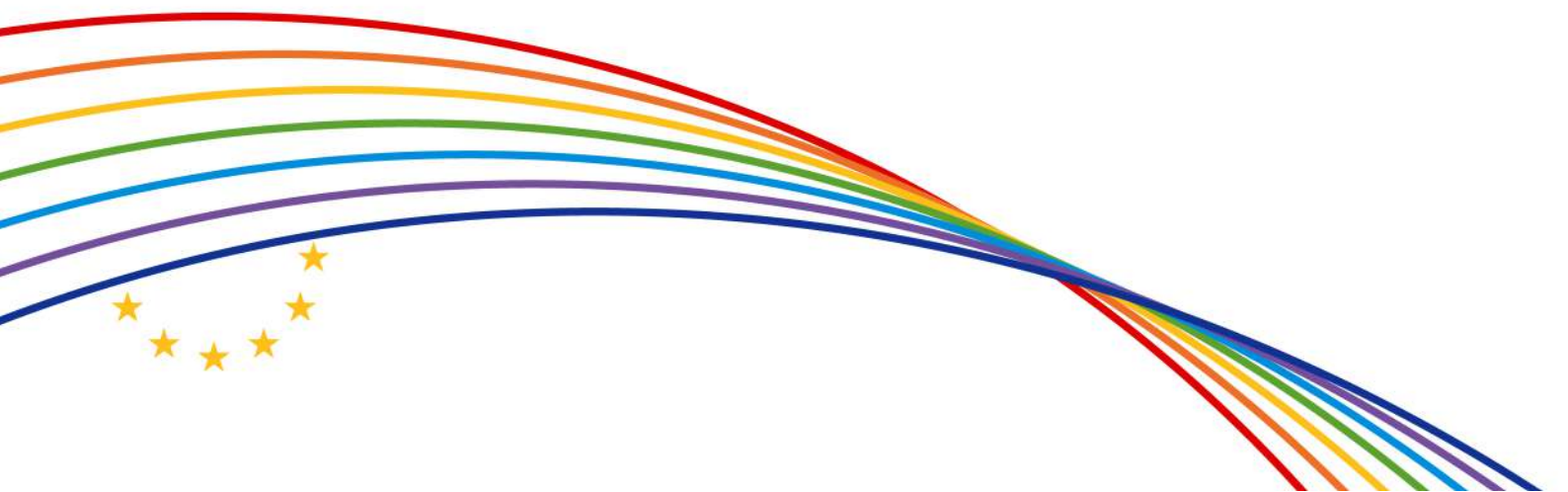
4. Reunión del 26 de diciembre de 2023.

5. Reunión del 27 de febrero de 2024. En esa fecha se remitió a los funcionarios del Ministerio —y por indicación suya— una serie de preguntas por escrito que no pudieron ser aclaradas oralmente durante la reunión. No obstante, en el momento del cierre de este informe aún no se han recibido las respuestas a las mencionadas preguntas.

6. Reunión del 20 de diciembre de 2023.



El Consejo de la UE: una institución esencial



II. El Consejo de la UE: una institución esencial

El Consejo de la Unión Europea —antes conocido como Consejo de Ministros—, es una de las siete instituciones de la Unión Europea (UE) y es, sin lugar a dudas, una de las más relevantes, dentro de lo que ha dado en llamarse el triángulo interinstitucional en el proceso decisorio de la Unión⁷. Actuando como la voz de los gobiernos de los Estados miembros, el Consejo de la UE es esencial en el proceso legislativo y en la toma de decisiones dentro de la Unión, colaborando estrechamente con otras instituciones clave como el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

La composición del Consejo varía dependiendo del área temática que este esté tratando. Participan en las reuniones los ministros⁸ de cada Estado miembro responsables de las áreas a debatir, como economía, transporte o agricultura⁹. Esta configuración permite que el Consejo aborde una amplia gama de asuntos, reflejando la diversidad de intereses y prioridades entre los Estados miembros.

El Consejo tiene un papel fundamental en el desarrollo y la implementación de la legislación de la UE. Junto con el Parlamento Europeo, participa en el procedimiento legislativo ordinario mediante un régimen codecisorio, que asegura que ambas instituciones deban acordar el texto de la inmensa mayoría de las nuevas normas con fuerza de ley (*i.e.*, reglamentos o directivas). Este proceso subraya la importancia del

7. Las otras dos instituciones de este triángulo son la Comisión Europea —la rama ejecutiva de la Unión, que goza de un cuasimonopolio de iniciativa legislativa— y el Parlamento Europeo, que legisla junto al Consejo en la mayor parte de las materias de competencia de la UE. Completan el esquema institucional, junto a las instituciones ya mencionadas, el Consejo Europeo, el Banco Central Europeo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo (art. 13 del TUE).

8. Para ser más exactos, cada delegación está encabezada por una persona que ocupe un puesto de rango ministerial —pudiendo intervenir, en el caso de España, también los consejeros de una Comunidad Autónoma—.

9. En la actualidad, son diez las formaciones del Consejo: Agricultura y Pesca; Competitividad; Asuntos Económicos y Financieros; Medio Ambiente; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Educación, Juventud, Cultura y Deporte; Asuntos Exteriores; Asuntos Generales; Justicia y Asuntos de Interior; Transporte, Telecomunicaciones y Energía. También conviene referirse al Eurogrupo: un órgano informal creado en 1997 formado por los ministros de los Estados miembros de la zona del euro, que se reúne normalmente una vez al mes, la víspera de la sesión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros. El número de las formaciones del Consejo es decida por el Consejo Europeo, esto es, por los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión (art. 236 del TFUE).

Consejo en la formulación de políticas que afectan a casi todos los aspectos de la vida de los ciudadanos de la Unión, desde la seguridad y el medio ambiente hasta la economía y la justicia.

Además de su papel legislativo, el Consejo de la UE también ejerce funciones ejecutivas y presupuestarias. Aprobar el presupuesto de la UE, en colaboración con el Parlamento Europeo, es una de sus competencias más relevantes. También desempeña un papel crucial en la formulación de la política exterior y de seguridad común de la UE (PESC), donde los acuerdos y las decisiones requieren a menudo la unanimidad de todos sus miembros, reflejando la necesidad de consenso y colaboración entre los Estados miembros. En la elaboración de la PESC, el papel de otras instituciones — señaladamente, del Parlamento Europeo y del Tribunal de Luxemburgo— es mucho más modesto.

La importancia del Consejo en el proceso de integración europea es multifacética. Por un lado, asegura que los intereses y las perspectivas de los Estados miembros sean tenidos en cuenta y se reflejen en las políticas y la legislación de la UE. Por otro lado, su capacidad para facilitar el compromiso y el consenso entre los Estados miembros ha sido fundamental para avanzar en la integración, a menudo superando las diferencias nacionales en pro de objetivos comunes. Esta integración es palpable en áreas como el mercado único, la cooperación judicial y policial, y la política exterior, donde la acción colectiva ha permitido a la UE ejercer una influencia significativa tanto a nivel interno como externo.

A lo largo de las décadas, el proceso de integración ha experimentado significativas transformaciones, con el fin de adaptarse a contextos políticos, económicos y sociales en constante mutación. En este dinámico entorno, la importancia del Consejo también ha experimentado variaciones, reflejando los continuos ajustes dentro de la arquitectura institucional de la UE. Sin embargo, a pesar de estos cambios, el Consejo ha mantenido su posición como una institución esencial dentro del equilibrio institucional de la Unión, evidenciando su capacidad para adaptarse y seguir siendo relevante ante las nuevas exigencias y desafíos.

En las primeras etapas de la integración europea, el Consejo desempeñaba un papel predominante en la toma de decisiones, reflejando el principio de cooperación intergubernamental donde los Estados miembros, a través de sus gobiernos, controlaban casi en exclusiva el desarrollo de la integración. Con el tiempo, y especialmente con la introducción del procedimiento de codecisión (rebautizado tras el Tratado de Lisboa de 2007 como procedimiento legislativo ordinario), que elevó al Parlamento Europeo al papel de colegislador, la estructura de toma de decisiones de la UE se movió hacia un sistema más equilibrado, en el que el Consejo comparte el poder legislativo con el Parlamento, bajo la iniciativa de la Comisión.

Este cambio reflejó un paso significativo hacia una mayor integración y democratización de la UE, al reforzar el papel del Parlamento Europeo, la única institución de la Unión cuyos miembros son directamente elegidos por los ciudadanos. No obstante, lejos de disminuir la importancia del Consejo, esta evolución subrayó su carácter indispensable en el mantenimiento del equilibrio entre los intereses nacionales y los objetivos de la UE. Al requerir el acuerdo tanto del Consejo como del Parlamento para la mayoría de la legislación de la UE, se asegura que las políticas y normas reflejen un consenso amplio, incorporando tanto la perspectiva de los gobiernos de los Estados miembros como la representación directa de los ciudadanos europeos.

La adaptabilidad del Consejo a los cambios en el proceso de integración europea también se refleja en su capacidad para responder a crisis y desafíos emergentes, como las crisis económicas, migratorias y sanitarias, demostrando la capacidad de la UE para actuar de manera coordinada y efectiva en tiempos de necesidad. Esta capacidad de respuesta no solo subraya la relevancia del Consejo dentro del sistema institucional de la UE, sino que también destaca su papel en la promoción de la solidaridad y la acción conjunta entre los Estados miembros.

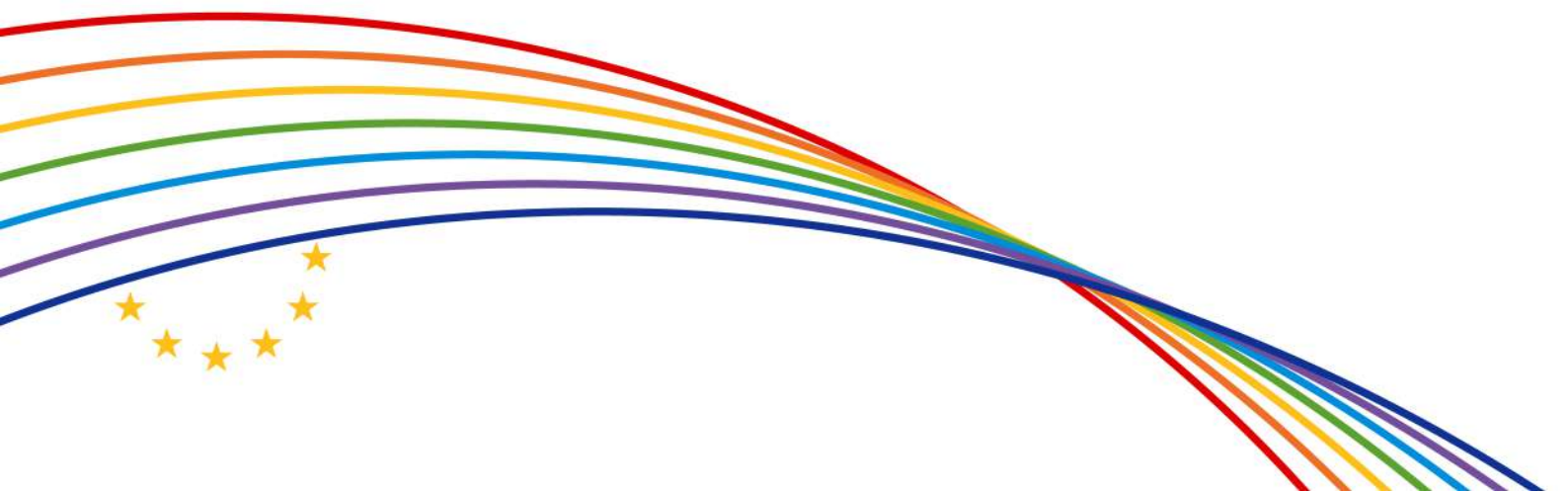
Lo cierto es que las sucesivas reformas de los tratados de la Unión Europea, desde el Acta Única Europea hasta el Tratado de Lisboa, han introducido cambios significativos en la arquitectura de gobernanza de la Unión. Una de las tendencias observadas en el curso de estas reformas es el fortalecimiento del elemento intergubernamental en el proceso de integración, un desarrollo que, en cierta medida, ha ido en detrimento del

método comunitario tradicionalmente asociado con una mayor supranacionalidad. Este énfasis en el elemento intergubernamental puede interpretarse como un esfuerzo por preservar la soberanía nacional frente a una integración más profunda, permitiendo a los Estados miembros mantener un control directo sobre cuestiones de vital importancia. Aunque ello puede asegurar que las políticas reflejen más estrechamente las preferencias nacionales y fortalecer la legitimidad de las decisiones de la UE entre los gobiernos de los Estados, también tiene el potencial de ralentizar el proceso de toma de decisiones y dificultar la implementación de políticas ambiciosas a nivel de la Unión.

Si bien el fortalecimiento del elemento intergubernamental a través de las reformas de los tratados puede verse como una respuesta a las preocupaciones sobre la soberanía y la legitimidad democrática, plantea desafíos para la eficiencia del proceso de toma de decisiones y la capacidad de la UE para actuar de manera coherente en el ámbito internacional. Este equilibrio entre intergubernamentalismo y supranacionalidad sigue siendo una característica central del proceso de integración europea, reflejando la compleja negociación entre la diversidad de intereses nacionales y la búsqueda de soluciones comunes a desafíos compartidos.



La presidencia rotatoria del Consejo



III. La presidencia rotatoria del Consejo

La presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea representa uno de los pilares fundamentales en la arquitectura institucional de la UE, diseñada para reflejar tanto la igualdad entre sus Estados miembros como para promover la cohesión y la eficacia en el proceso de integración europea. Este mecanismo, establecido desde los primeros días de la Comunidad Económica Europea (CEE), asigna a cada Estado miembro, en un ciclo preestablecido¹⁰, la responsabilidad de presidir las reuniones del Consejo¹¹ y de dirigir sus trabajos durante un periodo de seis meses. Esta singular disposición institucional sirve simultáneamente como un instrumento de visibilidad nacional y una herramienta de impulso europeo, equilibrando de manera elemental los intereses nacionales con los objetivos de la Unión.

Además, desde el Tratado de Lisboa de 2007 (en vigor desde 2009), se ha introducido una innovación institucional conocida como «trío de presidencias», con el objetivo de proporcionar una mayor continuidad y coherencia en el trabajo del Consejo a lo largo del tiempo. Este enfoque consiste en la cooperación estrecha entre tres Estados miembros consecutivos, cada uno de los cuales asume la presidencia del Consejo durante un periodo de seis meses, sumando en total un ciclo de dieciocho meses. El trío establece un programa conjunto que detalla los objetivos y las prioridades que se abordarán durante sus distintas presidencias, asegurando así una transición fluida y una planificación estratégica a largo plazo entre las presidencias.

Este programa se desarrolla mediante una colaboración estrecha con la Comisión y el Presidente del Consejo Europeo, recibiendo la aprobación del Consejo de Asuntos Generales. A partir de este programa y tras consultar con la Comisión, cada uno de los tres países del trío presidencial elabora sus propuestas de agenda para las reuniones

10. Compete también al Consejo Europeo fijar el orden de las sucesivas presidencias semestrales.

11. La excepción es el Consejo de Asuntos Exteriores, que está presidido con carácter permanente por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en la actualidad, el cargo está ocupado por el español Josep Borrell Fontelles). El Eurogrupo, por su parte, elige a su propio presidente para un periodo de dos años y medio —aunque hay que recordar que no es propiamente una formación del Consejo—.

del Consejo que se llevarán a cabo durante sus respectivos semestres. La colaboración en el marco del trío permite a los Estados miembros planificar y trabajar conjuntamente en desafíos a largo plazo y proyectos legislativos complejos, que no podrían ser completados en una sola presidencia. Esta planificación conjunta ayuda a asegurar que las iniciativas importantes no se queden sin concluir y que haya un seguimiento efectivo de las políticas a lo largo de la terna de presidencias.

Comoquiera que sea, desde la perspectiva de la *visibilidad nacional*, la presidencia rotatoria ofrece a los Estados miembros una plataforma invaluable para influir en la agenda de la Unión Europea, destacando temas que consideran prioritarios o de especial importancia para sus intereses nacionales. Este aspecto es particularmente significativo para los países más pequeños o aquellos que recientemente se han incorporado a la Unión, ya que proporciona una oportunidad única para proyectarse en el escenario europeo e internacional. Durante su presidencia, el Estado miembro tiene la capacidad de organizar eventos de alto nivel, conferencias y reuniones en su territorio, lo que no solo atrae la atención hacia su cultura y política interna, sino que también le permite desempeñar un papel central en la promoción del diálogo y la cooperación entre los Estados miembros. Un reflejo de ello es que, hasta hace no mucho —y todavía hoy—, no era infrecuente oír hablar en los medios de comunicación de que este o aquel país ocupaba «la presidencia de la Unión Europea»; uso metonímico que evidencia la importancia del Consejo.

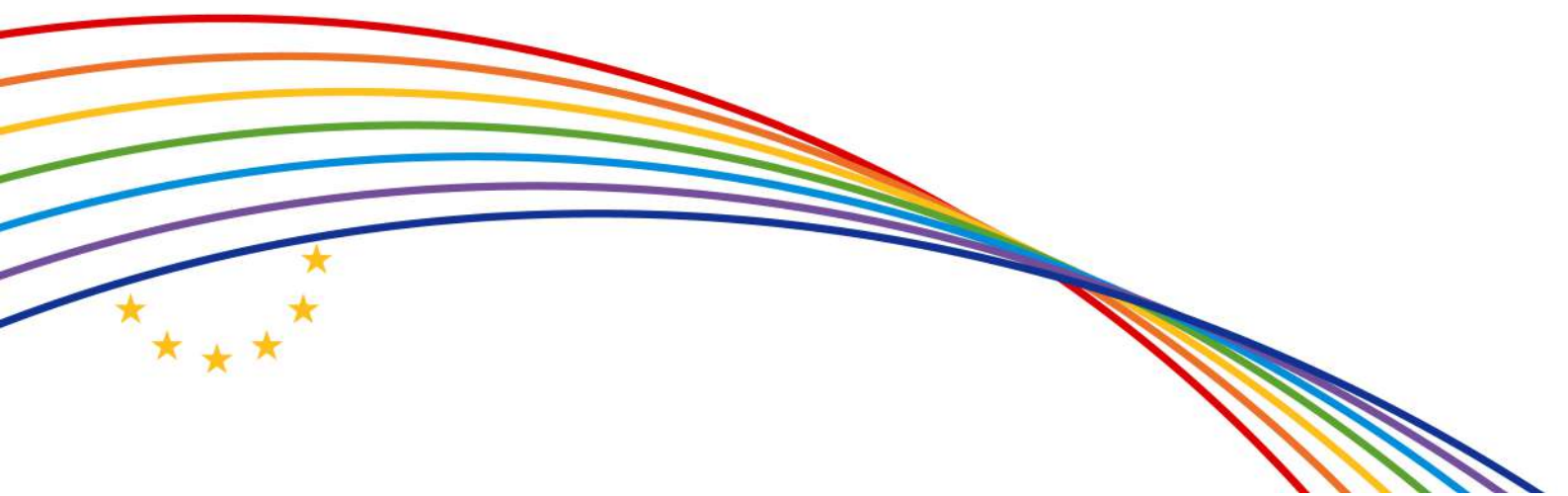
Al mismo tiempo, la presidencia rotatoria actúa como una *herramienta de impulso europeo*, facilitando la continuidad y el progreso en el desarrollo de políticas y normas a nivel de la UE. El Estado miembro que asume la presidencia trabaja estrechamente con la Comisión y el Parlamento Europeo, así como con el próximo y el anterior país en la rotación. En este contexto, la presidencia rotatoria se convierte en un mecanismo que no solo facilita la gestión del día a día de la UE, sino que también promueve la integración europea al impulsar iniciativas y normas que busquen el interés común.

No obstante, la eficacia de la presidencia rotatoria como instrumento de visibilidad nacional y herramienta de impulso europeo no está exenta de desafíos. La necesidad de equilibrar los intereses nacionales con los objetivos europeos puede generar

tensiones, especialmente cuando las prioridades del Estado miembro en la presidencia difieren significativamente de las de otros países o de la dirección general de la UE. Además, la carga administrativa y financiera que conlleva la organización de numerosos eventos y reuniones puede ser considerable.

IV.

La Presidencia española: sus cuatro prioridades



IV. La Presidencia española: sus cuatro prioridades

España ha ocupado la presidencia del Consejo en varias ocasiones desde su adhesión a la CEE —ahora Unión Europea— en 1986. Vamos a referirnos brevemente a ellas.

La primera vez que España ocupó la presidencia fue en el segundo semestre de 1989, momento en el que se enfocó en fortalecer la integración europea y avanzar hacia la realización del Mercado Único Europeo. Posteriormente, en el primer semestre de 1995, España lideró el Consejo en un periodo crucial para la preparación de la Unión Económica y Monetaria y la futura creación de la zona del euro. La presidencia del segundo semestre de 2002 coincidió con los preparativos para la gran ampliación de la UE hacia el Este en 2004, un evento histórico que marcó la incorporación de diez nuevos Estados miembros y redefinió el panorama europeo. En los primeros seis meses de 2010, la presidencia española se centró en la recuperación económica tras la crisis financiera global, la implementación del Tratado de Lisboa —que acababa de entrar en vigor—, y el fortalecimiento de la política exterior de la UE a través del recién creado Servicio Europeo de Acción Exterior.

Finalmente, el 1 de julio de 2023, España asumió la presidencia del Consejo de la Unión Europea por quinta vez, hasta el 31 de diciembre de 2023. La presidencia española del Consejo de la UE se presentó desde el principio como un periodo trascendental, marcando el comienzo de una era de transformación política, geográfica y presupuestaria con implicaciones de gran calado. En medio de un contexto de inestabilidad provocado por la guerra en Ucrania, debates sobre la ampliación de la UE, y el ascenso de la ultraderecha en varios países, España tenía que hacer frente al desafío de capitanear la institución en asuntos críticos como la flexibilización fiscal, la política migratoria, y la ampliación de los derechos sociales. Esta tarea cobró mayor complejidad ante las elecciones anticipadas en España, con el consiguiente riesgo sobre la dinámica de liderazgo dentro del Consejo.

En efecto, después de los resultados de las elecciones autonómicas y municipales del 28 de mayo de 2023, en las que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) experimentó un notable descenso en el número de votos a ambos niveles, el presidente

del gobierno Pedro Sánchez procedió a anunciar la disolución de las Cortes Generales y la convocatoria de elecciones generales para el 23 de julio siguiente. Esta decisión conllevaba que los comicios se celebrarían en medio de la presidencia española del Consejo.

Aunque no era la primera vez que esto sucedía en la historia de la integración¹², la situación generó inquietud en las instituciones europeas. La decisión de convocar elecciones cambió el enfoque previsto para el semestre, que el presidente del gobierno esperaba utilizar como una plataforma para fortalecer su perfil internacional y el papel de España en las instituciones europeas. A pesar de esto, el ejecutivo español aseguró que cumpliría plenamente con sus responsabilidades en la presidencia *pro tempore* del Consejo. Aunque la convocatoria electoral generó sorpresa en las instituciones europeas, se confiaba en que tuviera poco impacto práctico en los asuntos que la presidencia española trataría, dado que se mantuvieron los equipos técnicos en Bruselas. No obstante, existía preocupación por la posibilidad de que las elecciones desviarán la atención de los asuntos importantes para la UE. Si bien existía la posibilidad de que España solicitara un cambio de orden con Bélgica para la próxima presidencia, dado el poco tiempo disponible, esta opción parecía poco probable.

La agenda oficial fue preparada por la Oficina de Coordinación para la Presidencia Española de la Unión Europea, en colaboración con la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, los Estados miembros y junto a más de veinte organizaciones de diferentes afiliaciones a nivel europeo.

12. Durante el período comprendido entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2011, Polonia se convirtió en el primer país en llevar a cabo elecciones generales coincidiendo con su presidencia rotatoria del Consejo. En este contexto, el entonces primer ministro, Donald Tusk —que luego se convertiría en presidente permanente del Consejo Europeo, y de nuevo en primer ministro de Polonia—, aseguró su posición en el poder tras los comicios celebrados el 9 de octubre de 2011. Por otro lado, entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2022, durante la presidencia francesa del Consejo, tuvieron lugar las elecciones que resultaron en un segundo mandato para el presidente francés actual, Emmanuel Macron. La administración francesa optó por concentrar la mayoría de los eventos y reuniones ministeriales de la UE en los primeros meses de su mandato.

La presidencia española estableció *cuatro prioridades* para su semestre; a saber:

1. *reindustrializar la UE y garantizar su autonomía estratégica abierta;*
2. *avanzar en la transición ecológica y la adaptación medioambiental;*
3. *impulsar una mayor justicia social y económica; y*
4. *reforzar la unidad europea.*

Lo habitual, cuando un Estado miembro asume la presidencia del Consejo es que, al inicio del semestre, presente ante la sede del Parlamento Europeo en Estrasburgo las prioridades que tiene intención de desarrollar. No obstante, en el caso español, a resultas de las anomalías producidas por el adelanto electoral, esta costumbre fue radicalmente alterada. Así, la presentación de —los resultados de— las prioridades por parte del presidente Pedro Sánchez se produjo el 13 de diciembre; por tanto, casi al final del semestre. El discurso fue seguido por un debate con representantes de los grupos políticos en la Eurocámara.

Por lo que se refiere a la primera de las prioridades, el gobierno señalaba que la apertura internacional durante las últimas siete décadas ha sido altamente beneficiosa para la UE, permitiéndole alcanzar niveles de crecimiento económico y bienestar social que serían inalcanzables bajo un sistema aislacionista o proteccionista. Sin embargo, esta apertura también ha resultado en procesos de deslocalización que han provocado la pérdida de industrias en sectores estratégicos y una excesiva dependencia de terceros países en áreas como la energía, la salud, las tecnologías digitales o la alimentación. A su juicio, los cambios geopolíticos, tecnológicos y medioambientales actuales brindan la oportunidad de revertir esta tendencia y atraer nuevas empresas y empleos al territorio europeo, lo que generaría riqueza y reduciría las vulnerabilidades externas. Para lograrlo, la presidencia española ha trabajado en dos frentes principales. En primer lugar, promoviendo expedientes que fomenten el desarrollo de industrias y tecnologías estratégicas en Europa, la expansión y diversificación de relaciones comerciales, y el fortalecimiento de las cadenas de suministro, con especial énfasis en la Cumbre UE-CELAC y su seguimiento. En segundo lugar, proponiendo una estrategia común para garantizar la seguridad económica y el liderazgo global de la UE hasta

2030, con el fin de dar continuidad y profundidad al trabajo de las instituciones europeas y la hoja de ruta acordada por los Veintisiete en la reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno de Versalles en marzo de 2022.

Respecto de la segunda prioridad, el gobierno subrayaba tanto los desafíos como las oportunidades asociadas con las acciones para abordar el cambio climático. La transición ecológica, si se implementa de manera efectiva, permitiría reducir drásticamente la dependencia de energía y materias primas, disminuir los costos de la electricidad, aumentar la competitividad empresarial y crear aproximadamente un millón de empleos en esta década. La presidencia española ha trabajado activamente para facilitar esta transición mediante la promoción de una reforma del mercado eléctrico para acelerar la adopción de energías renovables, reducir los precios de la electricidad y mejorar la estabilidad del sistema. Asimismo, se ha centrado en agilizar la tramitación legislativa de iniciativas pendientes del paquete *Fit for 55*¹³, como el paquete de Gas e Hidrógeno y los reglamentos de eficiencia energética, y en promover medidas para la reducción de residuos y microplásticos, así como el diseño de productos sostenibles y la producción de combustibles ecológicos. Estas acciones buscaban mantener a la UE en la vanguardia de la lucha global contra el cambio climático, al mismo tiempo que se generan oportunidades económicas en todo su territorio.

Por lo que hace al tercer objetivo o prioridad, este hace referencia a la necesidad de garantizar que la riqueza generada se distribuya equitativamente entre todos los ciudadanos y contribuya a mejorar sus oportunidades y calidad de vida. En este contexto, la presidencia española ha abogado por el establecimiento de estándares mínimos y uniformes de tributación empresarial en todos los Estados miembros, así como por combatir la evasión fiscal de las grandes multinacionales. Además, se ha

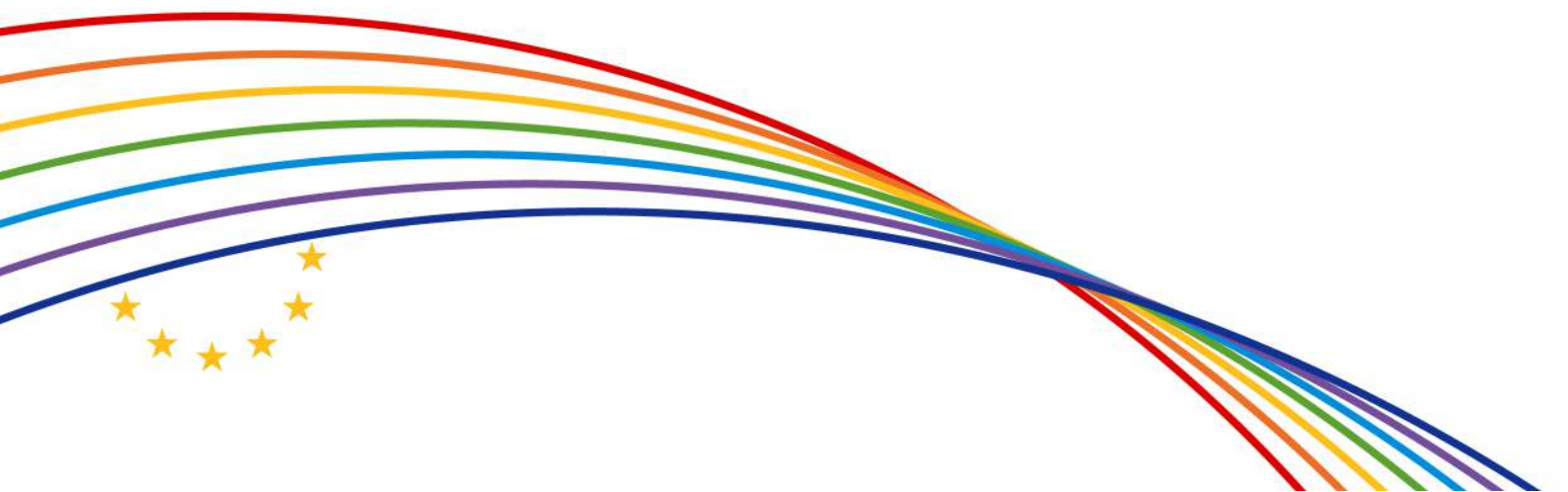
13. La expresión «Fit for 55» u «Objetivo 55» se refiere al objetivo de reducción de las emisiones en al menos el 55 % que la UE se ha fijado para 2030. El paquete de medidas comprende propuestas destinadas a revisar y modernizar la legislación de la Unión Europea, así como a implementar nuevas iniciativas, con el propósito de asegurar la conformidad de las políticas de la UE con los objetivos climáticos acordados por el Consejo y el Parlamento Europeo.

dedicado a revisar el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y a reformar las reglas fiscales para superar la austeridad, incrementar la transparencia y conciliar la sostenibilidad de las finanzas públicas con la adecuada financiación de las transiciones hacia una economía más verde y digital.

Finalmente, por lo que hace a la última de las prioridades señaladas por España, la presidencia española ha promovido una mayor profundización del mercado interior, la finalización de la unión bancaria y de los mercados de capitales, así como la consolidación y mejora de instrumentos comunes como los fondos *NextGenerationEU*. Además, se ha centrado en lograr una gestión que incrementara la eficiencia y coordinación de los procesos de migración y asilo, y en reforzar el apoyo colectivo a países como Ucrania y otros Estados de nuestra vecindad inmediata. Paralelamente, se ha dedicado a fortalecer la identidad y los valores compartidos de la UE, así como a impulsar una nueva fase de desarrollo del proyecto europeo.

V.

La Presidencia española en materia LGTBI+



V. La Presidencia española en materia LGTBI+

1. La declaración ministerial

La Declaración «Avanzando los derechos LGTBIQ en Europa» marca un hito importante en la promoción de la igualdad y la diversidad dentro de la Unión Europea. Representantes de varios gobiernos, incluyendo a Bélgica, Chipre, Francia, Países Bajos, Portugal, Eslovenia, Suecia, y España, así como Dinamarca, Alemania, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, y Finlandia, se reunieron en el Círculo de Bellas Artes de Madrid el 5 de julio de 2023 para firmar esta declaración.

El evento tuvo como propósito discutir y promover la mejora de los derechos LGTBI+ dentro de Europa, siguiendo la *Estrategia para la Igualdad LGBTQI 2020-2025* establecida por la Comisión Europea. Durante el mismo, se compartieron datos del Eurobarómetro sobre discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género y se incentivó la firma de la citada declaración ministerial. La iniciativa busca reflejar un esfuerzo colectivo y una voluntad política para avanzar hacia una Unión Europea que se caracterice por ser más igualitaria y que respete la diversidad.

En la presentación de la Declaración, Irene Montero, como ministra de Igualdad de España en aquel momento, remarcó la declaración como un elemento clave hacia el avance de los derechos LGTBI+ en el continente, destacando el apoyo de los países miembros firmantes y la prioridad de España de impulsar una agenda de derechos humanos y protección de la democracia durante su presidencia de la UE. Subrayó la importancia de incrementar el apoyo y consolidar una Unión Europea que ponga los derechos humanos en el centro de su agenda, enfatizando que los derechos LGTBI+ son fundamentales para la dignidad y la democracia en Europa.

La ministra subrayó que los derechos LGTBI+ son derechos humanos esenciales para la dignidad y la democracia en Europa. Argumentó que garantizar estos derechos es proteger el núcleo de las democracias europeas, asegurando que todos los ciudadanos puedan ser quienes son sin tener que hacer frente a la discriminación, la estigmatización o la violencia. Esta perspectiva resalta la convicción de que una Europa verdaderamente

democrática es aquella que respeta y protege la diversidad de sus miembros¹⁴.

La declaración y el evento de firma también sirvieron para expresar el firme rechazo al odio y la discriminación contra la comunidad LGTBI+. Reconociendo los desafíos y las actitudes reaccionarias que aún persisten en algunas partes de Europa, la ministra Montero y los demás signatarios reafirmaron su compromiso de combatir la discriminación y promover la igualdad. Este compromiso colectivo es visto como un paso crucial hacia la creación de un entorno seguro y acogedor para las personas LGTBI+ en toda Europa.

El texto presenta un conjunto de peticiones dirigidas tanto a la Comisión Europea como a los Estados miembros, enfocadas en la promoción y protección de los derechos de las personas LGTBI+. A la Comisión Europea se le insta a mantener su compromiso con la igualdad LGTBI+ a través de la adopción de una segunda Estrategia en 2025, que fortalezca y continúe el trabajo iniciado por la primera Estrategia para la Igualdad de las personas LGBTIQ 2020-2025. Esta nueva estrategia debería incluir herramientas de seguimiento e indicadores para mejorar su implementación y asegurar la integración de las cuestiones sobre diversidad sexual y de género en todas las áreas políticas relevantes. Se solicita también que la Comisión mantenga el cargo de Comisario/a de Igualdad con un mandato firme para integrar los derechos LGTBI+ en todas las políticas de la UE, fomente la cooperación con los Estados miembros, apoye la mejora en la recogida y uso de datos sobre la situación de las personas LGTBI+, promueva la igualdad y la no discriminación, adopte medidas para el reconocimiento de la filiación de los niños y niñas en todos los Estados miembros, refuerce el apoyo a organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa de los derechos LGTBI+, y asegure el respeto de los derechos fundamentales en la implementación del Derecho de la UE.

14. En ese sentido, conviene hacer referencia a los valores de la UE, tal como están recogidos en el art. 2 del TUE: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres» (énfasis añadido).

Por otro lado, a los Estados miembros se les hace un llamamiento a aprobar y aplicar estrategias nacionales que aborden la discriminación contra las personas LGTBI+, alineándose con la Estrategia de la Comisión Europea. Se les urge a desarrollar una planificación de litigación conjunta para apoyar la protección de los derechos fundamentales de las personas LGTBI+, promover la igualdad y la no discriminación, prohibir las prácticas de conversión, ofrecer educación integral sobre sexualidad y relaciones, prevenir y erradicar la discriminación en el acceso a servicios sanitarios, garantizar el reconocimiento legal del género basado en la autodeterminación, prevenir prácticas de normalización del sexo en menores intersexuales, promover la despenalización de la homosexualidad y la transexualidad a nivel internacional, y apoyar a las organizaciones de la sociedad civil y defensores de los derechos humanos que trabajan por los derechos LGTBI+. Estas peticiones buscan alcanzar un marco integral y coherente para avanzar en los derechos y la protección de las personas LGTBI+ en toda la Unión Europea y fuera de ella.

2. Otras actuaciones

Además de la Declaración ministerial que acabamos de indicar, podemos hacer mención a otras actuaciones llevadas a cabo en el seno del Consejo durante el semestre de presidencia española que inciden, en mayor o menor medida, en la protección de las personas LGTBI+. En concreto, nos referiremos a los avances en materia de discurso de odio, a las Conclusiones sobre la salud mental y el trabajo precario, a la Declaración Ministerial conjunta sobre la garantía de la salud y los derechos sexuales y reproductivos en la UE, al Reglamento de Inteligencia Artificial y al acuerdo político sobre talentos de investigación.

En primer lugar, podemos hacer referencia a la *lucha contra los delitos y discursos de odio dentro de la Unión Europea*, algo a lo que la actual Comisión está dando un decidido impulso. En septiembre de 2020, en su «Discurso sobre el estado de la Unión», Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, anunció su voluntad de ampliar la lista de delitos de la UE a «todas las formas de delitos y discursos de odio,

ya sea por razón de raza, religión, género u orientación sexual». Para dar contenido a este propósito, el ejecutivo ha lanzado una Comunicación¹⁵, incluyendo un anexo en forma de propuesta de decisión del Consejo¹⁶.

Estos «eurodelitos» tienen su base jurídica en el art. 83 del TFUE. El mismo provee de una lista de ámbitos delictivos en los que el legislador de la Unión puede establecer normas mínimas, en forma de directivas, relativas a la definición de los tipos penales y de las sanciones aplicables. Esta disposición solo autoriza a la Unión a aprobar normas mínimas relativas a las sanciones y no a armonizar todo el complejo sistema sancionador de un Estado miembro.

La Comunicación de la Comisión justifica la necesidad de incluir los delitos de odio y la incitación al odio dentro de los «eurodelitos» por la excepcional gravedad que revisten y sus efectos perjudiciales, tanto para sus víctimas como para la sociedad en general. Asimismo, se pone el énfasis en la dimensión transfronteriza de este tipo de actividades, en especial —pero no solo— de las cometidas en línea. Sobre esa base, la Comisión concluye que «[s]olo un enfoque común de la tipificación penal de la incitación al odio y los delitos de odio a nivel de la UE puede garantizar una protección coherente de las víctimas de tales actos en toda la Unión Europea». Esta medida no solo busca sancionar las expresiones de odio y discriminación, sino también prevenir que ocurran, enviando un mensaje claro de que tales comportamientos no son tolerados en sociedades que se rigen por los principios de igualdad, respeto y diversidad.

La legislación en este ámbito actúa como un mecanismo de disuasión contra potenciales agresores, reduciendo así la incidencia de ataques verbales y físicos motivados por prejuicios contra la comunidad LGTBI+. Además, tipificar el discurso de

15. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «Una Europa más inclusiva y protectora: ampliación de la lista de delitos de la UE a la incitación al odio y a los delitos de odio», COM(2021) 777 final de 9 de diciembre de 2021.

16. Antes de elaborar la propuesta, la Comisión procedió a «amplias consultas» —como es obligatorio en virtud del art. 2 del TFUE— y, en particular, encargó a las consultoras *Tipik* y *Spark Legal Network* la elaboración de un estudio justificativo: «Study to support the preparation of the European Commission's initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU to hate speech and hate crime. Final report» (2021).

odio facilita la creación de un entorno más seguro y acogedor para todos, permitiendo que las personas LGTBI+ vivan libremente sin temor a ser objeto de violencia o discriminación.

El 4 de marzo de 2022, el Consejo examinó la propuesta y una amplísima mayoría de sus miembros se mostró favorable a la iniciativa. Sin embargo, desde entonces, el expediente se ha estancado en el Consejo, que no ha alcanzado la unanimidad necesaria para adoptar una decisión que amplíe la lista de «eurodelitos». En el Parlamento Europeo, el proyecto de informe sobre la propuesta se presentó el 28 de junio de 2023. El 25 de octubre de 2023, la Comisión FEMM¹⁷ aprobó un dictamen con una serie de sugerencias que la Comisión LIBE¹⁸ debía incorporar en su propuesta de resolución. La Comisión LIBE aprobó su informe el 13 de noviembre de 2023 y el Parlamento lo refrendó en sesión plenaria el 18 de enero de 2024.

A pesar de que la presidencia española no haya podido desatascar esta cuestión, sí que podemos hacer referencia a las Conclusiones del Consejo, de 20 de octubre de 2023, sobre la capacitación digital para proteger y hacer cumplir los derechos fundamentales en la era digital. En dichas Conclusiones, el Consejo lamentó el marcado y preocupante incremento de los discursos de odio, los delitos de odio y la ciberviolencia en los últimos años en Europa, así como el hecho de que el creciente uso de internet y de las redes sociales facilitara la difusión del discurso de odio en línea, propiciado por la desinhibición y el sentimiento de anonimato que los usuarios de internet pueden desarrollar. El Consejo invita a los Estados miembros, en el marco de sus competencias nacionales, a que sigan combatiendo el odio en línea dentro de sus propias leyes, enfocándose en hacer ilegal de manera efectiva la incitación al odio y la violencia, concienciar sobre los efectos negativos del odio tanto en individuos como en la sociedad, y promover la denuncia de estos actos. Sugiere educar sobre el modo de ser ciudadanos digitales seguros, enseñando que el odio en línea viola los derechos

17. Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género del Parlamento Europeo (FEMM).

18. Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (LIBE).

fundamentales y puede causar violencia, acoso y discriminación, lo que a su vez limita la libertad de expresión y la participación en debates democráticos. Asimismo, encomió la labor de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), por su investigación en los ámbitos del odio y la moderación de contenidos en línea.

Dentro de las actividades de la presidencia española merece ser destacado, en este marco, la reunión del grupo de alto nivel de delitos de odio y discurso de odio, que tuvo lugar en el Hotel Riu de Plaza España (Madrid), los días 10 y 11 de octubre de 2023. La reunión tuvo como objetivo tratar temas sobre los progresos en combatir delitos y discursos de odio, proteger a las víctimas, capacitar a funcionarios, implementar la Ley de Servicios Digitales (DSA)¹⁹ y recopilar datos. Contó con la participación de dos representantes del Grupo de Alto Nivel por cada Estado de la UE, miembros de la sociedad civil, representantes de organizaciones internacionales (como la OSCE) y de la UE (como la FRA), miembros del subgrupo antirracismo NAPAR de la UE²⁰ y otros expertos de la sociedad civil, como ILGA, Secretariado Gitano, la FELGTBI+, así como el fiscal de delitos de odio Miguel Ángel Aguilar.

En segundo lugar, vamos a referirnos a las *Conclusiones del Consejo de 9 de octubre de 2023, sobre la salud mental y el trabajo precario*. Qué duda cabe de la relevancia que hoy reconocemos a la salud mental, en especial después de la situación de pandemia global.

La interacción entre la salud mental y el ámbito laboral es profundamente significativa y bidireccional. Los riesgos psicosociales presentes en el entorno de trabajo, como el estrés, pueden tener un impacto negativo en la salud mental de los individuos. A su vez, una buena salud mental es crucial para la eficiencia, la competitividad y la productividad en el trabajo. El desempleo, por otro lado, representa otro factor de

19. Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE.

20. En 2021, la Comisión Europea creó el subgrupo NAPAR con el objetivo de implementar a nivel nacional el «Plan de acción de la UE contra el racismo 2020-2025». Este subgrupo está sujeto a la supervisión del Grupo de Alto Nivel sobre delitos de odio y discurso de odio, así como del Grupo de Alto Nivel en materia de no discriminación, igualdad y diversidad.

riesgo importante para el bienestar mental. La intersección entre las condiciones de trabajo precario y los factores de vulnerabilidad personal o social configura un escenario donde las desigualdades inherentes a la sociedad magnifican el riesgo de deterioro de la salud mental. Esta vulnerabilidad se ve exacerbada en contextos donde las desigualdades estructurales y la discriminación son prevalentes, creando un ciclo en el que las personas en situaciones de precariedad laboral hacen frente a mayores obstáculos para mantener su salud mental. Por otro lado, los determinantes sociales de la salud mental, como el acceso a recursos económicos, educación, y un entorno social y familiar estable, intersecan con las desigualdades sociales existentes, amplificando el impacto negativo en individuos que sufren discriminación por orientación sexual e identidad de género —entre otros factores, naturalmente—. Estos grupos se encuentran en una posición de mayor fragilidad frente al deterioro de la salud mental, dada su exposición constante a situaciones de estrés, exclusión y violencia. En sus Conclusiones, el Consejo invita tanto a los Estados miembros como a la Comisión a que tomen una serie de medidas para atajar dicha problemática. Es de lamentar, no obstante, que en sus recomendaciones el Consejo no haga referencia a medida específica alguna destinada a mitigar las vulnerabilidades específicas que, en el entorno laboral, sufren las personas por razón de su orientación sexual e identidad de género —más allá de genéricas referencias a la no discriminación—.

Por otro lado, conviene hacer mención a la *Declaración Ministerial conjunta sobre la garantía de la salud y los derechos sexuales y reproductivos en la Unión Europea*. En efecto, los días 27 y 28 de septiembre de 2023, el Ministerio de Igualdad organizaba, en el marco de las actividades de la presidencia española del Consejo, una Conferencia sobre la garantía de los derechos sexuales y reproductivos en Europa, en el Palacio de la Aljafería (Zaragoza). La reunión se enmarcó en la relevancia que la garantía de los derechos sexuales y reproductivos tiene en el ámbito de la igualdad de género. Quince representantes estatales —generalmente, ministras con competencias en materia de igualdad— suscribieron, el 28 de septiembre de 2023, la Declaración de los Estados miembros sobre la Garantía de los derechos sexuales y reproductivos en la Unión Europea. Entre otras cuestiones, la Declaración invita a las instituciones de la UE y a los

Estados miembros a que, de acuerdo con sus respectivas competencias, y teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales, garanticen que todas las personas en edad reproductiva tengan acceso a tratamientos de fertilidad, independientemente de su sexo, etnia, religión u otras creencias, discapacidad, orientación sexual, edad, situación socioeconómica, estado civil u otros motivos. Este acceso universal refleja el compromiso de la Unión y de varios de sus Estados con los derechos humanos, la diversidad y la inclusión, asegurando que todas las personas, incluidas las de la comunidad LGTBI+, tengan las mismas oportunidades para formar una familia. Además, contribuye a la salud mental y emocional de los individuos, al permitirles cumplir sus expectativas reproductivas sin tener que hacer frente a barreras basadas en su orientación sexual o identidad de género. Este enfoque inclusivo es esencial para construir sociedades más equitativas y respetuosas de la diversidad familiar. Asimismo, la Declaración hace un llamamiento para que las autoridades nacionales y europeas garanticen el acceso a servicios de salud integrales, de calidad y asequibles, en particular para los adolescentes, que les permitan tomar decisiones libres e informadas sobre su sexualidad, y protegerse de las infecciones de transmisión sexual, incluyendo el VIH/SIDA.

Entre los éxitos más destacados dentro del balance de la presidencia española del Consejo, sin duda alguna merece la pena subrayar el hito legislativo que constituye la *Ley de Inteligencia Artificial*²¹. Casi *in extremis*, el 8 de diciembre, al filo de la medianoche, la presidencia del Consejo y los negociadores del Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo provisional sobre la propuesta que establece normas armonizadas sobre inteligencia artificial. Esto abre la vía para que la propuesta de Reglamento pueda entrar rápidamente en vigor, convirtiendo a la UE en una pionera en lo relativo a la regulación de esta materia tan compleja. Las negociaciones lograron superar las diferencias políticas que amenazaban con dar al traste con la norma, teniendo en cuenta la proximidad del fin de la presidencia española del Consejo y

21. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión (COM/2021/206 final).

también de las elecciones al Parlamento Europeo —previstas en España para el 9 de junio de 2024— que anticipan cambios en el panorama político de las instituciones europeas.

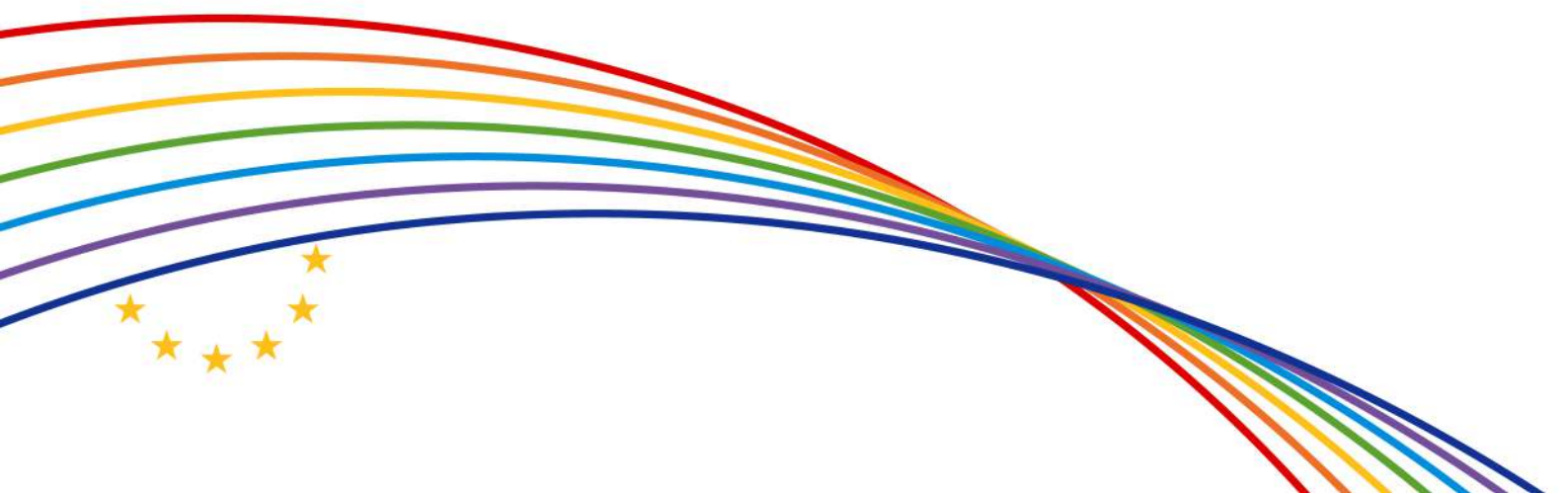
Pues bien, la propuesta de Reglamento hace mención a algunos usos de la inteligencia artificial que entrañan riesgos considerados inaceptables, por lo que su uso en la UE quedará prohibido. En ese sentido, se proscriben con carácter general los «sistemas de categorización biométrica»; esto es, sistemas de inteligencia artificial destinado a asignar a personas físicas a categorías concretas —como la orientación sexual— en función de sus datos biométricos. Los Considerandos de la propuesta constatan también que deben considerarse de alto riesgo los sistemas de IA que se utilizan en el empleo, la gestión de los trabajadores y el acceso al autoempleo, ya que dichos sistemas pueden perpetuar patrones históricos de discriminación, por ejemplo contra personas con una orientación sexual determinada, durante todo el proceso de contratación y en la evaluación, la promoción o la retención de personas en relaciones contractuales de índole laboral (Considerando 36). Por idénticas razones, debe prestarse especial atención a los sistemas de IA usados para evaluar la calificación crediticia o solvencia de personas físicas, ya que deciden si dichas personas pueden acceder a recursos financieros o servicios esenciales como la vivienda, la electricidad y los servicios de telecomunicaciones (Considerando 37).

Finalmente, podemos hacer una breve referencia al acuerdo político sobre talentos de investigación. El 13 de diciembre de 2023, el Consejo de la UE adoptó una *Recomendación sobre un marco europeo para atraer y retener a talentos de investigación, innovación y emprendimiento en Europa*. Sobre la base de varios textos anteriores —recomendaciones de la Comisión y conclusiones del propio Consejo—, la Recomendación tiene como finalidad aumentar el atractivo e inclusividad de las carreras investigadoras para estudiantes y titulados, y establecer condiciones que favorezcan la retención de investigadores con talento en la Unión, convirtiendo a la UE en un destino competitivo y atractivo para investigadores de todo el mundo. El Consejo consideró necesario responder de manera eficaz a las desigualdades de género, así como a las posibles intersecciones del género con otras situaciones de vulnerabilidad o

marginación —como la orientación sexual—, ya que todas ellas afectan a la participación y al desarrollo profesional. Sobre esa base, conmina a los Estados miembros a garantizar la igualdad de género, el equilibrio entre mujeres y hombres, la igualdad de oportunidades y la inclusión de investigadores de todos los orígenes, incluidos los grupos infrarrepresentados y marginados, y promover el uso, la aplicación y el seguimiento de instrumentos de cambio institucional entre las organizaciones que realizan actividades de investigación y las que la financian, como planes inclusivos de igualdad de género abiertos a las intersecciones entre el género y otras categorías sociales, en consonancia con el nuevo marco del Espacio Europeo de Investigación y la estrategia europea para las universidades.

VI.

Retos futuros: las próximas presidencias



VI. Retos futuros: las próximas presidencias

Como señalábamos en los dos primeros apartados, la importancia de la presidencia del Consejo de la UE radica, en gran medida, en la posibilidad de incidir en la agenda de trabajo de la institución y promover debates y actuaciones (aunque el resultado final, como en todo organismo colegiado, depende de los consensos a los que pueda llegarse o, en su defecto, a la formación de mayorías ganadoras y minorías derrotadas). Desde esa perspectiva, a mi juicio, no es inane referirse a la actual presidencia semestral y sobre todo —por las razones que veremos enseguida— a las dos que le sucederán.

En la actualidad, y durante todo el primer semestre de 2024, ocupará la presidencia de turno el Reino de Bélgica. Se trata de un Estado miembro que no está menos comprometido que España con la igualdad, la tolerancia y la no discriminación. Bajo el lema «Proteger. Reforzar. Preparar», Bélgica se centrará en seis ámbitos temáticos para sus trabajos durante la presidencia:

- defender el Estado de Derecho, la democracia y la unidad;
- mejorar nuestra competitividad;
- lograr una transición ecológica y justa;
- reforzar nuestra agenda social y sanitaria;
- proteger a las personas y las fronteras; y
- promover una Europa global.

De hecho, en las explicaciones de estos ejes temáticos, la presidencia belga hace alentadoras referencias a «reforzar la autonomía y la inclusión de los ciudadanos, prestando especial atención a la participación de los jóvenes», y «fomentar una sociedad europea más inclusiva, igualitaria y justa para todos». Por tanto, es razonable pensar que, en el desarrollo del presente semestre, no quepa esperar retrocesos en las políticas y la normativa de la UE en materia de igualdad y no discriminación.

No obstante, mucho más preocupantes son las dos presidencias que sucederán a la belga: Hungría asumirá la presidencia rotatoria en el segundo semestre de 2024, y Polonia hará lo propio en los primeros seis meses de 2025. En ambos países, la situación

de las personas LGTBI+ es ciertamente preocupante —aunque algunas razones invitan a un moderado optimismo en el caso de Polonia—.

La situación de la población LGTBI+ en Hungría ha sido objeto de creciente atención y preocupación a nivel internacional en los últimos años. Desde el advenimiento de la democracia, Hungría había recorrido un largo camino hacia la aceptación y reconocimiento de los derechos de la población LGTBI+. En las décadas que siguieron a su independencia, el país había hecho progresos significativos en términos de derechos civiles para las personas LGTBI+, incluyendo la despenalización de la homosexualidad y la introducción de leyes contra la discriminación.

Sin embargo, desde 2010, con el ascenso al poder del partido Fidesz, liderado por el primer ministro Viktor Orbán, Hungría ha experimentado un giro conservador notable en su política y legislación respecto a los derechos LGTBI+. Uno de los ejemplos más notorios de esta regresión es la enmienda constitucional de 2020 que define el matrimonio exclusivamente como la unión entre un hombre y una mujer, y la más reciente legislación que prohíbe la adopción por parte de parejas del mismo sexo. Además, en 2021, el parlamento húngaro aprobó una ley que prohíbe compartir contenido sobre homosexualidad o reasignación de sexo a menores de 18 años en el marco educativo o en medios de comunicación o en la publicidad, fundando tales medidas en la protección de la infancia. Esta legislación ha sido comparada con la «ley de propaganda homosexual» de Rusia y ha generado un amplio rechazo internacional.

La Unión Europea ha expresado su firme oposición a estas medidas, considerándolas contrarias a sus valores y a los derechos fundamentales. Varias instituciones y líderes europeos han instado a Hungría a revertir dichas políticas y respetar los derechos de la población LGTBI+. En particular, la Comisión Europea ha lanzado un procedimiento por infracción, que ha superado ya la fase precontenciosa y se ha remitido, en consecuencia, al Tribunal de Justicia de la UE²², que continúa conociendo del asunto. Asimismo, numerosas organizaciones internacionales de derechos humanos han lanzado

22. Recurso interpuesto el 19 de diciembre de 2022, *Comisión Europea c. Hungría*, asunto C-769/22 (pendiente).

campañas y se han embarcado en ejercicios de litigación estratégica para poner en cuestión la conformidad de tales normas con el ordenamiento europeo e internacional. En tal sentido, merece ser destacada la misiva que remitió la FELGTBI+ —junto a otras ONG— al ministro de Exteriores José Manuel Alvarez, el día 15 de marzo de 2023, mostrando su preocupación por el silenciamiento de las comunidades LGTBI+ en Hungría e instándole a formalizar un escrito de intervención como parte coadyuvante de la Comisión en el citado recurso por incumplimiento²³.

La situación actual plantea importantes desafíos para la población LGTBI+ en Hungría. Además de las restricciones jurídicas, se ha constatado un aumento en la discriminación y los actos de violencia contra personas LGTBI+. La comunidad y sus aliados continúan organizando eventos, como el *Budapest Pride*, y campañas de sensibilización para luchar por sus derechos y bienestar.

La resistencia contra las políticas gubernamentales también ha encontrado eco en algunos sectores de la sociedad húngara, mostrando que aún existe un espacio para el activismo y el cambio social. Sin embargo, la consolidación del poder por parte del gobierno de Orbán y su firme postura contra lo que considera una «ideología de género» parecen sugerir que la lucha por los derechos LGTBI+ en el país deberá hacer frente a significativos obstáculos en el futuro cercano.

Por otro lado, la situación no es mucho mejor en Polonia, que como decíamos sucederá a Hungría en la presidencia del Consejo de la UE. Polonia es un país predominantemente católico con una sociedad que tradicionalmente ha mantenido posturas conservadoras en temas relacionados con la moral y la familia. A lo largo de los años, ha habido avances en la percepción y aceptación de la diversidad sexual y de género, pero estos avances han encontrado significativas resistencias, especialmente

23. Según la información remitida por la secretaría del Tribunal de Justicia de la UE, catorce Estados miembros han presentado observaciones como intervinientes en el asunto C-769/22. El listado completo de estos Estados es el siguiente (en orden alfabético): Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España —que lo hizo en marzo—, Finlandia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal y Suecia. Con carácter antecedente, el 14 de marzo de 2022, varios miembros del Intergrupo LGBTI del Parlamento Europeo instaron a los Estados miembros a unirse a la Comisión Europea en el mencionado proceso judicial contra Hungría.

en el ámbito político.

Desde 2015, cuando el partido Ley y Justicia (PiS) asciende al poder en Polonia, se empiezan a adoptar y promover políticas anti-LGTBI+. Estas políticas y declaraciones han ido acompañadas de una retórica que presenta a la comunidad LGTBI+ como una amenaza para los valores familiares tradicionales e incluso para la identidad nacional polaca.

Uno de los desafíos más visibles para la comunidad LGTBI+ en Polonia ha sido la creación de las infames «zonas sin LGBT» por parte de varios ayuntamientos, lo que ha recibido el severo reproche de las autoridades europeas²⁴. Aunque estos decretos no tienen un efecto jurídico directo sobre la población LGTBI+, son una clara expresión de un ambiente hostil y fomentan sin lugar a dudas la discriminación y la exclusión. Además, la falta de legislación que proteja específicamente contra la discriminación por orientación sexual o identidad de género y la ausencia de derechos como la unión civil²⁵, el matrimonio igualitario o la adopción por parte de parejas del mismo sexo reflejan las limitaciones jurídicas y sociales a las que la comunidad LGTBI+ debe hacer frente en Polonia.

No obstante —como señalábamos— hay razones para un moderado optimismo en el caso de Polonia. Tras las elecciones parlamentarias de octubre de 2023, Donald Tusk, de la proeuropea Coalición Cívica, recibió la confianza del *Sejm* y se convirtió en primer ministro del país. Con ello se pone fin a los ocho años de gobierno del partido nacionalista y de extrema derecha del PiS, que se ha enfrentado a menudo a las

24. El 18 de diciembre de 2019, el Parlamento Europeo votó, por 463 votos a favor y 107 en contra, condenar las más de ochenta zonas de este tipo existentes en Polonia. Desde julio de 2020, la UE ha suspendido la financiación de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión a los municipios que han afirmado ser «zonas sin LGBT», por contravenir claramente la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Debido a que son una violación manifiesta de la normativa y los valores europeos, tal como recoge el art. 7 del TUE, estas zonas se consideran parte de la crisis del estado de derecho en Polonia, sometida a una intensa monitorización de la Comisión Europea y una no menos intensa judicialización ante el Tribunal de Justicia de la UE.

25. De hecho, recientemente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha condenado a Polonia por violación del art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (derecho al respeto de la vida privada y familiar), por no otorgar ningún tipo de reconocimiento jurídico ni protección a la unión de personas del mismo sexo (sentencia de 12 de diciembre de 2023, *Przybyszewska et al. c. Polonia*).

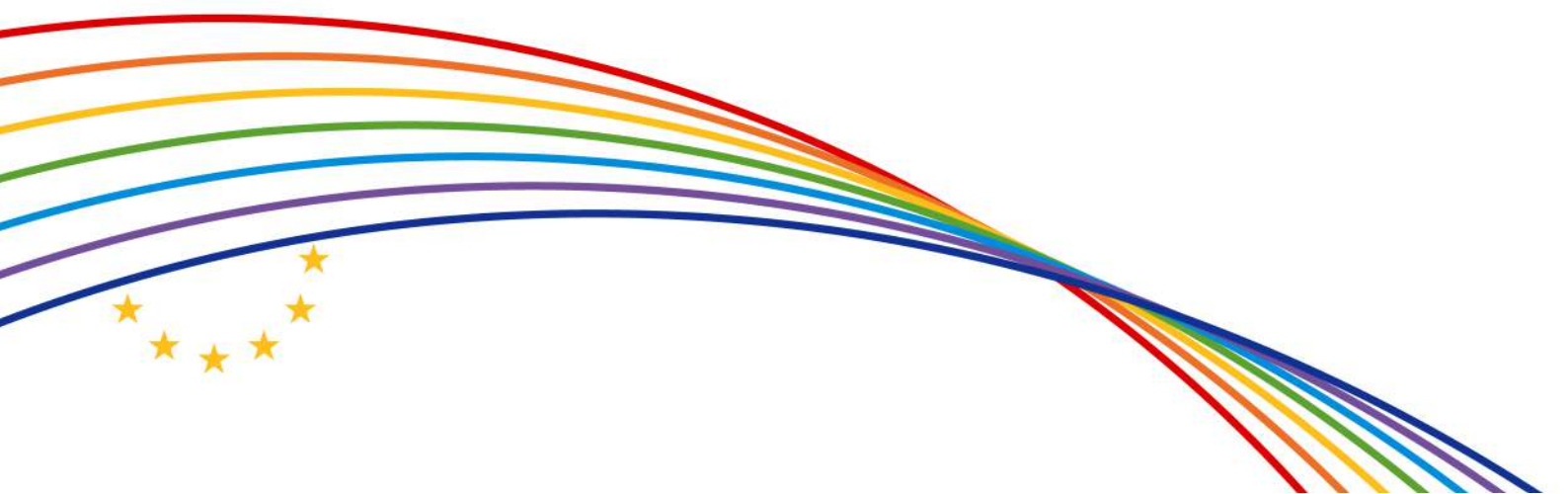
autoridades europeas. Tusk es un viejo conocido de las instituciones de la Unión, ya que ejerció como el segundo de los presidentes permanentes del Consejo Europeo (entre el 1 de diciembre de 2014 y el 30 de noviembre de 2019), cargo instituido por el Tratado de Lisboa en 2009.

Esta noticia, empero tampoco debe hacer lanzar las campanas al vuelo. Aunque el nuevo gobierno se ha comprometido a reforzar la independencia del poder judicial — severamente minada por el ejecutivo anterior— y a fortalecer la protección de la población LGTBI+, la tarea puede revelarse más difícil de lo que parece a primera vista. La propia investidura de Tusk se demoró casi dos meses, debido a las maniobras dilatorias y filibusteras del partido anteriormente gobernante. Además, el PiS ha aprovechado sus ocho años al frente del país para domesticar las instituciones nacionales, debilitando el Estado de Derecho y dirigiendo al país hacia una democracia iliberal. Por otro lado, el nuevo ejecutivo debe lidiar con el presidente de la República, Andrzej Duda —del PiS— que puede vetar los proyectos de ley más relevantes del gobierno de Tusk. Todo ello implicará enormes desafíos para el gobierno, frente a muchas instituciones —incluyendo los medios de comunicación públicos— todavía en manos del partido ultranacionalista y, por tanto, hostiles. Sea como fuere, la elección de un gobierno proeuropeo y demócrata permite vislumbrar positivos desarrollos también en el seno de la Unión.

En cualquier caso, no cabe duda de que las presidencias polacas y, sobre todo, húngara del Consejo se erigen como perspectivas preocupantes. ¿Podrán estos países hacer retroceder los avances conseguidos? Se trata de un resultado muy improbable — cuando no imposible—. Al fin y al cabo, el Consejo es una institución colegiada, donde cada ministro vota a la vista de los intereses nacionales. Hasta ahora, la defensa de los derechos de las personas LGTBI+ en Europa continúa estando en la agenda de las instituciones y de la mayoría de los Estados miembros. La capacidad, no obstante, de la presidencia del Consejo de influir en la determinación de la agenda y de las prioridades de la institución supone un riesgo cierto de que —como mínimo— el desarrollo de novedades políticas y legislativas en favor de la diversidad sexual y de género se ralenticen, cuando no se detengan del todo mientras dure esa presidencia.

VII.

Conclusiones



Conclusiones

La protección de los derechos y libertades de la población LGTBI+ continúa siendo una prioridad para el actual gobierno de España y, en tal sentido, su labor al frente del Consejo admite una valoración positiva. Asimismo, tanto la Comisión Europea como ILGA-Europa manifestaron, en las reuniones bilaterales, una buena sintonía en general con los representantes españoles durante la presidencia del Consejo, en especial con la Representación Permanente de España en la Unión Europea (REPER). No obstante, algunos organismos expresaron una posición crítica sobre determinadas cuestiones. En tal sentido, ILGA-Europa puso de manifiesto que la Declaración Ministerial «Avanzando los derechos LGTBIQ en Europa» pudo haber recibido un apoyo más amplio, con un número mayor de Estados signatarios, si el Ministerio de Igualdad hubiera hecho una labor diplomática más intensiva para recabar la firma de otros ministros del ramo de los Veintisiete. Del mismo modo, más que una Declaración intergubernamental acaso hubiera sido preferible un posicionamiento del Consejo como institución pero, al requerirse la unanimidad, se trataba de una tarea más complicada. En sentido contrario, las organizaciones consultadas valoraron de forma especialmente positiva la labor del Ministerio de Exteriores o del Ministerio de Sanidad —en particular, en este caso, por su Plan Estratégico para la Prevención y Control de la Infección por el VIH y las ITS en España (2021-2030)—.

Hechas las anteriores precisiones, es necesario advertir que el Consejo pudo haber hecho más para hacer avanzar la agenda de los derechos de las personas LGTBI+ durante el semestre de presidencia española. En particular, hay tres ámbitos, a mi juicio, en los que esa labor pudo ser mejorable.

La primera de estas cuestiones, a las que ya nos hemos referido, es la negociación en el seno del Consejo en lo relativo a los delitos y discursos de odio. Aunque es verdad que la necesidad de alcanzar la unanimidad en la institución es un desafío, en ocasiones, colosal.

En segundo lugar, cabe hablar de la Propuesta de Reglamento sobre filiación²⁶. En efecto, la Estrategia para la Igualdad LGBTQI 2020-2025 establecida por la Comisión Europea, a la que ya he tenido ocasión de referirme, afirma que la Comisión «impulsará el reconocimiento mutuo de las relaciones familiares en la UE. Si una persona es madre o padre en un país, también lo es en todos los demás países. En 2022, la Comisión propondrá una iniciativa legislativa horizontal a favor del reconocimiento mutuo de la parentalidad entre los Estados miembros (por ejemplo, el reconocimiento en un Estado miembro de la parentalidad válidamente atribuida en otro Estado miembro)». Ello se enmarca dentro de la voluntad política de la presidenta de la Comisión, que en su discurso sobre el Estado de la Unión de septiembre de 2020 señaló que «[s]i usted es madre o padre en un país, también lo es en todos los demás países». Ahora bien, como ocurre con los «eurodelitos», la base jurídica elegida por la Comisión (el art. 81.3 del TFUE) hace necesaria la unanimidad en el Consejo para que la propuesta salga adelante. Quizás hubiera sido más conveniente que la Comisión recurriera a una «cooperación reforzada» (como en algún otro ámbito del derecho de familia), lo que permitiría que aquellos Estados miembros que lo deseen puedan avanzar más deprisa sin verse bloqueados por los más conservadores²⁷. Esta no ha sido, empero, la posición de la Comisión, que ha elevado la apuesta a una norma de obligado cumplimiento para todos, aún a riesgo de perderla también para todos. En esta materia la labor de la presidencia española del Consejo podía haber sido más decidida, bien para tejer consensos entre los Estados miembros, bien para solicitar a la Comisión que mutara la propuesta hacia una cooperación reforzada.

Finalmente, el tercer ámbito al que quiero referirme se enfoca en la llamada Propuesta de Directiva de igualdad de trato. En los albores del nuevo milenio, el Consejo aprobó dos importantes directivas que marcarían el nacimiento del derecho antidiscriminatorio

26. Propuesta de Reglamento del Consejo relativa a la competencia, al Derecho aplicable, al reconocimiento de las resoluciones y a la aceptación de los documentos públicos en materia de filiación y a la creación de un certificado de filiación europeo, COM(2022) 695 final.

27. En la reunión bilateral mantenida con ILGA-Europa, la organización no gubernamental expresaba su preferencia por esta forma jurídica enmarcada en lo que se conoce como «Europa a varias velocidades» o «a la carta».

de la Unión: se trata de la Directiva sobre igualdad racial²⁸ y la Directiva sobre igualdad en el empleo²⁹. La primera exige que las personas reciban el mismo trato en los ámbitos del empleo y la formación profesional, la educación, la protección social, incluida la seguridad social, las ventajas sociales, el acceso a los bienes y servicios y su suministro (incluso la vivienda), independientemente de su origen racial y étnico. La segunda obliga a que se trate a las personas en igualdad de condiciones en el empleo y la formación profesional, independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual. Ambas normas fueron adoptadas sobre la base de lo que hoy es el art. 19 del TFUE. Un aspecto procedimental remarcable de las dos Directivas es que otorgan legitimación a asociaciones, organizaciones u otras personas jurídicas que representen a los colectivos protegidos para que, en nombre del demandante o en su apoyo, puedan iniciar cualquier procedimiento judicial o administrativo previsto para exigir el cumplimiento de las obligaciones que las Directivas imponen.

En la misma línea, en 2008 la Comisión presentó una Propuesta con un enfoque complementario que, sobre la base de las anteriores, pretendía expandir la protección que da la Directiva sobre igualdad racial a otros colectivos vulnerables. Se trata de la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (COM[2008] 426 final) de 2 de julio de 2008. Desde hace tres lustros, la norma duerme en los cajones del Consejo el sueño de los justos. En particular, la oposición de algunos gobiernos a la norma horizontal ha

28. Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, DO L 180 de 19 de julio de 2000, pp. 22-26.

29. Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, DO L 303 de 2 de diciembre de 2000 pp. 16-22.

impedido avanzar en su tramitación³⁰, lo que sin duda incidiría muy positivamente en la protección de la población LGTBI+.

Es de la mayor relevancia que los países más comprometidos con la defensa de la igualdad y la tolerancia —entre los que sin duda se cuenta España— utilicen el altavoz que les proporciona su liderazgo del Consejo para hacer avanzar a la Unión de manera decidida en la promoción de los derechos de las personas LGTBI+. Los que se oponen a esos derechos no tendrán miramientos en hacerse oír aprovechando las luces y micrófonos del edificio Europa en Bruselas.

30. Así, el Ministerio de Igualdad ha señalado en la reunión bilateral que algunos Estados —no entre los sospechosos habituales— han expresado sus reservas, por el coste presupuestario que supondría aumentar la protección de las personas con discapacidad, en el sentido proyectado por la propuesta de directiva.



Subvencionado por:



SECRETARÍA DE ESTADO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y GLOBALES
DIRECCIÓN GENERAL DE NACIONES
UNIDAS, ORGANISMOS INTERNACIONALES
Y DERECHOS HUMANOS



Colaborador de comunicación para
las elecciones europeas de 2024