

ESTUDIO



# Discriminación y políticas públicas antidiscriminatorias en la Comunidad Autónoma de Euskadi

JUNIO, 2023

**ararteko**

Herriaren Defendatzailea  
*Defensoría del Pueblo*



Esta obra está bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) (CC BY 4.0)



**Para acceder a las publicaciones del Ararteko:**

- [en la web](#)
- [mediante solicitud por correo electrónico](#)
- presencialmente en cualquiera de las tres oficinas, por escrito (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) o por teléfono (945 13 51 18)

**ARARTEKO**

Autoría del Ararteko, con la colaboración de Daniel Toda Castán, doctor en Derecho, antiguo técnico del Ararteko y actualmente prestando servicios en Save the Children; Iñaki Lasagabaster Herrarte y Nieves Arrese Iriondo, catedrático y profesora titular de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho de la UPV/EHU.



# ÍNDICE

<b>ACRÓNIMOS</b> .....	10
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	14
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	17
<b>CAPÍTULO I.</b> Introducción. objeto, alcance y metodología.....	66
<b>CAPÍTULO II.</b> Caracterización, marco jurídico y jurisprudencial .....	78
<b>CAPÍTULO III.</b> Informes relevantes de los organismos internaciones .....	212
<b>CAPÍTULO IV.</b> Actuaciones en el ámbito de la lucha contra la discriminación por parte de las administraciones públicas vascas .....	270
<b>CAPÍTULO V.</b> Actuaciones más relevantes del Ararteko en defensa del derecho a la igualdad y a la no discriminación.....	326
<b>CAPÍTULO VI.</b> Buenas prácticas/ejemplos de políticas antidiscriminatorias en otros estados....	359
<b>CAPÍTULO VII.</b> Conclusiones y recomendaciones .....	385
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b> .....	417
<b>ANEXO.</b> Selección de jurisprudencia en materia de derecho antidiscriminatorio.....	465



# ÍNDICE

<b>ACRÓNIMOS</b> .....	<b>10</b>
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>14</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN. OBJETO, ALCANCE Y METODOLOGÍA</b> .....	<b>66</b>
<b>CAPÍTULO II. CARACTERIZACIÓN, MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL</b> ..	<b>78</b>
II.1. Introducción.....	78
II.2. Principales instrumentos del Derecho europeo e internacional en la lucha contra la discriminación .....	82
II.2.1. Naciones unidas .....	82
II.2.2. Consejo de Europa.....	84
II.2.3. Unión Europea .....	85
II.2.4. Organismos europeos que colaboran en la lucha contra la discriminación ..	95
II.2.5. Relación entre los diferentes instrumentos normativos y los órganos encargados de su aplicación .....	96
II.3. Ordenamiento jurídico interno .....	97
II.3.1. Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación.....	98
II.3.2. Legislación sectorial y autonómica .....	104
II.4. Aproximación conceptual a las diferentes modalidades de discriminación previstas por la normativa. ....	109
II.4.1. Discriminación directa .....	110
II.4.1.1. Definición .....	110
II.4.1.2. Causas de justificación .....	112
II.4.2 Discriminación indirecta.....	115
II.4.2.1. Definición .....	115
II.4.2.2. Causas de justificación .....	118
II.4.3. Discriminación múltiple e interseccional .....	119
II.4.4. Otras discriminaciones: por motivos de asociación, suposición, percepción, ocultas y sistémicas .....	123
II.4.5. Acoso discriminatorio.....	124



II.4.6. Inducción, orden o instrucción de discriminar.....	125
II.4.7. Represalias .....	126
II.4.8. Discurso de odio .....	126
II.4.8.1. Antecedentes .....	126
II.4.8.2. Delimitación del discurso de odio, punibilidad .....	127
II.4.8.3. Supervisión de la legalidad de la programación audiovisual .....	134
II.4.9. Delitos de odio .....	136
II.4.9.1. Tipificación penal y delimitación conceptual .....	136
II.4.9.2. Medidas para hacer frente a los delitos de odio .....	139
II.4.9.3. Registro de datos sobre incidentes de odio .....	143
II.5. Protección y reparación frente a la discriminación.....	145
II.5.1. Medidas de acción positiva .....	146
II.5.2 Prácticas de armonización intercultural: el acomodo razonable y el ajuste concertado .....	151
II.5.3. Garantías y procedimientos legales .....	155
II.5.3.1. Información, asesoramiento y protección a las víctimas .....	157
II.5.3.2. Legitimación procesal para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación.....	158
II.5.3.3. Carga de la prueba .....	160
II.5.3.4. Práctica de la prueba .....	164
II.5.3.5. Régimen sancionador antidiscriminatorio.....	165
II.5.3.5.1. Algunas consideraciones derivadas de informes y estudios sobre el régimen sancionador antidiscriminatorio.....	166
II.5.3.5.2. Previsiones establecidas en la nueva Ley 15/2022.....	169
II.5.3.6. El enfoque restaurativo como una nueva respuesta garantista.....	171
II.6. Importancia de la recopilación de datos para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación.....	172
II.6.1. Propuestas para la recogida de datos por parte de la UE.....	173
II.6.2. Límites y garantías en la recogida de datos .....	176
II.6.3. La recogida de datos en la nueva Ley integral para la igualdad de trato y no discriminación.....	179
II.7. Los organismos de igualdad .....	180
II.7.1. Organismos de igualdad que se han creado en aplicación de la Directiva 2000/43/CE .....	183
II.7.2. Diferencias entre los modelos de organismos de igualdad .....	187
II.7.3 Organismo de igualdad en España en aplicación de la Directiva 2000/43/CE .....	191



II.8. Estrategias y propuestas de actuación por parte de la UE y en la nueva Ley 15/2022 .....	195
II.9. El pueblo gitano, minoría cultural que requiere protección frente a la discriminación y exclusión social, especialmente, tras el COVID-19. ....	197

### **CAPÍTULO III. INFORMES RELEVANTES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONES** ..... 212

III.1. Introducción y metodología .....	212
III.2. Problemas en la política antidiscriminatoria del Estado español señalados por los organismos internacionales .....	215
III.2.1. Falta de una legislación antidiscriminación de carácter global y deficiencias en la legislación sectorial .....	215
III.2.2. Falta de una institución independiente y adecuadamente dotada en materia antidiscriminatoria .....	219
III.2.3. Deficiencias en el diseño y funcionamiento de los órganos consultivos representativos de minorías .....	222
III.2.4. Presencia de discriminación, prejuicios y estereotipos en medios de comunicación .....	223
III.2.5. Deficiencias en la recogida y análisis de datos sobre igualdad y discriminación .....	224
III.2.6. Deficiencias en las estrategias y planes de lucha contra la discriminación .....	227
III.2.7. Falta de estudio de los impactos desproporcionadamente desfavorables de las políticas públicas sobre grupos minoritarios o discriminados .....	228
III.2.8. Uso de perfiles étnicos en las actuaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad .....	230
III.2.9. Segregación escolar .....	231
III.2.10. Deficiencias en la persecución de incidentes racistas .....	232
III.2.11. Deficiencias en la lucha contra el discurso de odio .....	233
III.3. Recomendaciones de los organismos internacionales .....	234
III.3.1. Promulgación de una legislación global en materia de antidiscriminación .....	234
III.3.2. Creación de una institución especializada en la lucha contra la discriminación .....	240
III.3.3. Colaboración con la sociedad civil y refuerzo del trabajo conjunto .....	245
III.3.4. Creación de un órgano competente de la lucha contra la discriminación en el ámbito de los medios de comunicación .....	246
III.3.5. Mejora en la recogida y análisis de datos .....	247
III.3.6. Elaboración y evaluación de planes y estrategias para la lucha contra la discriminación .....	254
III.3.7. Abordaje de los impactos desproporcionadamente desfavorables de las políticas públicas sobre grupos minoritarios o discriminados .....	256



III.3.8.Eradicación del uso de perfiles étnicos .....	257
III.3.9.Eliminación de la segregación escolar .....	258
III.3.10.Investigación y sanción de incidentes racistas o discriminatorios .....	260
III.3.11.Lucha contra el discurso de odio .....	263
III.3.12.Formación de profesionales competentes en materia de lucha contra la discriminación.....	267

## **CAPÍTULO IV. ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS**

### **..... 270**

IV.1.Introducción .....	270
IV.2.Reflexiones y cuestiones de interés a modo de diagnóstico realizado por los propios servicios públicos .....	275
IV.3. Actuaciones desarrolladas por las administraciones públicas .....	278
IV.3.1.Actuaciones que afectan a más de una característica protegida .....	278
IV.3.1.1.Asesoramiento y denuncia sobre situaciones discriminatorias .....	278
IV.3.1.2.Planificación de actuaciones .....	279
IV.3.1.3.Órganos administrativos .....	285
IV.3.2.Actuaciones con relación a cada característica que es objeto de protección: .....	286
IV.3.2.1.Discapacidad.....	286
IV.3.2.2.Orientación e identidad sexual .....	290
IV.3.2.3.Etnia u origen nacional .....	295
IV.3.2.3.1.Documentos estratégicos y planes de actuación .....	296
IV.3.2.3.2.Órganos y redes de participación y coordinación .....	300
IV.3.2.3.3.Conocimiento de los movimientos migratorios, perfiles, necesidades y actitudes frente a la inmigración .....	303
IV.3.2.3.4.Servicios públicos de ámbito autonómico .....	305
IV.3.2.3.5.Información y acogida a las personas inmigrantes .....	306
IV.3.2.3.6.Programas de inclusión social.....	308
IV.3.2.3.7.Discurso público.....	311
IV.3.2.3.8.Líneas de ayudas que se conceden en este ámbito .....	312
IV.3.2.3.9.Actuaciones que tienen como finalidad la sensibilización y concienciación sobre la situación y dificultades de las personas inmigrantes .....	313
IV.3.2.3.10.Política de comunicación .....	318
IV.3.2.3.11.Actividades formativas .....	319



IV.3.2.3.12.Otras actuaciones de interés .....	320
IV.3.2.4.Religión .....	322
IV.3.2.5.Lengua .....	324

## **CAPÍTULO V. ACTUACIONES MÁS RELEVANTES DEL ARARTEKO EN DEFENSA DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN ..... 326**

V.1. Cuestiones preliminares: funciones del Ararteko .....	326
V.2. Intervenciones principales del Ararteko en materia de igualdad de trato y no discriminación .....	329
V.2.1. Actuaciones relativas a la necesidad de adecuación de determinados servicios públicos, como son los cementerios, a las distintas creencias religiosas, con especial referencia a la comunidad musulmana .....	329
V.2.2. Actuación del Ararteko respecto a algunos problemas derivados de la apertura de un centro de culto musulmán. ....	330
V.2.3. Quejas relativas a asentamientos de personas gitanas de origen comunitario y otras quejas que afectan al derecho a ser vecino y vecina en un municipio por parte de las personas gitanas, como miembros de una minoría cultural. ....	332
V.2.4. Actuaciones del Ararteko en defensa de los derechos de las personas LGTBI: .....	336
V.2.5. Actuaciones del Ararteko en materia de accesibilidad. ....	340
V.2.6. Actuaciones del Ararteko con relación a las garantías necesarias en las actuaciones y prácticas policiales. ....	347
V.2.7. Recomendación general sobre la limitación del acceso a la asistencia sanitaria en razón a la necesidad de disponer de un empadronamiento previo de un año.....	350
V.2.8. Quejas relativas a la aplicación de la normativa en materia de prestaciones económicas y posibles situaciones discriminatorias. ....	351
V.2.9. Actuación relativa al derecho de admisión en establecimientos abiertos al público. ....	352
V.2.10. Actuación de oficio del Ararteko con relación a las dificultades para el acceso a una vivienda en régimen de alquiler para las personas que pertenecen a determinados colectivos que sufren discriminación. ....	354
V.2.11. Actuaciones que ha realizado el Ararteko respecto a las quejas en las que se denuncia un desequilibrio en la escolarización del alumnado en los centros sostenidos con fondos públicos de educación infantil y primaria. ....	355
V.2.12. Actuaciones relativas a asegurar el derecho a una buena administración en el acceso a los servicios públicos promoviendo que la forma de relación establecida para su prestación (telemática o presencial) no genere ninguna clase de desigualdad. ....	356





<b>CAPÍTULO VI. BUENAS PRÁCTICAS/EJEMPLOS DE POLÍTICAS ANTIDISCRIMINATORIAS EN OTROS ESTADOS .....</b>	<b>359</b>
VI.1.Legislación antidiscriminatoria .....	359
VI.1.1.Reino Unido .....	359
VI.1.2.Finlandia .....	361
VI.2.Instituciones .....	362
VI.2.1. Bélgica: Centro Interfederal de Igualdad de Oportunidades y Oposición al Racismo y a la Discriminación (Unia) .....	362
VI.3.Evaluación de legislación y de programas .....	366
VI.3.1.Evaluación de la legislación: Bélgica .....	366
VI.3.2.Evaluación de los planes: Países Bajos .....	368
VI.4.Planificación y estrategias .....	369
VI.5.Recogida de datos .....	372
VI.5.1.Bélgica .....	372
VI.6.Cooperación entre policía y sociedad civil; aumento de la disposición a denunciar .....	374
VI.6.1.Reino Unido .....	374
VI.6.2.Austria .....	376
VI.7.Eradicación del uso de perfiles étnicos en el control policial .....	377
VI.7.1.Finlandia .....	377
VI.8.Órgano competente para la lucha contra la discriminación en los medios de comunicación .....	378
VI.9.Recogida de datos en la lucha contra el discurso de odio .....	379
VI.10.Combate del discurso de odio en internet .....	379
VI.10.1.Suiza .....	380
VI.10.2. Alemania .....	382
<b>CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>385</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN .....</b>	<b>417</b>
<b>ANEXO. SELECCIÓN DE JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE DERECHO ANTIDISCRIMINATORIO .....</b>	<b>465</b>



## Acrónimos

<b>ACNUDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>BOPV</b>	Boletín Oficial del País Vasco
<b>CACMMN</b>	Comité Asesor del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales
<b>CAE</b>	Comunidad Autónoma de Euskadi
<b>CDESC</b>	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>CDFUE</b>	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
<b>CDH</b>	Comité de Derechos Humanos
<b>CDPD</b>	Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad
<b>CE</b>	Constitución española
<b>CEDAW</b>	Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer
<b>CEDH</b>	Convenio Europeo de Derechos Humanos
<b>CEDR</b>	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
<b>CEDRE</b>	Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica
<b>CEDS</b>	Comité Europeo de Derechos Sociales
<b>CERMI</b>	Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad
<b>CIEDR</b>	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965
<b>CP</b>	Código Penal
<b>CPD</b>	Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
<b>CSE</b>	Carta Social Europea
<b>DOCE</b>	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
<b>DOUE</b>	Diario Oficial de la Unión Europea
<b>ECRI</b>	Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia



<b>EPADE 2020</b>	Encuesta de percepciones y actitudes en torno a la discriminación en Euskadi
<b>EPIE 2018</b>	Encuesta de la Población Inmigrante Extranjera en la CAE
<b>EQUINET</b>	Red Europea de Organismos de Igualdad
<b>FRA</b>	Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
<b>LGDPD</b>	Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social
<b>LOPDGDD</b>	Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales
<b>LPAC</b>	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
<b>LRJSP</b>	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
<b>MGF</b>	Mutilación Genital Femenina
<b>OBERAXE</b>	Observatorio español de Racismo y la Xenofobia
<b>ONG</b>	Organizaciones no gubernamentales
<b>ONU</b>	Naciones Unidas
<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>RECI</b>	Red Europea de ciudades interculturales
<b>RGI</b>	Renta de Garantía de Ingresos
<b>RGPD</b>	Reglamento General de Protección de Datos
<b>SIMSA</b>	Asociación Suiza de la Industria de Internet
<b>STC</b>	Sentencia del Tribunal Constitucional
<b>STEDH</b>	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
<b>STJUE</b>	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<b>STS</b>	Sentencia del Tribunal Supremo
<b>TC</b>	Tribunal Constitucional
<b>TEDH</b>	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
<b>TFUE</b>	Tratado Funcionamiento de la Unión Europea



<b>TJUE</b>	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<b>TS</b>	Tribunal Supremo
<b>TUE</b>	Tratado de la Unión Europea
<b>UE</b>	Unión Europea (UE)
<b>UPV/EHU</b>	Universidad del País Vasco



### ***Espejo social***

*Discriminar,  
despreciar la creatividad primigenia,  
enterrar la libertad del ser y aplastarla  
en la oscuridad de la inexistencia.*

*¿Cómo saber el daño infligido,  
el ultraje eterno que acompaña  
la ausencia de la igualdad  
y de la libertad reflejándose en el espejo social?*

*Con leyes, medidas, políticas...sí pero también...  
empatizando con la esclavitud sufrida,  
una esclavitud que mañana puede ser la nuestra*

*trabajando por lo verdadero  
y... al cabo... renovando,  
una y otra vez,  
la fraternidad originaria, nuestra humanidad.*



## Presentación

Existe un reconocimiento jurídico a la igualdad y a la dignidad de todas las personas. No obstante, subsisten situaciones en las que la discriminación está presente en la sociedad vasca, lo que impide a ciertas personas o grupos de personas poder desarrollar un proyecto de vida acorde con sus capacidades.

Para revertir esa situación, el Ararteko subraya la necesidad de políticas públicas que hagan frente a esta inequidad como imperativo jurídico y ético. Se trata de dar cauce a una aspiración firme y compartida de alcanzar una sociedad vasca más justa y tolerante.

Las políticas antidiscriminatorias deben responder, para poder ser exitosas, a un programa de acción política alejada de actuaciones puntuales o inconexas; un programa con objetivos definidos que se mantengan en el tiempo, intentando que la sociedad vaya tomando conciencia, sin pasos atrás, de que no hay espacio para conductas racistas, LGTBIfóbicas o discriminatorias por cualquier motivo o situación.

Para ello deviene imprescindible la aprobación de normativa específica, la creación de nuevas estructuras y el impulso de actuaciones públicas capaces de erradicar de la sociedad vasca conductas que perpetúan la desigualdad de trato y la injusticia.

Todo ello requiere conocer bien los casos e identificar las situaciones en las que la discriminación tienen lugar, ya que este conocimiento permitirá aplicar las medidas y políticas más convenientes.

Al abordar la realización del presente estudio, el Ararteko ha respondido a la necesidad de disponer de un conocimiento sistematizado acerca del gran abanico de posibles acciones que faciliten ir alcanzando, gradualmente, el gran objetivo colectivo de la igualdad. Para ello ha querido establecer un corpus conceptual y jurídico y reunir los diagnósticos y recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales, así como aportar algunas buenas prácticas que ayuden en el diseño de políticas públicas avanzadas. En definitiva, disponer de un instrumento de trabajo y de propuestas de actuación que permitan acciones orientadas a la lucha contra la discriminación.



El estudio recopila y sistematiza un importante número de actuaciones de las administraciones vascas implicadas, lo que permite conocer cuáles son las actuaciones que se están desarrollando, si bien no tiene vocación de entrar a evaluar las actuaciones que cada administración pública realiza, sino ofrecer una imagen del conjunto de las iniciativas desplegadas.

En la fase final de elaboración del estudio, se ha aprobado la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que determina el nuevo marco jurídico del que hay que partir desde ahora, lo que va a requerir que los poderes públicos realicen un cierto número de actuaciones para su cumplimiento. La importancia y proyección de esta normativa se hace presente en numerosos pasajes del informe. Así mismo, el Gobierno Vasco ha dado ya los primeros pasos para impulsar una Ley vasca de igualdad de trato y no discriminación, y se han conocido nuevos instrumentos de planificación que abordan con mayor intensidad este problema.

El presente estudio se estructura en diversos apartados:

Los dos primeros abordan los aspectos referidos al alcance y metodología, y una parte teórica sobre el marco jurídico y jurisprudencial que analiza los principales instrumentos normativos y organismos que velan por el derecho a la igualdad y a la no discriminación, así como los instrumentos de planificación. El tercero incorpora una revisión sucinta de los informes de los organismos internacionales y de las recomendaciones que han dirigido al Estado español, que son los referentes imprescindibles a los que acudir.

También se han recopilado las actuaciones de las administraciones públicas vascas en este terreno, como ya se ha señalado, y se han compilado algunas actuaciones del Ararteko relacionadas con la salva-guarda del principio de igualdad y la prohibición de actuaciones discriminatorias. El capítulo VI destaca algunas buenas prácticas vinculadas al cumplimiento de las recomendaciones emanadas de los organismos internacionales.

En los apartados finales, el Ararteko formula 27 conclusiones a modo de recopilatorio de los diferentes capítulos del informe y 13 recomendaciones de actuación dirigidas a las administraciones públicas vascas. Las recomendaciones afectan a diversas áreas como la importancia de un tratamiento global a un problema complejo, presente en numerosas facetas de la vida social. En ese sentido, parece claro que son necesarias medidas de índole normativo y organizativo, así como estudios,



formación, prevención o sensibilización y otras de naturaleza pedagógica, conciliadora y restaurativa.

Debo agradecer la colaboración de las administraciones vascas que diligentemente han respondido a la petición de información cursada desde esta defensoría: Gobierno Vasco, diputaciones forales y 16 entidades locales, entre ellas los ayuntamientos de las 3 capitales, lo que ha permitido disponer para el estudio de una imagen bastante completa de las diversas iniciativas que están en marcha en este ámbito.

Tal y como se deduce del estudio, son numerosos e importantes los retos que la sociedad, las administraciones vascas y el propio Ararteko deben abordar. No se puede olvidar que, como reiteradamente nos recuerda el Consejo de Europa<sup>1</sup>, los efectos que conlleva la existencia de prácticas discriminatorias en la sociedad son además de morales, éticos, sociales y políticos, también económicos, porque hay un coste asociado a la discriminación y al racismo<sup>2</sup>, y otros derivados de la insuficiente atención de las ventajas que conlleva la gestión positiva de la diversidad.

En los últimos tiempos ha emergido un riesgo adicional derivado del uso de la inteligencia artificial que está irrumpiendo en múltiples ámbitos, entre los que figuran las relaciones con la administración, y, a cuyo posible impacto en los derechos de las personas, esta institución debe permanecer vigilante en el futuro.

Mediante este estudio el Ararteko espera colaborar en impulsar las medidas necesarias para avanzar en una sociedad con tolerancia 0 a la discriminación y aspira a ser motor de otros estudios sectoriales e informes específicos en esta materia.

*Manuel Lezertua*  
Ararteko

---

<sup>1</sup> Programa “Ciudades Interculturales”, consultar información en: <https://www.coe.int/en/web/inter-culturalcities>.

<sup>2</sup> LOSAVIO, Joseph, Lo que nos cuesta el racismo a todos, *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, vol. 57, núm. 3, 2020, pp. 32-35, disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2020/09/pdf/costo-economico-del-racismo-losavio.pdf>.





# RESUMEN EJECUTIVO

## Capítulo I. Introducción. Objeto, alcance y metodología. Resumen.

La discriminación que pueden sufrir las personas por formar parte de un grupo social, con independencia de las conductas o circunstancias personales o méritos alcanzados, sigue siendo una asignatura pendiente en las sociedades democráticas, entre ellas la vasca, que está impidiendo la integración e inclusión real de estas personas. Además, es comprobable que las desigualdades históricas perviven en nuestro contexto social y político. Estas desigualdades llevan a la exclusión social y a prácticas sociales, prejuicios y estereotipos, que perjudican y posicionan a unos colectivos en inferioridad frente a otros.

El Ararteko ha asumido el compromiso de llamar la atención sobre la necesidad de políticas públicas de lucha contra la discriminación y el racismo, porque, aunque no exista un número elevado de denuncias ni de sanciones, constata que la discriminación está presente en nuestra sociedad. La ausencia de una percepción clara de su evidencia conduce a su falta de visibilidad.

Entre las dificultades para su detección se encuentra el hecho de que no se reconozca su existencia, ni por los colectivos hegemónicos ni por los propios colectivos diana, lo que genera un importante nivel de infra denuncia, que se suele explicar por la percepción de su normalización, al tener lugar en los actos cotidianos de cada día o por no ser conductas consideradas como que merezcan un reproche sancionador o penal. En ocasiones, también por la desconfianza en la utilidad de estos procesos, sin olvidar, también las dificultades de prueba que lleva a la impunidad de las mismas.

Los estudios consultados en la elaboración de este estudio ponen de relieve que nos encontramos ante un problema que permanece socialmente, a pesar del reconocimiento del derecho a la igualdad y a la dignidad de todas las personas. Tanto en las encuestas de opinión del Eurobarómetro sobre la discriminación en la Unión Europea (UE) como en los informes de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), parece existir una percepción general de que se ha avanzado poco en la lucha contra la discriminación.



Debe destacarse, en sentido positivo, que cada vez se elaboran más informes y diagnósticos (también en Euskadi) sobre la percepción de la discriminación, convivencia y relaciones sociales, o sobre situaciones de discriminación y rechazo e incidentes de odio, así como sobre las percepciones y actitudes hacia ciertos colectivos: población inmigrante, personas gitanas u otras minorías culturales, o diversidades como la sexual y de género o la religiosa, lo que permite tener mayor conocimiento de este problema social. A lo largo del presente estudio se mencionan algunos de ellos haciéndonos eco de sus conclusiones. Estos informes permiten poner el foco de atención en ámbitos de mejora y son útiles para concienciar sobre la importancia de activar medidas que eliminen la discriminación en los diferentes ámbitos en los que perdura la falta de igualdad de trato y la discriminación, y su incidencia en las diferentes características protegidas.

En cuanto a la metodología utilizada en este estudio del Ararteko, hay que señalar que comprende diferentes fuentes: estudios doctrinales e informes y recomendaciones de organismos internacionales, estatales y autonómicos. Asimismo, se ha solicitado información detallada a las diferentes administraciones públicas instituciones y se han compilado determinadas actuaciones del Ararteko, como una muestra de los problemas que la ciudadanía vasca y las organizaciones sociales han puesto de relieve al formular sus quejas, que han supuesto determinadas intervenciones, recomendaciones y propuestas de actuación por parte del Ararteko y que se recogen en un capítulo específico del estudio.

Conviene indicar que presente estudio no analiza la discriminación por razón de género al existir ya importantes políticas públicas específicas, ni se adentra en el ámbito penal, atendida su especificidad, excepción hecha de las referencias a la peculiaridad de la categoría de delitos de odio, ciñéndose el estudio al ámbito de las políticas públicas más vinculadas a combatir la discriminación.

## Capítulo II. Caracterización, marco jurídico y jurisprudencial. Resumen.

El estudio contiene una parte teórica que comprende la caracterización y el marco jurídico y jurisprudencial en el que se analizan los principales instrumentos normativos y organismos que velan por el derecho a la igualdad y a la no discriminación, así como la aproximación conceptual a las diferentes modalidades de discriminación previstas por la normativa. También se desarrollan las medidas de protección y reparación, así como las garantías y los procedimientos legales. Se han analizado



de manera específica las previsiones relativas sobre la recopilación de datos por su importancia de cara al diseño de las políticas públicas. Asimismo, se recuerdan los diferentes instrumentos de planificación existentes a nivel europeo, estatal y en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE). El estudio incluye un apartado específico referente al pueblo gitano, minoría cultural que requiere protección frente a la discriminación y la exclusión social, especialmente, tras el COVID-19.

## II.1. Principales instrumentos normativos y organismos internacionales.

### II.1.1. Marco normativo

El derecho a no sufrir ninguna discriminación, el derecho antidiscriminatorio tuvo su origen en EEUU, inicialmente respecto a la característica de etnia o raza, y se ha extendido a Europa donde ha tenido, como motor principal, la igualdad por motivo de género, al que se han ido uniendo diferentes características protegidas con el tiempo y, a buen seguir, se irán añadiéndose más, por la propia evolución social y técnica, así como por los sesgos derivados del uso de algoritmos en la inteligencia artificial.

El artículo 14 de la [Constitución Española](#) (CE) establece el derecho a la no discriminación estableciendo una lista abierta de motivos objeto de protección.

Aunque las personas físicas no están compelidas en sus relaciones privadas a promover la igualdad material o remover los obstáculos para que dicha igualdad sea efectiva, la prohibición de discriminar en las relaciones privadas atañe a todas las personas, asociaciones, empresas, partidos políticos, esto es, a la sociedad, en general. Ejemplos de estas situaciones se producen en el acceso a establecimientos abiertos al público o en la contratación de bienes y servicios en el mercado privado (alquiler de una vivienda), lo que va a exigir una mayor intervención pública, como se propone en el presente estudio.

El estudio no se detiene en detalle en todos los diferentes motivos de protección, dado que cada motivo o característica plantea retos muy diferentes. Su variedad y alcance es variopinto: color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, opinión política o de otra índole, posición económica, nacimiento, discapacidad, edad, nacionalidad, estado civil, situación familiar, orientación sexual, identidad de género, estado de salud, lugar de residencia, situación económica y social, entre otros que pueden ir sumándose. No todos estos motivos han estado igualmente protegidos, ni



todos son protegidos de la misma manera y algunos pueden solaparse entre ellos. La manera en la que ha evolucionado el derecho antidiscriminatorio ha llevado a que se hayan protegido determinadas características y no otras y a que tenga diferente grado de protección una característica frente a otra.

El estudio recoge el marco jurídico internacional que dispone de un importante corpus normativo relativo a los derechos que prohíben la discriminación. La suscripción por parte del Estado español de diferentes pactos y convenios internacionales conlleva determinadas obligaciones tanto respecto a la participación en el proceso de elaboración de los informes de los organismos internacionales, como sobre el cumplimiento por parte de España de los mismos.

De igual modo, el estudio reúne los principales instrumentos normativos de las Naciones Unidas (ONU) y del Consejo de Europa e incluye a los diferentes organismos internacionales: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CDESC), Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR) y del Consejo de Europa: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) o el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS). Los tratados y convenios internacionales citados forman parte del ordenamiento jurídico interno en virtud del artículo 96 de la CE y del artículo 28 de la [Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales](#). También se analizan los instrumentos normativos y organismos con los que se cuenta a nivel interno.

### *II.1.2. Normativa comunitaria*

El estudio se detiene con mayor profundidad en la normativa comunitaria.

La diversidad de instrumentos de protección de los derechos humanos y su relación con diversos organismos hace que una de las características del ámbito normativo, que puede señalarse sin ambages, es su complejidad. Ello hace que sea habitual invocar sentencias, informes y recomendaciones de diferentes organismos internacionales y que los tribunales citen sentencias y se remitan a opiniones jurisprudenciales, no solamente del Tribunal Constitucional (TC), sino también del TEDH, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) o del CEDS.

Las directivas principales mencionadas a lo largo del estudio son las siguientes: la 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, que prohíbe la discriminación por motivos de orientación sexual, religión o convicciones, edad o discapacidad en el ámbito del empleo y la formación profesional, y la 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, que prohíbe la discriminación por motivos de origen racial o étnico en el ámbito del empleo y la formación profesional, pero también en el acceso al sistema de bienestar social y a la seguridad social, así como a los bienes y servicios, esto es a la educación, la asistencia sanitaria, y la oferta de bienes y servicios y el acceso a los mismos, como la vivienda.

El Derecho de la UE ha establecido un marco jurídico, que ha permitido un desarrollo jurisprudencial y doctrinal del derecho antidiscriminatorio y que impulsó la aprobación de normativa antidiscriminatoria en España, inicialmente mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y posteriormente por la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

Las directivas supusieron una importante ampliación del ámbito de aplicación de la legislación de la UE contra la discriminación, aunque ciñéndose a los motivos y ámbitos protegidos en las mismas. Ello implica una diferencia del artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y del protocolo nº 12 del CEDH, que cubren todos los derechos reconocidos en el CEDH y en el ámbito nacional. En este sentido el artículo 14 CE establece una lista abierta, y, en coherencia con esta previsión constitucional, la Ley 15/2022 también ha ampliado los motivos de protección y los ámbitos de aplicación. Además, la Convención de Derechos de personas con discapacidad (CDPD), forma parte del ordenamiento jurídico de la UE siendo un instrumento de referencia para la interpretación del Derecho de la Unión.

Al igual que se recoge en la Ley 15/2022, la prohibición de discriminación se aplicará, asimismo, a los nacionales de terceros países, sin perjuicio de las disposiciones que regulan la entrada y la residencia. En consecuencia, la prohibición de discriminación no es de aplicación a las personas nacionales de terceros países de Estados que no son miembros de la UE, en relación con las condiciones de entrada y de residencia en la UE y en el acceso al mercado laboral y la ocupación.

Los Estados miembros deben comunicar a la Comisión toda la información disponible sobre su efectiva aplicación para que pueda elaborar un proyecto de informe de evaluación que examine las medidas que se han adoptado en aplicación de las



directivas. Además, en virtud de la [Recomendación \(UE\) 2018/951 de la Comisión de 22 de junio de 2018](#), sobre normas relativas a los organismos para la igualdad, los Estados miembros están invitados a incluir en esa información la forma en la que tienen en cuenta dicha Recomendación en sus comunicaciones sobre la aplicación de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE, lo que permitiría hacer una evaluación de su impacto.

Los informes de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de las directivas, ponen de relieve que las dos directivas si bien no armonizan las sanciones y los recursos en caso de discriminación, obligan a los Estados miembros a establecer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, y a garantizar que se puedan incoar acciones judiciales para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en ellas, precedidas, en su caso, de un procedimiento administrativo.

Los informes reconocen que subsisten motivos de preocupación en lo que se refiere a la disponibilidad de recursos, y respecto a, si las sanciones que se imponen en casos concretos cumplen plenamente los requisitos de las directivas, y recuerdan que cabe acudir a un procedimiento de infracción cuando una normativa infringe el contenido de las directivas.

Estos informes publicados por la Comisión Europea en los que se analiza el desarrollo de la normativa antidiscriminatoria en Europa en los Estados miembros y en otros Estados ponen en evidencia las dificultades para acudir a la vía judicial (duración de los procedimientos, costas judiciales y carencias para la consecución del beneficio de justicia gratuita, obstáculos derivados de la interpretación lingüística, complejidad de la normativa, dificultades en la prueba por no disponer de datos estadísticos, etc.). Otra limitación que apuntan afecta a los órganos de igualdad, ya que sus resoluciones no siempre se cumplen por las autoridades públicas.

En el estudio del Ararteko se destacan como elementos de interés que impulsaron las directivas, el cambio en las reglas sobre la carga de la prueba, y la autorización a mantener o adoptar medidas específicas o de acción positiva destinadas a prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por cualquiera de los motivos contemplados en las directivas. A este respecto el TJUE ha delimitado que las medidas de acción positiva, al ser excepciones al principio de no discriminación, deben ser acordadas de manera restrictiva y tener como finalidad la de alcanzar la igualdad material por lo que deben diseñarse para proporcionar la igualdad de oportunidades y deben poder cumplir el test de proporcionalidad, esto es, la legitimación, efectividad y necesidad de las medidas.



Una de las aportaciones principales de las directivas es la creación de organismos de igualdad dedicados a la lucha contra la discriminación que tengan por objeto la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico. La configuración de dichos organismos puede ser diversa si bien se señalan determinadas competencias, con carácter de mínimo, como las de prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones por discriminación, realizar estudios independientes sobre la discriminación, publicar informes independientes y formular recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con dicha discriminación.

La normativa europea no establece ninguna condición para su creación, previendo únicamente que puedan formar parte de los servicios responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales.

Derivada de la anterior previsión normativa, se han creado numerosos organismos de igualdad en Europa, con diferente configuración y ámbito de actuación. La importancia cada vez más creciente de estos organismos ha provocado que por parte de la Comisión se hayan propuesto determinados estándares.

Además, existen otros organismos europeos que colaboran en la lucha contra la discriminación, la FRA, que asesora a las instituciones de la UE y a los gobiernos nacionales en materia de derechos fundamentales y la Red Europea de Organismos de Igualdad (EQUINET), Rainbow Europea, Intercultural cities o la Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo (ECCAR).

### *II.1.3. Ordenamiento Interno*

La incorporación de la citada normativa europea no había conllevado un amplio desarrollo de medidas, además de la trasposición mediante la Ley 62/2003, salvo la creación, en su día, de un organismo de igualdad, Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial.

La reciente aprobación de la Ley 15/2022 ha supuesto un importante avance. Otra normativa que se ha aprobado recientemente es la [Ley Orgánica 6/2022, de 12 de julio, complementaria de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de](#)



[noviembre, del Código Penal](#). Esta Ley incorpora el antigitanismo como nuevo tipo penal y como agravante en la comisión de un delito.

La Ley 15/2022 tiene por objeto establecer un marco legal adecuado para prevenir y eliminar todas las formas de discriminación, así como impulsar la aplicación transversal de la igualdad de trato en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, la coordinación entre las diferentes administraciones públicas y la colaboración entre las mismas, los agentes sociales y la sociedad civil organizada.

Se configura como una Ley de garantías, general e integral. Es una Ley de garantías en el sentido de que garantiza el cumplimiento del artículo 14 de la CE. Se trata también de una Ley general, ya que va a operar a modo de legislación general de protección ante cualquier discriminación y es integral por cuanto extiende la protección frente a la discriminación por cualquier motivo y en todos los ámbitos previstos en la norma.

Los motivos que protegen la normativa son los siguientes: por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

La Ley establece, por tanto, junto a los seis motivos de discriminación recogidos en la normativa comunitaria (sexo, origen racial o étnico, discapacidad, edad, religión o creencias y orientación sexual), nuevos motivos, que incorpora con detalle y mantiene la cláusula abierta que cierra el artículo 14 de la CE.

Además, expresamente establece su vigencia con relación a determinadas circunstancias como la nacionalidad, la mayoría o minoría de edad o el disfrute de residencia regular. La normativa prevé que todas las personas víctimas de discriminación, con independencia de su origen, religión, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, y al margen de su situación administrativa en el Estado español, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta Ley, lo que conlleva un avance notable.

Da cabida a la existencia de diferencias de trato cuando los criterios para tal diferenciación sean razonables y objetivos y se persiga lograr un propósito legítimo o





cuando venga autorizado por norma con rango de ley. La diferencia de trato debe ser un medio adecuado necesario y proporcionado para alcanzar dicha finalidad.

La nueva Ley prevé un ámbito objetivo amplio de aplicación. Esta norma se aplicará en el empleo, por cuenta ajena, propia, empleo público, afiliación y participación en organizaciones políticas, sindicales, empresariales, profesionales y de interés social o económico. También en la educación, sanidad, transporte, cultura, seguridad ciudadana, administración de justicia, protección social, prestaciones y servicios sociales, oferta y suministro de bienes y servicios a disposición del público, incluida la vivienda, acceso y permanencia en establecimientos o espacios abiertos al público. Asimismo, se proyecta en el uso de la vía pública y estancia en la misma, publicidad, medios de comunicación y servicios de la sociedad de la información, internet, redes sociales y aplicaciones móviles, actividades deportivas, inteligencia artificial y gestión masiva de datos.

El ámbito de aplicación es mayor que el de las directivas de la UE ya que incorpora a la seguridad ciudadana y a la administración de justicia.

Por lo que se refiere a su ámbito subjetivo, la Ley se aplica al sector público y a las personas físicas o jurídicas de carácter privado que residan, se encuentren o actúen en el territorio español, cualquiera que fuese su nacionalidad, domicilio o residencia.

La Ley estatal, por otro lado, regula las garantías en la aplicación de la Ley, las medidas de protección y reparación y los instrumentos de promoción. Entre los instrumentos de promoción prevé: las medidas de acción positiva, la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, la colaboración entre las administraciones públicas, la elaboración de estadísticas y estudios, subvenciones públicas y la contratación, formación y diálogo con las organizaciones no gubernamentales.

Como novedades importantes, incorpora procedimientos para la tutela y reparación del derecho a la igualdad de trato y no discriminación mediante el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones que permita una compensación a las víctimas de discriminación y regula la autoridad independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, que señala ser el organismo competente a efectos de lo dispuesto en la Directiva 2000/43/CE.

La ley consagra niveles mínimos de protección y no perjudica las disposiciones más favorables establecidas en otras normas, debiendo prevalecer el régimen jurídico que mejor garantice la no discriminación. Esta previsión normativa es muy importante



porque deja un margen amplio de mejora en la protección de estos derechos a la CAE. Precisamente en la CAE hace ya varios años que se dispone de una ley específica que regula los derechos de las personas transexuales y la no discriminación por motivos de identidad de género, [Ley 14/2012, de 28 de junio](#), de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales y su modificación mediante [la Ley 9/2019, de 27 de junio](#).

De interés señalar que la Comunidad Autónoma de Cataluña dispone de normativa propia en materia de igualdad de trato y no discriminación que protege diferentes motivos de discriminación ejerciendo un derecho de carácter estatutario en su ámbito territorial. Su aprobación ha conllevado la creación de un Organismo de Protección y Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación que tiene entre sus funciones, además del apoyo y asesoramiento o la emisión de dictámenes o informes, otras facultades. Entre ellas se destacan la de constituirse en organismo de mediación o conciliación, con el consentimiento expreso de las partes, la de iniciar, de oficio o a instancia de terceros, investigaciones sobre la existencia de posibles situaciones de discriminación que revistan especial gravedad o relevancia, y ejercer las potestades de incoación, inspección, instrucción y sanción, de acuerdo con el régimen de infracciones y sanciones que se establece en la misma. Prevé, asimismo, que si este organismo, en el transcurso de la fase de instrucción, considera que la potestad sancionadora con relación a la presunta conducta infractora corresponde a otra administración pública, debe ponerlo en conocimiento de esta administración y trasladar el correspondiente expediente, como sería el caso de la ciudad de Barcelona, que dispone de un régimen jurídico especial, que conlleva la potestad sancionadora con relación a los comportamientos xenófobos, racistas y sexistas y cuenta con una Oficina municipal para la No Discriminación y un Observatorio de las discriminaciones.

Asimismo, Cataluña ha previsto la elaboración de un protocolo de actuación y el establecimiento de una Comisión para la Protección y la Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación y la suscripción de convenios de colaboración con el Sindic de Greuges para establecer mecanismos de cooperación, así como con otras administraciones e instituciones públicas y privadas y participar en los organismos internacionales y supranacionales. Recientemente la Comunidad Foral de Navarra también se ha dotado de una Ley de lucha contra el racismo y la xenofobia.



## II.2. Aproximación conceptual a las diferentes modalidades de discriminación

Las diferentes formas de discriminación que se analizan en el estudio son las siguientes: la discriminación directa, la discriminación indirecta, discriminación múltiple e interseccional, por motivos de asociación, suposición, percepción ocultas y sistémicas, el acoso discriminatorio, la inducción, orden o instrucción de discriminar, y las represalias.

Asimismo, se desarrollan diferentes elementos que afectan al discurso de odio, por su impacto en este ámbito, su delimitación con relación a la punibilidad y al derecho a la libertad de expresión, y se estudian los instrumentos acordados para su persecución y para la supervisión de la legalidad de la programación audiovisual. Se hace mención en este sentido a diferentes recomendaciones de los organismos internacionales como es la reciente [Recomendación CM/Rec\(2022\)16 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros sobre cómo combatir los delitos de odio](#).

También son objeto de atención los delitos de odio con la finalidad de clarificar los diferentes ámbitos de intervención pública. Estos delitos, estrictamente, no son una modalidad de discriminación, sino que son una característica especial de delitos que comprenden conductas punibles motivadas por prejuicios que afectan a grupos sociales que les aúna una característica protegida en el propio tipo penal. Son delitos que protegen determinados bienes jurídicos y cuya delimitación conceptual es objeto de debate doctrinal, así la relativa a su dimensión individual y colectiva, al plantearse que no solamente protegen la dignidad y el derecho a la no discriminación como bienes jurídicos que presentan una dimensión individual, sino también colectiva, por afectar a grupos vulnerables.

Las directivas en materia de discriminación no obligan a los Estados miembros a hacer uso del derecho penal para sancionar los actos de discriminación. En su lugar se dispone de la [Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008 relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones del racismo y la xenofobia mediante el Derecho penal](#), que obliga a todos los Estados miembros a establecer sanciones penales por la incitación a la violencia o el odio por razones de raza, color, ascendencia, religión o creencias, origen nacional o étnico, así como por la divulgación de materiales racistas, xenófobos y por la apología, la negación y la trivialización de actos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad dirigidos contra estos grupos. La Comisión Europea ha propuesto al Consejo



Europeo extender la protección frente a delitos de odio y respecto al discurso de odio estableciendo un marco jurídico adecuado para ello.

Por último, también se mencionan los instrumentos principales para la persecución de los delitos de odio y para la protección a las víctimas, y se pone de relieve la importancia del registro de datos sobre incidentes de odio.

### **II.3. Protección y reparación frente a la discriminación.**

Es indudable que la protección frente a las actuaciones y conductas discriminatorias exige un amplio abanico de medidas, ya que están involucrados factores estructurales, como se puede ver con la discriminación indirecta, y existen discriminaciones sistémicas, acoso, discursos de odio, que no pueden tener como única respuesta la posibilidad de una denuncia o reclamación administrativa o judicial.

El estudio plantea la importancia de las medidas de acción positiva, denominadas también especiales o específicas, que tienen como finalidad garantizar la plena igualdad en la práctica, evitando o compensando las desventajas asociadas a una determinada característica. Asimismo, se han desarrollado en un apartado específico las medidas vinculadas, principalmente, a la gestión de la diversidad religiosa y cultural, como son las prácticas de armonización intercultural: el acomodo razonable y el ajuste concertado, por estimar que son una manera de dar respuesta a la complejidad de situaciones y necesidades que conlleva la diversidad en nuestra sociedad y que, en otro caso, podrían dar lugar situaciones de discriminación indirecta o bien de discriminación por indiferenciación. A ello se une la virtualidad de medidas de sensibilización e información en los diferentes ámbitos de interrelación social y de investigación sobre las causas que dan lugar a conductas discriminatorias.

La Ley 15/2022 establece como un deber garantizar a todas las personas víctimas de discriminación, especialmente a las personas con discapacidad, el acceso integral a la información sobre sus derechos y sobre los recursos existentes.

También prevé el derecho a recibir asesoramiento jurídico gratuito en el momento inmediatamente previo a la interposición de la denuncia, y recoge una previsión específica con relación a los niños, niñas y adolescentes y su derecho a recibir toda la información necesaria en un lenguaje claro y comprensible, en un idioma que puedan entender y mediante formatos accesibles en términos sensoriales y cognitivos y



adaptados a las circunstancias personales de sus destinatarios, garantizándose su acceso universal.

En el caso de acoso escolar, la normativa recoge, entre otras previsiones, la de incorporar en los centros escolares un protocolo específico para la alerta, la identificación, asistencia y protección en relación con las actitudes de discriminación o de intolerancia e incidentes de odio por cualquiera de las causas protegidas.

Por otro lado, señala que es necesario disponer de garantías jurídicas y de un cauce procedimental para reclamar y poder dar cumplimiento al derecho a la tutela judicial efectiva y permitir dar respuesta a los daños que se producen por motivos discriminatorios, garantías que, además, deben provocar un efecto disuasorio y proteger eficazmente a las víctimas.

A este respecto se pone énfasis en la legitimación procesal para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación y en las reglas sobre la carga y la práctica de la prueba y se prevé, además, que cuando el interesado alegue discriminación y aporte indicios fundados sobre su existencia en un procedimiento administrativo, la persona a quien se impute la situación discriminatoria deberá aportar una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad.

El régimen sancionador en esta materia tiene un cariz diferente ya que no solamente afecta a la vulneración de un derecho individual y a la situación de una víctima, que debe recuperar la posición anterior a haber sufrido una discriminación y, en su caso, recibir una compensación económica, sino que se añade una finalidad preventiva o disuasoria para toda la sociedad.

Aunque las directivas obligaban a los Estados miembros a establecer procedimientos judiciales y/o administrativos para hacer valer sus derechos y que las sanciones sean efectivas, proporcionadas y disuasorias, hasta la Ley 15/2022 no se ha establecido en España un régimen sancionador para avanzar en medidas de reparación.

En este sentido, el estudio pone de relieve algunas consideraciones derivadas del análisis efectuado por la Red europea de expertos en normativa de igualdad y por la FRA sobre el régimen sancionador antidiscriminatorio, que se estiman de interés para la reflexión sobre el desarrollo y aplicación del régimen sancionador. La realidad es, como señala un informe de la Comisión Europea, que apenas se imponen sanciones,



por lo que surgen dudas sobre si se están cumpliendo las previsiones de las directivas.

El nuevo régimen de infracciones y sanciones, que se ha implantado para garantizar las condiciones básicas en materia de igualdad de trato y no discriminación, se caracteriza por su falta de concreción. Aunque expresamente hace referencia a otros regímenes sancionadores de aplicación, como el que afecta a las personas con discapacidad previsto en el [Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social](#) (LGDPD). En el orden social, el régimen aplicable es el regulado por la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, texto refundido aprobado por [Real Decreto Legislativo 5/2000](#), de 4 de agosto.

Además, la Ley 15/2022 prevé expresamente que pueda ser objeto de desarrollo y tipificación específica, por la legislación autonómica en el ámbito de sus competencias, siendo de aplicación supletoria lo dispuesto en materia de potestad sancionadora en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Este régimen sancionador, por lo tanto, contiene las condiciones básicas en materia de igualdad de trato y no discriminación. De tal manera que en aquellas comunidades autónomas en las que existan regímenes especiales de infracciones y sanciones en materia de igualdad de trato y no discriminación, en cualquiera de los ámbitos de aplicación de esta ley, resultarán de aplicación preferente al previsto en esta ley.

La Ley 15/2022 establece una tipificación de las conductas que constituyen alguna vulneración del derecho a la igualdad de trato y no discriminación, si bien su redacción resulta muy general. Distingue entre infracciones leves, graves y muy graves y las gradúa en atención a la debida adecuación y proporcionalidad con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. Señala expresamente que el importe de la multa deberá fijarse de modo que al infractor no le resulte más beneficioso su abono que la comisión de la infracción.

La incoación e instrucción de los expedientes sancionadores, así como la correspondiente imposición de las correspondientes sanciones administrativas, corresponde a cada administración pública en el ámbito de sus respectivas competencias.



Se prevén medidas especiales si participa una autoridad o personal al servicio de las administraciones públicas. Así, prevé la adopción de medidas provisionales con la finalidad de que desaparezca la situación de discriminación creada cuando haya un principio de prueba del que se infiera que una de las infracciones previstas, tanto en esta ley como en la legislación específica en materia de igualdad de trato y no discriminación, hubiera podido ser cometida por una autoridad o personal al servicio de las administraciones públicas.

Además, prevé que el órgano administrativo competente inicie el correspondiente procedimiento disciplinario respecto de la persona responsable, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación que le sea aplicable y contempla la instrucción del procedimiento sancionador en los supuestos en los que el presunto autor fuera una autoridad o cargo público que no ostentara la condición de personal al servicio de las administraciones públicas. La Ley establece que las sanciones se adoptarán en su grado máximo cuando las infracciones sean cometidas por los titulares de cualquier cargo o función pública o empleados públicos en el ejercicio de sus cargos o funciones en el ámbito de toda la organización territorial del Estado.

A ello se une que si de la instrucción del procedimiento sancionador correspondiente resultase responsable la autoridad o personal al servicio de las administraciones públicas, los hechos declarados probados en la mencionada resolución vincularán a la Administración concernida en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, que habrá de instruirse para determinar la indemnización que, en su caso, proceda por los daños y perjuicios que se hayan podido ocasionar a favor de quien haya resultado víctima de la discriminación.

Estas nuevas previsiones legales deben ser aplicadas por las administraciones públicas competentes y puede ser objeto de desarrollo y tipificación específica por la CAE para garantizar una protección efectiva.

El estudio hace hincapié en la importancia del enfoque restaurativo como una nueva respuesta garantista complementaria a otras respuestas de índole más reactivo. Este enfoque tiene su origen en la justicia penal pero el reconocimiento sobre su virtualidad y efectividad ha llevado a que se extienda a otros conflictos como son los multiculturales, vecinales y comunitarios. La metodología restaurativa permite el acompañamiento teniendo en cuenta las necesidades propias y facilita establecer sistemas propios de tratamiento de conflictos desde sus valores, cultura y dinámicas de discriminación junto con asociaciones representativas de su ámbito de diversidad, representantes sociales de la comunidad significativos en cada ámbito



discriminatorio y, cuando sea posible, con representantes de la comunidad o del ámbito social de los agresores o victimarios.

#### **II.4. Recopilación de datos sobre igualdad de trato y no discriminación.**

La importancia de la recopilación de datos sólidos y objetivos ha permitido que se ponga el foco en cómo debe realizarse para que resulte de utilidad, al tiempo que garantice los derechos de las personas y colectivos. Disponer de datos permite evaluar la aplicación de la normativa sobre igualdad de trato y no discriminación, controlar su cumplimiento, visibilizar la discriminación y hacer visible la cifra oculta de la discriminación, así como proporcionar pruebas en procedimientos administrativos y judiciales para acreditar la discriminación indirecta, apoyar la sensibilización, supervisar tendencia en materia de igualdad en diferentes ámbitos, orientar y diseñar políticas públicas, entre otros objetivos.

La premisa y cautela fundamental a tener siempre presente es que deben realizarse siempre de acuerdo con el principio fundamental de no generar discriminación, perjuicios ni estereotipos, ni reforzar los que existan. Además, cualquier recopilación de datos debe respetar el marco jurídico de protección de datos.

El estudio reúne las propuestas para la recogida de datos por parte de la UE y los límites y garantías en la recogida de datos que propone el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), así como la nueva previsión normativa a este respecto que contiene la Ley 15/2022.

#### **II.5. Organismos de Igualdad**

Entre las propuestas de mayor alcance para hacer frente a la discriminación está la creación de organismos de igualdad. El estudio reúne los estándares propuestos por los organismos internacionales, tanto por parte de la ONU, como del Consejo de Europa y por la UE. En este último caso, a finales del año 2022, se han publicado varias propuestas de la Comisión Europea sobre estándares obligados para organismos de igualdad en las que se establecen previsiones comunes vinculantes para que los organismos de igualdad sean más efectivos, independientes y accesibles. El estudio analiza la evolución que han tenido en Europa estos organismos desde que se estableció su puesta en marcha como una obligación en virtud de la Directiva 2000/43/CE. La Comisión ha analizado el cumplimiento de dicha obligación, que





únicamente afectaba a la protección frente a los motivos de origen racial o étnico, no a la protección respecto a los motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. La mayoría de los Estados miembros ha cumplido esta exigencia, bien designando para ello una institución ya existente, bien creando un nuevo organismo que se encargue de desempeñar las tareas asignadas por la normativa. En estos momentos hay una diversidad importante en cuanto a los recursos, competencias, funciones o estructura. La Comisión Europea los considera fundamentales para la promoción y la aplicación efectiva de la legislación en materia de igualdad de trato. Considera que son instituciones necesarias y valiosas para impulsar el cambio a escala de personas, instituciones y la sociedad en su conjunto.

El estudio analiza las dificultades que mantienen estos organismos y las diferencias entre los modelos. Se detiene en el contenido de determinados informes que analizan la existencia, competencias, estructura, así como su independencia, alcance y efectividad y pone de relieve algunas de sus conclusiones sobre los escenarios que se configuran, en atención a su relación con el poder político y a los estándares relativos a la independencia, efectividad, accesibilidad y su impacto en la sociedad, llamando la atención en la diversidad de funciones, bien de asistencia a las víctimas o de prevención de la discriminación. De tal manera que en el primer caso se priorizan las actividades en el ámbito de la investigación mientras que en el segundo en funciones más propositivas: detección de buenas prácticas o supervisión de acciones positivas.

El Organismo de Igualdad en España creado en aplicación de la Directiva 2000/43/CE es objeto de un apartado específico. Se analiza su inicial configuración y la previsión de la nueva Ley, que ha previsto la creación de un nuevo organismo: la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, con determinadas funciones, que debe ejercerlas, sin perjuicio de las competencias del Defensor del Pueblo u órganos similares de las comunidades autónomas.

Con relación a la posibilidad de creación de un organismo de igualdad en la CAE cabría crear un organismo de nueva creación, como ya se ha hecho por la Comunidad Autónoma de Catalunya o bien vincularlo al Ararteko con determinadas condiciones.



## **II.6. Estrategias y propuestas de actuación por parte de la UE y en la nueva Ley 15/2022.**

Entre las principales estrategias y documentos políticos de la UE hay que mencionar los siguientes: la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia, el Plan de Acción de la UE Antirracismo 2020-2025, la Recomendación (UE) 2018/334 de la Comisión de 1 de marzo de 2018 sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea con la finalidad de retirar o bloquear el acceso a contenidos ilícitos, la Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad, la Estrategia para la igualdad de las personas LGTBIQ, la Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025). Asimismo, en España la Ley 15/2022 ha previsto una Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y no discriminación. Por otro lado, en la CAE se han impulsado numerosos planes y estrategias, como se analiza en otro apartado.

La planificación administrativa es un instrumento importante para diseñar e impulsar actuaciones en el ámbito de la igualdad de trato y no discriminación.

En la CAE se han desarrollado diferentes planes y estrategias, sobre todo relacionadas con la gestión de la diversidad y la accesibilidad.

## **II.7. Importancia de la protección a las personas gitanas**

Se ha elaborado un apartado específico respecto a la necesidad de protección de las personas gitanas, que en los últimos años ha sido objeto de atención específica por parte de la UE por ser una minoría cultural históricamente discriminada y que ha sufrido, especialmente, los efectos de la pandemia del COVID-19. En el texto se reúnen los compromisos existentes a nivel europeo y vasco. La nueva estrategia vasca ha previsto actuaciones específicas para lograr la igualdad efectiva y la no discriminación y otras actuaciones para su inclusión social y su participación económica y cultural. También se consideran claves las medidas relativas a ofrecer una imagen más real y adecuada a la realidad de la población gitana, a su cultura, diversidad y su interés por participar cultural, social laboral y económicamente en la sociedad vasca, junto a las medidas legales previstas para luchar contra el antigitanismo y contra cualquier discriminación que sufran, con especial atención en las medidas que eviten la infradenuncia.



La conjunción de discriminación, desigualdad social y antigitanismo, sin un compromiso firme por revertir la dignidad robada, puede provocar que se perpetúe la injusticia social hacia el pueblo gitano.

## Capítulo III. Informes relevantes de los organismos internacionales. Resumen.

En este capítulo del estudio se han identificado los problemas más acuciantes de la normativa y de las políticas antidiscriminatorias en el Estado español estudiando los informes, que los organismos internacionales de supervisión en materia de derechos humanos han emitido respecto a España. Estos organismos emiten informes periódicos a raíz de la información que les proporcionan, por un lado, el Estado y, por otro, organizaciones de la sociedad civil u organismos independientes. En estos informes se evalúa el cumplimiento por el Estado de manera periódica de sus obligaciones, en virtud de distintos tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Los informes destacan los aspectos más preocupantes a juicio de estos organismos de supervisión, y proporcionan así un análisis externo y objetivo de la legislación y las políticas antidiscriminatorias y de su conformidad con los estándares internacionales.

En el estudio de esta defensoría, en aras a la brevedad, se han recogido únicamente los aspectos que requieren de un margen de mejora, no los aspectos positivos, que también tienen su reflejo en las evaluaciones.

Se han seleccionado evaluaciones y recomendaciones de organismos inscritos en el ámbito de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa, tomándose en cuenta el último informe periódico de evaluación emitido sobre España en la fecha de elaboración del estudio. En el caso de aquellos organismos que emiten, además, recomendaciones u observaciones de carácter general, se han recogido aquéllas más directamente relacionadas con la igualdad y la no discriminación. De este modo, se tienen en cuenta las evaluaciones más recientes y que reflejan un estado de la cuestión más próximo al momento actual.

Es evidente que los informes de los organismos internacionales no han podido tener en cuenta ni valorado aún la Ley 15/2022, dada su reciente aprobación.



El estudio del Ararteko incorpora el informe bienal de país del año 2020 sobre no discriminación relativo a España encargado por la Comisión Europea. En el análisis dedicado a los datos de igualdad, se han incluido también documentos de la EU y la ACNUDH, que resultan de interés por su mayor elaboración técnica. También se ha tenido en cuenta la Recomendación (UE) 2018/951 de la Comisión sobre normas relativas a los organismos para la igualdad

Los **problemas** en la política antidiscriminatoria del Estado español señalados por los organismos internacionales, con anterioridad a la Ley 15/2022, son los siguientes:

### **III.1. Falta de una legislación antidiscriminación de carácter global y deficiencias en la legislación sectorial.**

Los informes plantean que las previsiones establecidas en la Ley 62/2003 eran incompletas, que no protegía contra los diferentes motivos o por las formas de discriminación múltiple e interseccional, y no prohibía la segregación, la discriminación por asociación, la intención anunciada de discriminar, ni la incitación a la discriminación y no establecía mecanismos de salvaguardia procesales o sancionatorios. También señalan la falta de reconocimiento de la denegación de ajustes razonables como motivo de discriminación en todos los ámbitos de la vida.

Además, la definición de la discriminación directa, que contenía, se consideraba contraria a la Directiva 2000/43, ya que no incluía comparaciones con situaciones pasadas ni hipotéticas. La definición de la discriminación indirecta que hacía, así como la del LGDPD, también se consideraba contraria a la Directiva, por no incluir los elementos discriminatorios “criterio o práctica”. Igualmente, ninguna de estas dos normas establecía los parámetros de justificación de una discriminación indirecta. También se apuntaba una potencial vulneración de la Directiva 2000/78/CE por la exigencia legal de demostrar un 33% de discapacidad para poder obtener ciertas prestaciones y derechos, como el derecho a ajustes razonables, ya que la Directiva no establece ninguna clase de límites para reconocer que una persona tiene una discapacidad.

Por último, se señala otro posible incumplimiento en relación con la prohibición de represalias contra las personas que presenten reclamaciones o actúen para exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato. La protección frente a represalias solo se contempla en el ámbito laboral, pero no en otros, lo que puede significar un incumplimiento con el art. 9 de la Directiva 2000/43/CE.



Un indicador de las carencias detectadas lo constituye el hecho de que no se produzcan litigios relativos a la Ley.

Se cuestiona en los informes que no se incorporaran todos los ámbitos de los sectores públicos y privados, lo que provocaba que se quedaran fuera las fuerzas de seguridad, el uso de perfiles raciales o el derecho tributario. También se señalaba que la legislación estatal no otorgaba un acceso expeditivo a recursos judiciales, administrativos o a procedimientos de conciliación para las víctimas de discriminación. Otra cuestión recogida era la ausencia de una instancia extrajudicial para intervenir en casos de discriminación entre particulares, ya que las defensorías del pueblo solo son competentes para quejas contra las administraciones públicas. Tampoco se prevenían de manera general y, en todos los casos de discriminación, sanciones efectivas, disuasorias y proporcionadas, ni compensaciones por daño material y moral para las víctimas, limitándose al ámbito laboral y al de discapacidad, que contaban con una regulación más amplia. Sin embargo, en el ámbito laboral, se echaba de menos una disposición que obligara a modificar o a declarar nula, cualquier disposición discriminatoria de un convenio colectivo o acuerdo.

En el ámbito de la contratación pública y de la actividad subvencional también detectan carencias ya que únicamente preveía la prohibición de la posibilidad de contratar con las administraciones públicas en caso de haber sido sancionado por infracción grave en materia laboral o en situaciones de desigualdad de oportunidades y discriminación de personas con discapacidad o personas extranjeras.

Por lo que se refería a las asociaciones, también cuestionaba que se previera únicamente su disolución en los supuestos de ilícitos penales y que no hubiera una previsión clara que permitiera retirar la financiación pública a organizaciones de carácter racista diferentes de los partidos políticos.

Además, las únicas sanciones previstas pertenecían al ámbito penal. El informe también cuestionaba que no hubiera información sobre el montante medio de compensación que se reconoce en la práctica, ni sobre la efectividad, proporcionalidad y efecto disuasorio de las sanciones.

Otro elemento de crítica ha sido el de la manera en la que se abordó la transposición de las directivas, sin diálogo con los agentes sociales ni con la sociedad civil, lo que se tradujo en una “transposición formal con deficiencias y dificultades en la aplicación en algunos casos, debido a la falta de sanciones”, lo que, según los informes



de los organismos internacionales, hace que no haya sido conocida ni correctamente comprendida por los actores implicados.

### **III.2. Falta de una institución independiente y adecuadamente dotada en materia antidiscriminatoria**

A pesar de la existencia del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE), los organismos internacionales en sus observaciones e informes coinciden en la necesidad de contar con una institución pública independiente y convenientemente dotada de recursos y potestades y recuerdan los estándares existentes a este respecto. Se ha reconocido la labor realizada a través del servicio de asistencia a víctimas de discriminación, aunque expresan ciertas dudas respecto a su efectividad. Se indica que la mayoría de los casos de discriminación en los que interviene fueron comunicados a las entidades que prestan el servicio de asistencia por las propias entidades, y no por las víctimas. Han puesto de relieve la preocupación por la inactividad del Consejo durante varios años, por la ausencia de informes independientes elaborados por el Consejo entre 2016-2019 y por el escaso número de recomendaciones que había emitido en la época en que se elaboró el informe de evaluación, así como por la prolongada vacancia en su presidencia, por la falta de medios propios, las restricciones presupuestarias y el carácter no remunerado de la actividad de sus miembros.

Entre las carencias que se denunciaban se apuntaba a su falta de independencia, ya que continuaba integrado en un ministerio y que los criterios para la selección de sus miembros no eran suficientemente claros y transparentes. Su financiación provenía exclusivamente del presupuesto general para la administración pública, no podía seleccionar ni gestionar a su propio personal y rendía cuentas ante el Ministerio de Igualdad, por lo que se cuestionaba que cumpliera los estándares internacionales que se predicaban de estas instituciones.

Los organismos internacionales plantean la ausencia de poderes de investigación y la legitimación para intervenir en asuntos judiciales y para actuar de oficio y han planteado la necesidad de crear un procedimiento de quejas individuales, que resultara menos formalista y oneroso, y por tanto, más accesible que el proceso judicial.

También llaman la atención sobre el bajo grado de conocimiento del Consejo por parte de la población, llegando a decir que es el organismo de igualdad más desconocido de toda la UE.



### **III.3. Deficiencias en el diseño y funcionamiento de los órganos consultivos representativos de minorías**

Los informes cuestionan la operatividad y la capacidad de actuación de los respectivos consejos representativos y consultivos creados, con el fin de que haya una participación y una supervisión efectivas, concretamente, respecto al Consejo Estatal del Pueblo Gitano y el Consejo Nacional sobre Discapacidad, que se estima extrapolables a otros órganos competentes para otras minorías o para la lucha contra la discriminación, en general.

Plantean el reforzamiento del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y la necesidad de que este organismo, y las propias organizaciones de la sociedad civil, estuviesen más implicados en el desarrollo, puesta en práctica y evaluación de planes y estrategias públicas relativas a las personas gitanas. Asimismo, plantean la necesidad de una composición equilibrada, que prevenga una supremacía de la agenda del órgano por parte de los representantes estatales. También recuerdan la necesidad de reglas de constitución y funcionamiento claras y de recursos suficientes y se hacen eco de las críticas expresadas por la sociedad civil relativas a la ausencia de las comunidades autónomas en el Consejo Estatal. En cuanto, al Consejo Nacional sobre la Discapacidad, se cuestiona, además, su independencia.

### **III.4. Presencia de discriminación, prejuicios y estereotipos en medios de comunicación**

Se ha alertado acerca de los estereotipos negativos sobre las minorías que aparecen en medios de comunicación y redes sociales, así como acerca de la tendencia de los medios de comunicación a nombrar el origen étnico o racial de los presuntos autores de los delitos sobre los que informan. También sobre el uso de las redes sociales como espacio para difundir mensajes racistas y xenófobos y por el hecho de que algunas emisiones con contenidos de este carácter, que fueron retiradas de la televisión continuasen siendo accesibles por internet. Plantean que los mecanismos autorregulatorios de los medios de comunicación no hacían lo necesario o no resultaban útiles para prevenir la publicación de contenidos xenófobos o racistas ya que ni funcionaban adecuadamente, ni eran suficientemente conocidos, por lo que recibían un número muy reducido de quejas por racismo o discriminación. Igualmente han cuestionado la ausencia de una autoridad independiente de regulación de los medios de comunicación.



### III.5. Deficiencias en la recogida y análisis de datos sobre igualdad y discriminación

Resulta evidente la existencia de limitaciones legales para el procesamiento de datos referidos a origen étnico o racial, la religión o creencia, la ideología, la afiliación sindical y orientación sexual. Por ello, cuando el objetivo del procesamiento de datos sea la identificación de estas características, el consentimiento de los interesados no bastará para levantar la prohibición de tratamiento (art. 9 de la [Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de derechos digitales](#)). Por el contrario, no existen impedimentos legales respecto a datos relativos a la edad y la discapacidad y, en todo caso, el propio marco legal establece condiciones bajo las que la recolección y el procesamiento de datos personales está permitida.

En los informes de España no constan datos recientes ni fiables sobre indicadores económicos y sociales, ni una comparación de estos indicadores entre las personas pertenecientes a grupos minoritarios e inmigrantes, por un lado, y la población mayoritaria, por otro, que permitiesen evaluar mejor el ejercicio por aquéllas de sus derechos económicos, sociales y culturales. Tampoco se disponen de datos desglosados y recogidos regularmente sobre la situación de las personas pertenecientes a minorías, para poder diseñar las medidas dirigidas a ellas y evaluar sus efectos, como tampoco respecto a las personas con discapacidad y sobre las barreras que se encuentran en la sociedad o sobre las vulneraciones de sus derechos. Se ha recomendado, por ello, que se perfeccionasen las herramientas para la recolección y la publicación de datos demográficos sobre composición de la población, desglosados por comunidades territoriales y garantizando la autoadscripción identitaria. Se apunta a una falta de estudios y datos en otros ámbitos, por ejemplo, en lo referido a las causas del abandono escolar entre la población gitana o al consumo de drogas ilícitas. Es clara la importancia de mejorar el seguimiento de los datos recolectados sobre delitos de odio, las penas impuestas y las reparaciones otorgadas. En concreto, plantean que la falta de datos sobre la trayectoria judicial de los delitos de odio dificultaba el diagnóstico de las razones por las cuales el número de condenas por discurso de odio se mantenía en niveles bajos; Igualmente, se echaba de menos información sobre incidentes racistas fuera del ámbito penal. Proponen, como cuestión a reflexionar, la falta de coincidencia entre los datos oficiales sobre criminalidad de odio y los datos manejados por organizaciones de la sociedad civil.

La Comisión Europea y, concretamente, el Subgrupo de datos de igualdad perteneciente al Grupo de alto nivel sobre no discriminación, igualdad y diversidad, elaboró en 2018 unas directrices para la mejora de la recopilación y uso de datos de





igualdad. En ellas se destaca, como también lo han señalado los organismos internacionales examinados hasta ahora, la importancia de recolectar datos de igualdad para el diseño de medidas antidiscriminatorias basadas en la evidencia y para la evaluación del cumplimiento con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Entre otras cosas, los datos permiten observar tendencias relativas a la igualdad y la discriminación en diferentes ámbitos de la vida, visibilizar las cifras oscuras de la discriminación o proporcionar evidencia empírica fiable en procedimientos judiciales o administrativos sobre discriminación.

El presente estudio se hace eco de las deficiencias detectadas.

### **III.6. Deficiencias en las estrategias y planes de lucha contra la discriminación**

Se ha criticado la falta de indicadores y datos a la hora de evaluar la puesta en práctica de la estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

### **III.7. Falta de estudio de los impactos desproporcionadamente desfavorables de las políticas públicas sobre grupos minoritarios o discriminados**

Los referidos informes de los organismos internacionales plantean como prioritaria la cuestión de vigilar los impactos desproporcionados de la austeridad en grupos desfavorecidos y vulnerables con la finalidad de que no sufriesen de manera desproporcionada los efectos de medidas presupuestarias restrictivas que, si bien no se dirigían específicamente a ellos, sí tenían un impacto negativo más fuerte dada su situación de marginación.

Así, han criticado las dificultades con las que se encontraban grupos como los inmigrantes, extranjeros y minorías étnicas, como las personas gitanas, para acceder a derechos sociales (vivienda, educación, empleo o sanidad), y se ha pedido al Estado que adoptase las medidas oportunas para remover esas dificultades de acceso. Otras preocupaciones que señalan en sus informes son a la ausencia de evaluación sobre el impacto de esas medidas en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en los grupos de población tradicionalmente desfavorecidos y su proporcionalidad, o el impacto de las políticas dirigidas específicamente hacia ellos, y que no se hubieran llevado a cabo consultas con los afectados y afectadas.



También han llamado la atención respecto a que el incremento de la desigualdad resultante de la aplicación de las medidas de austeridad no podría ser compensado por la política fiscal, debido al peso excesivo de los impuestos indirectos en la recaudación y a la insuficiencia de ciertas transferencias.

Finalmente, han criticado que no existiese un sistema de indicadores de integración para evaluar y mejorar las condiciones de vida de las personas inmigrantes, sobre todo en ámbitos fundamentales como la educación, el empleo, la vivienda o la salud, que sirviesen para evaluar las políticas de integración puestas en marcha por los poderes públicos.

### **III.8. Uso de perfiles étnicos en las actuaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad**

Se ha denunciado la práctica continuada de controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales. Señalan como deficiencia, que no se hubiese puesto en práctica las recomendaciones del Defensor del Pueblo en el sentido de llevar un registro de todos los interrogatorios y de revisar sistemáticamente todos los asuntos en que los interesados se quejasen de la utilización de perfiles étnico en su contra.

### **III.9. Segregación escolar**

Los informes plantean la preocupación por la segregación escolar en el caso de alumnos y alumnas gitanas en España ya que se correlaciona frecuentemente con el absentismo y los malos resultados académicos. La vinculan a los barrios en los que vive este alumnado, la distancia de los centros escolares y con que los progenitores de los niños/niñas que no son gitanos los llevan a otras escuelas. Se ha criticado las diferencias de calidad y su impacto en las minorías, por lo que han recomendado una distribución equitativa, así como la intensificación de esfuerzos para combatirla.

También se apuntan en los informes a la importancia de la educación inclusiva respecto a la diversidad funcional. Si bien la segregación escolar por etnia u origen tiene causas y alcances muy diferentes de la segregación basada en la discapacidad, en ambos casos se pone de manifiesto la necesidad de garantizar iguales oportunidades educativas como forma de combatir la discriminación y la marginación social.



### III.10. Deficiencias en la persecución de incidentes racistas

Los organismos internacionales han puesto el foco en conocer la frecuencia y las características de los incidentes racistas, para lo que señalan la necesidad de reforzar el seguimiento de los datos sobre delitos relacionados con discriminación racial y étnica. Además, relacionan la infradenuncia con las dificultades en acceder a las autoridades policiales y a la fiscalía para denunciar.

### III.11. Deficiencias en la lucha contra el discurso de odio

Los informes critican que no es posible determinar exactamente cuántos de los casos recogidos corresponden a discursos de odio y que las estadísticas no recogen datos sobre el crimen de incitación al odio. Asimismo, los datos sobre discurso de odio obtenidos por la sociedad civil revelaban números de incidentes muy superiores a los datos policiales. Además, diferentes encuestas, como los eurobarómetros, demuestran niveles de prejuicios o discriminación que, junto con los datos de la sociedad civil, dan a entender que, todavía, muchos casos de discurso de odio no se denuncian a las autoridades.

Ponen de relieve, además, las dificultades de la policía para obtener información de las redes sociales sobre los productores de discurso de odio. También advierten que no hay procedimientos para eliminar el discurso de odio con carácter cautelar y urgente, conservando al mismo tiempo los elementos de prueba necesarios para un posterior proceso penal, y que el número de mensajes de odio retirados de internet es muy bajo. Finalmente, se apunta a la escasez de información sobre respuestas al discurso de odio basadas en el Derecho civil y administrativo, y se insiste en la utilidad de un organismo de igualdad para reforzar dichas respuestas.

Las **Recomendaciones** de los organismos internacionales que se recogen en el informe serían resumidamente las siguientes:

#### 1.ª Promulgación de una legislación global en materia de antidiscriminación

Los organismos internacionales recuerdan la importancia de adaptar la legislación al artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CIEDR), que obliga a los Estados a adoptar normativa de carácter represivo respecto a las expresiones y actos racistas y respecto a las organizaciones que los promueven financian o incitan. Por otro lado, consideran que la



legislación penal en España en materia represiva es, en general, conforme a los estándares que existen en este ámbito.

Las diferentes recomendaciones y propuestas señalan que esta legislación debe:

- Tener como objetivo la eliminación de la discriminación formal y sustantiva.
- Contemplar las definiciones de las distintas modalidades de discriminación y de los distintos motivos por los que se puede discriminar. Además de la discriminación directa, indirecta, múltiple o el acoso discriminatorio, se hace referencia a la segregación, la discriminación por asociación, la intención anunciada de discriminar, así como a la incitación, colaboración y la instrucción a otro para discriminar.
- Prever la autoidentificación.
- Incorporar la prohibición expresa de la discriminación en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto en la esfera pública como privada.
- Abarcar tanto el ámbito público como el privado. Se enumeran, a título no exhaustivo, el empleo, la membresía en organizaciones profesionales, la educación, la formación profesional, la vivienda, la salud, la protección social, los bienes y servicios ofrecidos al público, los espacios públicos, el ejercicio de actividades económicas y los servicios públicos.
- Vincular a todos los poderes públicos y a todas las personas físicas y jurídicas.
- Admitir la legitimidad de las medidas de acción positiva y diferenciación para corregir las discriminaciones de hecho.
- Incorporar las previsiones de la CDPD y sus conceptos novedosos, entre ellos, el de “igualdad en virtud de la Ley” que se define como el derecho a utilizar la ley en beneficio personal de las personas con discapacidad. Además, los organismos realizan indicaciones sobre la necesidad de realizar ajustes razonables para las personas con discapacidad dándose pautas sobre su puesta en marcha. Estas se definen como “las modificaciones y adaptaciones necesarias (que no impongan una “carga desproporcionada o indebida”) cuando se requieran para garantizar el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de derechos humanos o libertades fundamentales. No deben existir, por tanto, leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas con discapacidad. Al contrario, deberán incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas las leyes y políticas.
- Incluir disposiciones relativas a la obtención de reparaciones por discriminación en el ámbito judicial y administrativo.



- Posibilitar el acceso fácil a los procesos, procedimientos judiciales y administrativos para todas las víctimas de discriminación.
- Contemplar sanciones proporcionadas y disuasivas, que incluyan la compensación por perjuicios materiales y morales.
- Prever la inversión de la carga de la prueba.
- Contener una previsión de revisión constante de todas las normas, ya sean de rango legal, reglamentario o administrativo, para asegurar que sean conformes con la prohibición de discriminación y, en su caso, la derogación de las que no cumplan con ella.

## 2.<sup>a</sup> Creación de una institución especializada en la lucha contra la discriminación

El CEDR ya en el año 1993, en su [Recomendación General núm. 7](#) relativa a la aplicación del artículo 4 de la Convención, contemplaba ya un órgano que pueda examinar las políticas estatales para la protección contra la discriminación racial, supervisar la concordancia de la legislación nacional con las Convención de 1965 y ejercer una función pedagógica e informativa. Posteriormente, otros organismos internacionales, como la ECRI han recomendado la creación de un organismo independiente de promoción de la igualdad, o, en su defecto, que se dotase de independencia plena al CEDRE. En general, se recomienda que esta institución especializada sea independiente del poder legislativo y ejecutivo.

Además, se entiende necesario que tenga personalidad jurídica propia, potestad de nombrar a su propio personal, que debe ser también suficiente en número y contar con la formación y la capacitación necesarias y que tanto el personal como la dirección deben estar sujetos a incompatibilidades. Debe disponer de su propio presupuesto, instalaciones y recursos, que permitan un adecuado desarrollo efectivo de las funciones asignadas en un tiempo razonable, incluyendo la supervisión de la ejecución de sus propias decisiones, que debe formar parte de sus tareas.

Se señala la posibilidad de que bien se cree una sola institución competente para todos los motivos de discriminación, así como sus intersecciones, o que puedan ser varias instituciones, cada una de ellas competente para motivos de discriminación específicos.

Puede ser autónoma o formar parte de una defensoría del pueblo. En este caso, las funciones relativas a la promoción de la igualdad deben estar explícitamente mencionadas en la norma creadora y deben contar con recursos humanos y financieros



propios y suficientes. A nivel directivo, la dirección en materia de igualdad debe estar suficientemente diferenciada.

En cuanto al ámbito de actuación se propone que afecte a todas las áreas del sector público y privado, como el empleo, membresía en organizaciones profesionales, educación, formación, vivienda, protección social, actividades sociales y culturales, bienes y servicios de acceso público con o sin contraprestación, lugares públicos, ejercicio de actividades económicas, servicios y funciones públicas.

Se enumeran en los informes los poderes inquisitivos que deberían tener las instituciones de igualdad en sus investigaciones y en la tramitación de quejas: acceso a expedientes y documentos, visitas de inspección, interrogatorio de personas y la posibilidad de imponer multas o de obtener una orden judicial contra personas o instituciones que no colaboren.

Deben establecerse por Ley las características esenciales de la institución. Las dos funciones fundamentales que se señalan son:

1-Promoción de la igualdad y la prevención de la discriminación mediante formación, asesoramiento y apoyo, así como contribuir a la difusión sobre el conocimiento público de la normativa antidiscriminatoria y de los recursos existentes. Además, deben estar habilitadas para participar en el debate público y para mantenerse en diálogo regularmente con las autoridades públicas y con grupos discriminados o interesados. Como instrumentos de actuación, se prevén informes anuales y de investigación, la cooperación con otras autoridades públicas, la implicación de la sociedad civil y la concienciación mediante una estrategia de comunicación

2- Apoyo a las víctimas de discriminación mediante el asesoramiento y asistencia jurídica a las víctimas, la intervención en procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos (mediación y conciliación), legitimación activa en dichos procedimientos ante los órganos judiciales, tanto en representación de víctimas, como a través del papel de *amicus curiae*. Otra sugerencia es la posibilidad de que las instituciones de igualdad intervengan en su propio nombre y de manera estratégica en procesos judiciales referidos a cuestiones estructurales y sistemáticas de discriminación.

Como función opcional, se contemplan la tramitación de quejas individuales y colectivas y su finalización mediante resoluciones o recomendación no vinculantes o la



adopción de decisiones vinculantes (que han de ser recurribles en vía judicial). Los procedimientos de queja han de ser gratuitos, sencillos y accesibles

En el ejercicio de ambas funciones, estos órganos exigirían a la autoridad pública o actor privado al que se dirijan, las actuaciones necesarias para poner fin a la discriminación en el caso concreto y para prevenirla en el futuro. De incluirse entre sus competencias, la del dictado de resoluciones vinculantes, podrán imponer sanciones, como el pago de compensaciones económicas y multas, o la publicación de la resolución con la identificación del infractor.

### **3.<sup>a</sup> Colaboración con la sociedad civil y refuerzo del trabajo conjunto**

Los organismos internacionales han recomendado que se mejore el funcionamiento de los órganos consultivos y que se amplíe el diálogo con las organizaciones sociales especialmente con las representantes de colectivos que son objeto de discriminación.

### **4.<sup>a</sup> Creación de un órgano competente de la lucha contra la discriminación en el ámbito de los medios de comunicación**

Se ha recomendado la creación de un órgano independiente e imparcial y suficientemente provisto de recursos, para vigilar la implementación de las medidas tomadas para superar los estereotipos en los medios de comunicación que promoviese la investigación, la formación y la reflexión al respecto entre los medios de comunicación. Que, además, trabajara en la concienciación la promoción general del uso responsable de los medios de comunicación y de la sensibilización por la diversidad.

Sin perjuicio de esta recomendación, en este ámbito también hay propuestas de creación de mecanismos autorregulatorios de los medios de comunicación o de mejorar la efectividad de los mecanismos existentes.

### **5.<sup>a</sup> Mejora en la recogida y análisis de datos**

Entre los organismos internacionales competentes en materia de no discriminación, ha sido constante la apelación a una mejor recolección de datos sobre los grupos de personas discriminados, con el fin de conocer mejor su situación, de poder



compararla con la de la población general y de diseñar políticas eficaces a partir de los datos de lucha contra la discriminación y en favor de la igualdad.

Para ello se ha recomendado que se elaboren procedimientos sistemáticos de recopilación de datos, que los datos sean desglosados y que se creen registros y presentación de información, entre otros colectivos, respecto a las personas con discapacidad y las barreras con las que se encuentran, sobre actuaciones como tratamientos forzados, internamientos involuntarios o uso de medios de contención. Y se proponía que las organizaciones de personas con discapacidad debían participar en la concepción de los procedimientos de recopilación y análisis de datos. En este ámbito han recordado a los Estados la necesidad de recopilar, analizar y desglosar datos “por discapacidad y categoría interseccional”, así como de elaborar indicadores que tuviesen en cuenta la discapacidad “para evaluar la aplicación y el seguimiento de los progresos y la eficacia de iniciativas y políticas nuevas o en curso”.

Respecto a los delitos de odio, han recomendado especialmente interconectar las estadísticas policiales con las judiciales para poder saber si las denuncias llegan a fases judiciales y son finalmente calificados como tales delitos en las resoluciones judiciales. También han recomendado la elaboración de estudios en forma de encuestas y estudios de campo para poder comprender mejor las condiciones propicias para la expansión del discurso de odio.

Subrayan la importancia del uso de técnicas de recopilación y análisis, así como de tecnologías modernas de procesamiento. La agregación y anonimización de los datos no debe impedir su desagregación en unidades informativas que permitan conocer la situación de grupos particulares (definidos, por ejemplo, por discapacidad, género o creencias religiosas) o identificar características del uso del discurso de odio (como el tipo de usuario o el lugar). De esta manera, se pueden discernir tendencias o vulnerabilidades.

También recomiendan la difusión de los datos y, no sólo entre las instituciones o personas formalmente responsables por combatir el discurso de odio, sino también entre políticos y líderes religiosos o comunitarios, utilizando un formato apropiado y comprensible para los medios de comunicación. Además, han elaborado directrices para el diseño y realización de encuestas sobre las experiencias y percepciones de discriminación y el racismo desde el punto de vista de sus víctimas potenciales.

En definitiva, estiman la necesidad de contar con datos para poder elaborar y evaluar adecuadamente políticas y planes de lucha contra la discriminación con datos





desagregados sobre la situación de grupos concretos. Las personas pertenecientes a los grupos vulnerables tienen que participar en la recogida y análisis de los datos. Se ha de contar con los medios materiales y tecnológicos necesarios. Los datos resultantes deben ser públicos, y deben difundirse entre las personas e instituciones no solo con responsabilidad por la lucha contra la discriminación, sino con capacidad para influir positivamente en ella.

La ACNUDH publicó en 2018 una guía sobre el enfoque de derechos humanos aplicado a la recolección de datos. Esta guía recuerda que los Estados miembros de la ONU se comprometieron con la desagregación sistemática de datos como método para contribuir mejor al alcance y medición de los objetivos de la Agenda 2030. La guía se basa en los siguientes principios: participación de los grupos de población pertinentes en los procesos de recolección de datos, incluyendo la planificación, la recolección, el análisis y la difusión y en la desagregación de datos, lo que supone recolectar datos sobre las características relevantes: sexo, edad, etnia, estatus migratorio, discapacidad, religión, estado civil, ingresos, orientación sexual e identidad de género. Otro elemento clave es el principio de autoidentificación: las personas deben tener la opción de revelar o no información sobre las características personales que determinen la pertenencia a esos grupos. Por último, las actividades de recolección de datos no han de tener un impacto negativo sobre las personas y su privacidad, y los datos obtenidos por los recolectores deben ser adecuadamente protegidos y su confidencialidad preservada, asimismo, debe regir el principio de responsabilidad y rendición de cuentas.

En el estudio se recogen también las recomendaciones formuladas por el Subgrupo sobre datos de igualdad del Grupo de Alto Nivel de la Comisión Europea sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad. Estas directrices recogen numerosos aspectos tanto institucionales y estructurales como operativos. Así propone elaborar un panorama de fuentes, y, mediante la cooperación entre instituciones, crear una central de datos. Estas recomendaciones incluyen también cómo tienen que recogerse estos datos: que cubran todas las áreas de la vida, transversalizar la discriminación interseccional y múltiple, que la recogida sea sistemática y periódica, reforzar la validez y fiabilidad de los datos de igualdad usando el enfoque de derechos humanos propuesto por la ACNUDH, que sean representativos de los datos de igualdad y que permitan mejorar la comparabilidad de los datos de igualdad.



## **6.ª Elaboración y evaluación de planes y estrategias para la lucha contra la discriminación**

Los organismos internacionales hacen referencia a la necesidad de planes, programas y estrategias para luchar contra la discriminación. No basta con normas, sino que es necesario contar con planes concretos de actuación para traducir el contenido de las normas en acciones específicas en la realidad práctica. Además, han proporcionado directrices acerca de las características, elaboración y evaluación de dichos planes con el fin de contribuir a su efectividad.

## **7.ª Abordaje de los impactos desproporcionadamente desfavorables de las políticas públicas sobre grupos minoritarios o discriminados**

Estos organismos apuntan a que se deberían considerar como causas potenciales de discriminación racial los efectos discriminatorios indirectos que pueden tener ciertas legislaciones nacionales, particularmente las leyes relativas al terrorismo, la inmigración, la nacionalidad, las penas que prevén la prohibición de entrada o la expulsión del territorio nacional contra no nacionales, así como las leyes que tienen por objeto penalizar a ciertos grupos o la pertenencia a ciertas comunidades sin motivo legítimo. Además, deberían respetar el principio de proporcionalidad.

Concretamente, se recomendó a España que evaluase exhaustivamente los efectos de las medidas de austeridad en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente, entre personas y grupos desfavorecidos y marginados como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los gitanos y romanés, los refugiados, los solicitantes de asilo, y los migrantes y un análisis de las consecuencias distributivas de la política fiscal y de la carga impositiva soportada por los distintos sectores de la población, incluyendo a los grupos marginados y desfavorecidos.

## **8.ª Erradicación del uso de perfiles étnicos**

Los organismos internacionales recomiendan que el uso de perfiles raciales esté claramente definido y prohibido por ley. Además, proponen que los poderes de control, vigilancia o investigación sólo se puedan ejercer cuando concurren sospechas basadas en criterios objetivos. Para ello, deviene imprescindible impartir a los agentes de policía la formación adecuada y promover entre ellos, una política de tolerancia cero



con actuaciones discriminatorias o motivadas racialmente y crear una instancia independiente de los servicios de policía y fiscalía competente para investigar alegaciones de dichas actuaciones.

### **9.ª Eliminación de la segregación escolar**

Los organismos internacionales recomiendan investigar sobre las razones que explican la alta concentración de alumnado gitano en determinadas escuelas, y proponen velar porque los criterios de admisión y la evaluación de resultados no conlleven una discriminación del alumnado gitano. Asimismo, han realizado propuestas para promover la igualdad en la escuela y para la incorporación de alumnos/as de grupos minoritarios y respecto a medidas necesarias para avanzar hacia una educación inclusiva.

### **10.ª Investigación y sanción de incidentes racistas o discriminatorios**

Los organismos internacionales han otorgado gran importancia al hecho de que los incidentes de carácter racista o discriminatorio, alcancen o no el ámbito penal, sean debidamente investigados, perseguidos y sancionados en su caso, con las reparaciones correspondientes para sus víctimas.

Se ha recomendado continuar con los esfuerzos para mejorar la denuncia, registro, instrucción, persecución y sanción de delitos motivados por el odio y que se interconecten las estadísticas policiales y judiciales sobre delitos de odio, para poder conocer de esa manera hasta qué punto las denuncias son llevadas ante fiscalías y tribunales y si son efectivamente calificados y castigados como delitos racistas, transfóbicos u homofóbicos. También que las autoridades policiales y las fiscalías especializadas en discurso de odio reforzasen sus contactos con la sociedad civil y estableciesen con ellas un diálogo regular a nivel local, regional y estatal para fortalecer la confianza mutua y empoderar a las víctimas. Asimismo, se han dado directrices sobre el papel de la policía en el combate de incidentes racistas.

Los Estados deben disponer de información completa sobre las denuncias, enjuiciamientos y sentencias referidas a actos de racismo y xenofobia, y también sobre las reparaciones concedidas a las víctimas. Proponen medidas y actuaciones encaminadas a facilitar el acceso a la justicia, proporcionar información jurídica a grupos vulnerables, la presencia y accesibilidad de servicios de policía donde residen las



personas pertenecientes a colectivos víctimas de marginación, para facilitar la denuncia de incidentes y delitos de odio o discriminación. Además, plantean determinadas pautas de cara a las denuncias y a las investigaciones.

Plantean realizar un tratamiento específico a las denuncias en vía judicial relativo al reconocimiento y asistencia de las víctimas y de las asociaciones de defensa.

A ello se añade la propuesta de mecanismos alternativos de resolución de conflictos como la mediación y la conciliación y se recomienda la pertinencia de sensibilizar a la fiscalía sobre el interés del enjuiciamiento de actos racistas. Además, el proceso ha de desarrollarse en un plazo razonable y garantizar una reparación adecuada por los daños materiales y morales causados por la discriminación racial.

Han elaborado recomendaciones que abordan específicamente la denuncia e investigación de actos de racismo cometidos por agentes estatales y hacen determinadas propuestas, como son que la legislación que prohíbe la discriminación comprenda las actividades policiales, formación de los agentes sobre derechos humanos, racismo y tolerancia cero, recursos de apoyo y asesoramiento para las víctimas, investigaciones efectivas y sanciones apropiadas y un organismo independiente encargado de llevarlas a cabo.

En materia de discapacidad se propone que se haga un seguimiento de las denuncias de discriminación motivada por la discapacidad, desglosando por sexo, edad, barreras detectadas y sector en el que se produjo la discriminación. También se recomienda proporcionar información sobre los casos resueltos extrajudicialmente y sobre los que se han judicializado, sobre los resultados de los procesos judiciales y sobre las indemnizaciones y sanciones a las que dieron lugar. Los mecanismos de denuncia han de ser accesibles y eficaces, se debe proporcionar asistencia jurídica asequible. También sugieren el establecimiento de recursos judiciales colectivos, y se aconseja el desplazamiento de la carga de la prueba del demandante por discriminación al demandado en procesos civiles, así como la protección de los denunciantes de discriminación frente a las consecuencias adversas derivadas de la formulación de denuncias.

## **11.<sup>a</sup> Lucha contra el discurso de odio**

Los organismos internacionales llaman la atención sobre la legislación de otros Estados miembros del Consejo de Europa relativa al borrado de mensajes de odio y



recomiendan el uso del Derecho civil y administrativo, así como de los mecanismos de regulación y autorregulación, con el objetivo de eliminar los mensajes de odio rápidamente de internet y de las redes sociales, y también para facilitar la persecución y condena de sus autores.

La ECRI ha elaborado dos recomendaciones que afectan al discurso de odio en internet. En la [Recomendación núm. 6 de Política General](#), además de recurrir a instrumentos propios de la cooperación y las relaciones internacionales, instó a garantizar que la legislación nacional existente fuese aplicable también a los delitos de racismo, xenofobia o antisemitismo cometidos a través de internet, que se formase adecuadamente a las autoridades competentes para combatirlo y que se estableciera alguna autoridad que pudiera actuar como observatorio, centro de mediación y apoyo en la preparación de códigos de conducta. También aconsejó el apoyo de iniciativas de la sociedad civil, delimitar jurídicamente de manera precisa las responsabilidades de quienes albergan (host) y quienes producen y publican los contenidos, apoyar los instrumentos de autorregulación de la industria de internet y trabajar en la concienciación pública, con especial incidencia en los menores.

La [Recomendación núm. 15 de Política General](#), más reciente, está dedicada específicamente al combate contra el discurso de odio. Es una recomendación extensa en la que abordan numerosos aspectos. Por un lado, recomienda que se trate de identificar las condiciones que fomentan el uso del discurso de odio y las distintas formas que éste toma, y también tratar de medir su dimensión y la del daño que causa. Recomienda, también, actuar a nivel discursivo, concienciando a la población de la importancia del pluralismo y del peligro que supone el discurso de odio y sobre la falsedad de las premisas del discurso de odio. Destaca la necesidad de apoyar la autorregulación de instituciones públicas y privadas como órganos representativos, partidos políticos, instituciones educativas u organizaciones deportivas y culturales, y, especialmente, de los medios de comunicación, para que adopten códigos de conducta o establezcan mecanismos de queja.

Además, invita a los Estados a delimitar claramente las responsabilidades legales, civiles y administrativas, por el discurso de odio. Se deben delimitar las responsabilidades de los distintos actores que intervienen en la publicación de mensajes de odio en internet o en medios de comunicación y se debe contar con mecanismos legales que permitan la eliminación de mensajes de odio, la prohibición de su publicación y el bloqueo de sitios web que difundan discurso de odio, siempre con garantías judiciales. El recurso al derecho penal para contrarrestar el discurso de odio se recomienda como última ratio, y siempre respetando el derecho a la libertad de expresión.



Las infracciones han de estar claramente definidas y las sanciones, ser proporcionadas. Se debe permitir la participación de los afectados en los procesos y supervisar la efectividad de las investigaciones. Otro mecanismo represivo recomendado es la retirada de cualquier apoyo económico público a partidos políticos u otras organizaciones que empleen discurso de odio o que no sancionen a sus miembros por usarlo y contemplar legalmente la posibilidad de su disolución o prohibición.

Por último, respecto a las víctimas de discurso de odio, se recomienda que sean apoyadas mediante asesoramiento a nivel jurídico y psicológico, y que se les facilite la denuncia.

Otros organismos internacionales también han recomendado procurar la persecución y sanción eficaces del discurso de odio, tanto en internet como en medios audiovisuales, así como que el recurso al derecho penal se reserve para los casos más graves. Para orientar a los Estados en la tarea de tipificación, se enumeran una serie de factores a tener en cuenta: el contenido y forma del discurso, el clima económico, social y político en que se profirió, la posición del autor en la sociedad y el público al que se dirige, el alcance del discurso, incluyendo tipo de audiencia, medios de transmisión y los objetivos del discurso. Los organismos internacionales recuerdan que toda medida para eliminar la incitación y la discriminación ha de tener en cuenta los derechos humanos. Además, proponen la prohibición de organizaciones y actividades de propaganda, o medidas disciplinarias contra funcionarios y cargos públicos que profieran expresiones de carácter racista.

También debe tenerse en cuenta, el aspecto preventivo, que reconoce la importancia de “desalentar el flujo de ideas racistas en su origen” y destacan la importancia de la educación y la implicación de la sociedad civil, de las organizaciones religiosas, de los parlamentarios y otros políticos, de los profesionales de la educación, los funcionarios y miembros de la policía y de las profesiones jurídicas en campañas de información y políticas educativas. Las estrategias educativas, culturales e informativas deben estar basadas en el análisis de datos que permitan conocer las características del discurso que se combate.

Respecto a los medios de comunicación, también recomiendan marcos legales adecuados, la adopción de códigos deontológicos y pautas para la representación respetuosa y no estereotipada de grupos minoritarios, así como el acceso de dichos grupos a los medios de comunicación y a su propiedad.



## **12.ª Formación de profesionales competentes en materia de lucha contra la discriminación**

La formación de las autoridades y del personal que interviene en determinadas situaciones de la vida de las personas susceptibles de sufrir discriminación es un instrumento valioso para la lucha contra todo tipo de discriminación.

Por ello se ha recomendado la necesidad de informar a los funcionarios encargados de la aplicación de la ley para garantizar que, en sus actuaciones, defiendan los derechos humanos de todas las personas sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico y en concreto, a las fuerzas del orden público (policía, policía judicial, personal de prisiones y establecimientos psiquiátricos, servicios sociales, médicos) en derechos humanos, tolerancia y entendimiento interracial. La formación debería cubrir la discriminación interseccional. Además, apuntan la necesidad de examinar su eficacia a largo plazo mediante la evaluación de la actuación de los agentes formados.

Otro colectivo importante es el profesorado que debe ser formado para trabajar en entornos multiculturales para combatir el racismo y la discriminación racial en el entorno escolar. Dicha formación debe ser inicial y continúa. Ha de incluir la legislación existente y los derechos humanos, pero también preparar al profesorado para responder a las necesidades del alumnado provenientes de diferentes entornos. La formación, asimismo, debe promover la sensibilización sobre las consecuencias adversas del racismo y la discriminación para el alumnado que lo sufren a la hora de alcanzar los objetivos escolares. También los debe capacitar para prevenir manifestaciones de racismo o discriminación racial, y para reaccionar adecuadamente frente a ellas. Además, debe existir un espacio en el que los docentes puedan intercambiar experiencias y actualizar sus métodos de educación en derechos humanos.

En el ámbito de la discapacidad, se ha resaltado con carácter general la importancia de la capacitación para la correcta aplicación de la Convención a nivel nacional, en particular la de los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley y la de las personas garantes de derechos, y enumera las características y contenidos de una capacitación adecuada, que debe incluir: la conciencia sobre la interseccionalidad de diferentes motivos de discriminación y sus complejidades, la diversidad de las personas con discapacidad y de sus necesidades para acceder a servicios, la autonomía de las personas con discapacidad y la comunicación.



Al referirse especialmente a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y otras personas garantes de derechos refieren específicamente a abogados/as, magistrados/as, jueces, funcionarios/as de prisiones, intérpretes de lengua de señas y personal policial y penitenciario. También se ha recomendado la capacitación sobre el empleo de las personas con discapacidad y sobre los ajustes razonables para empleadores, organizaciones de empleadores, trabajadores/as y autoridades competentes.

## Capítulo IV. Actuaciones en el ámbito de la lucha contra la discriminación por parte de las administraciones públicas vascas. Resumen.

En el curso del estudio, el Ararteko ha solicitado información a diferentes administraciones públicas con relación a las actuaciones que están realizando en materia de lucha contra la discriminación por razón de pertenencia étnica, origen, color de piel, religión, lengua, discapacidad, orientación sexual o identidad de género, así como las valoraciones, evaluaciones o estudios de impacto que, en su caso, se hayan realizado con la finalidad de disponer de un conocimiento lo más completo posible sobre lo que se estaba realizando en este ámbito. A lo largo de la elaboración del estudio, se ha podido constatar que las administraciones públicas han ido incorporando en los nuevos instrumentos de planificación mayor peso al enfoque de igualdad de trato y no discriminación.

Este epígrafe del Estudio contiene una parte de diagnóstico, en el que las administraciones públicas expresan su opinión sobre la situación de los derechos y el horizonte al que dirigirse, y otra segunda parte en la que se informa de las actuaciones concretas que están realizando. En esta última, a su vez, se distinguen las actuaciones generales de lucha contra la discriminación, sin diferenciar por colectivos o motivos de discriminación, y las actuaciones que se desarrollan con relación a cada característica objeto de protección.

Entre las cuestiones que se destacan del diagnóstico se pone de relieve la necesidad de formación para el personal político y técnico en la perspectiva intercultural por considerar que constituye un elemento fundamental para la construcción de una política local intercultural y para la lucha contra el racismo más estructural. Asimismo, se sugiere también que en los momentos de crisis económica y social es cuando más se agudizan actitudes discriminatorias y xenófobas, y resulta más





necesario lanzar mensajes y acciones que puedan combatirlos. De hecho, se llega a señalar la existencia de un racismo estructural que genera obstáculos en el acceso al empleo, a la atención sanitaria, vivienda y educación, entre otros.

Se constata claramente que la mayoría de las administraciones públicas comparten una visión de política pública en la que aplican conceptos y principios de ciudadanía, cohesión social, convivencia, diversidad cultural, interculturalidad, integración, tolerancia, principio de igualdad, de transversalidad, de participación, normalización, responsabilidad pública, conocimiento e información, prevención y evaluación.

Mantienen un enfoque de derechos humanos e inclusivo y apuestan por crear las condiciones que favorezcan la convivencia intercultural, el desarrollo, la innovación y la calidad de vida, así como combatir estereotipos, rumores y actitudes xenófobas. En general, se hace referencia al objetivo de desarrollar una sociedad intercultural, en la que quepan las diferencias en un marco de igualdad de oportunidades y en el que se potencie la diversidad de recursos de cada ciudadano y ciudadana para sumar y contribuir entre todos en el desarrollo de su ciudad.

El análisis de la información recibida ha permitido llegar a algunas conclusiones:

La principal es la constatación de la multiplicidad de enfoques y la disparidad de respuestas sobre la manera en la que cada administración pública ha estimado que son actuaciones de lucha contra la discriminación. La puesta en marcha de la nueva Dirección de Derechos Humanos, Víctimas y Diversidad del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco ha supuesto un impulso a dicho enfoque y una visión más integral de la discriminación y los derechos humanos.

La mayoría de las respuestas recibidas contienen actuaciones en materia de gestión de la diversidad e inclusión social de las personas inmigrantes. Respecto al resto de características protegidas, se han recibido respuestas que contienen acciones en materia de discapacidad, orientación sexual e identidad de género y respecto a la diversidad lingüística.

El contenido de las respuestas básicamente consiste en planes, programas y servicios destinados a la gestión de la diversidad, la formación y sensibilización o la promoción de la inclusión en los diferentes ámbitos: formación, empleo, educación, salud y relaciones sociales comunitarias, que no son estrictamente el objeto del presente estudio. Son actuaciones que afectan a la igualdad y a la cohesión social



y que redundan en la mejora de la situación de las personas y colectivos que sufren discriminación, pero no son estrictamente medidas de lucha contra la discriminación. Aunque algunas de las medidas entran más de lleno en el objeto de este estudio como son las guías de recursos para la no discriminación, las estrategias AntiRumores, la Red Eraberean, las declaraciones institucionales, las acciones de sensibilización y denuncia o acciones formativas específicas sobre esta materia.

Entre las reflexiones que sugiere la información recibida, se destaca la necesidad de valorar si entre las diferentes políticas públicas y acciones que se llevan a cabo pueda tener más peso actuaciones dirigidas a la igualdad de trato y a la lucha contra la discriminación. También parece de interés la reflexión sobre el órgano que en cada administración pública debe ser el responsable de su desarrollo, por la importancia de la transversalidad en la lucha contra la discriminación. Además, parece un elemento muy importante a tomar en consideración, la decisión de si es más eficaz la perspectiva de la defensa y promoción de colectivos o bien de la diversidad, convivencia y derechos humanos. Por último, una cuestión a señalar para posteriores análisis es la necesidad de que se desarrollen parámetros consensuados para la evaluación de las actuaciones.

En todo caso, aparece una multiplicidad de enfoques que es de interés señalar: hay administraciones públicas que atienden la diversidad y la lucha contra la discriminación desde diferentes dimensiones mientras otras administraciones llevan a cabo actuaciones centradas en colectivos (en este sentido se destaca que únicamente el Gobierno Vasco y las diputaciones forales de Álava y Gipuzkoa han mencionado específicamente a las actuaciones que conciernen a las personas gitanas). Por otro lado, hay muchas actuaciones que son muy similares en diferentes territorios. Aunque también hay experiencias de trabajo en red como las mencionadas: estrategia AntiRumores, Red Zas!, así como la Red Eraberean y otras redes creadas con otras ciudades de ámbito estatal, europeo e internacional, que ha permitido aprender de otras prácticas y experiencias.

En las respuestas recibidas se constata la diversidad de conceptos y vocablos que se utilizan respecto a los colectivos y características protegidas y de terminologías en la descripción de las acciones.

La información recopilada permite reflejar una foto de conjunto, que se estima ayudará a la reflexión sobre las políticas públicas que se están realizando en este ámbito o bien ayudará a posteriores investigaciones



Del análisis de la información recibida surgen algunas preguntas cuya respuesta determinará las políticas públicas a desarrollar ¿Debería tener entidad propia la lucha contra la discriminación o bien ser parte de las acciones que se realizan en materia de gestión de la diversidad y de promoción de la igualdad? ¿Habría más posibilidad de establecer redes de colaboración y sinergias entre las entidades sociales, municipios y niveles institucionales de las ya existentes o las que hay son suficientes? En el entramado institucional, ¿dónde sería más eficaz su protección? ¿En un departamento concreto o bien de una manera troncal y transversal? ¿Sería la protección del derecho a la igualdad y a la no discriminación un eje prioritario de intervención para la integración social de los colectivos vulnerables y que son objeto de discriminación, que propicie un cambio estructural?

La información recogida reúne, por un lado, las actuaciones que afectan a más de una característica protegida, referidas al asesoramiento y denuncias sobre situaciones discriminatorias, la planificación de actuaciones en las que se pone el foco en diferentes motivos de discriminación y los órganos administrativos previstos en las diferentes administraciones públicas que dan un tratamiento transversal.

Por otro lado, se han sistematizado la información relativa a las actuaciones con relación a cada característica que es objeto de protección: por discapacidad, orientación e identidad sexual, etnia y origen nacional, religión y lengua.

Con relación al motivo de etnia y origen nacional, debido a la extensión de las respuestas se ha ordenado su contenido en diferentes apartados teniendo en cuenta el contenido de las actuaciones realizadas. Así: (1) documentos estratégicos y planes de actuación; (2) los órganos y redes de participación y coordinación; (3) las actuaciones relativas al conocimiento de los movimientos migratorios, perfiles y necesidades y actitudes frente a la inmigración; (4) los servicios públicos de ámbito autonómico existentes; (5) las acciones de información y acogida a las personas inmigrantes; (6) los programas de inclusión social; (7) las actuaciones que afectan al discurso público; (8) las líneas de ayudas que se conceden en este ámbito; (9) las actuaciones que tienen como finalidad la sensibilización y concienciación sobre la situación y dificultades de las personas inmigrantes; (10) la política de comunicación; (11) las actividades formativas; (12) finalmente, se recogen otras actuaciones como una especie de cajón de sastre.

Por último, el capítulo incorpora un apartado específico con relación a las actuaciones que afectan a la lucha contra la discriminación que sufren las personas gitanas. Sus características específicas permiten un enfoque diferenciado.



## Capítulo V. Actuaciones más relevantes del Ararteko en defensa del derecho a la igualdad y a la no discriminación. Resumen.

La función cuantitativamente principal del Ararteko es la tramitación de las quejas de la ciudadanía frente a las actuaciones abusivas o negligentes de las administraciones públicas o que no cuentan con el suficiente sustento normativo, así como la realización de informes que persigan una mejora de los servicios públicos. Dicha labor permite conocer los problemas que sufren las personas que viven en la CAE. En el desempeño de esa función, el Ararteko ha elaborado informes y dirigido recomendaciones a dichas administraciones haciendo propuestas de actuación para lograr una mayor igualdad entre todas las personas con independencia de cualquier condición étnica, nacional, ideológica o religiosa, de género, orientación sexual, situación de discapacidad o cualquier otra condición social, que hayan podido manifestarse en la atención recibida en un servicio público o en la concesión de una prestación social y económica.

La institución del Ararteko tiene, por todo ello, un papel importante en la promoción y defensa del sistema de derechos humanos en su conjunto.

Es de interés matizar que las actuaciones de las administraciones públicas en un Estado democrático no suelen incurrir en lo que se ha venido a denominar “discriminación directa” por los diferentes motivos prohibidos en la CE (artículo 14) y en el resto de los tratados y convenios que forman parte del ordenamiento jurídico, (y que forman parte del canon interpretativo). La discriminación directa es más habitual en las relaciones privadas, esto es, en relaciones laborales, en el acceso a establecimientos abiertos al público, a una vivienda o a otro bien o servicio.

A pesar de ello la institución del Ararteko ha llevado a cabo numerosas intervenciones que afectan al principio de igualdad y no discriminación. Así, se han llevado a cabo actuaciones en las que se ha recomendado la articulación de mecanismos para prevenir y detectar la elaboración de perfiles raciales y respecto a las dificultades para el acceso a una vivienda en el sector privado que sufren determinados colectivos, en especial, las personas solicitantes de protección internacional y las personas a las que se les ha reconocido el estatuto de refugiadas o la protección subsidiaria, así como otros colectivos pertenecientes a minorías étnicas y culturales, como son las personas musulmanas y las gitanas. En el ámbito educativo también se han llevado a cabo actuaciones respecto a las quejas que afectan a desequilibrios en la



escolarización. Asimismo, se han realizado propuestas de cambio normativo fruto del análisis de la normativa en el que ha estimado que las diferencias en algunas previsiones normativas no están justificadas o bien que todos los ámbitos de intervención pública no se han adaptado de manera completa a los avances existentes en materia de igualdad. En este sentido, el mayor campo de intervención del Ararteko hasta el momento ha sido el relativo a la elaboración de propuestas de políticas públicas para lograr la igualdad efectiva.

Un ámbito de intervención que ha sido prioritario para el Ararteko es el de la discapacidad y la accesibilidad, donde se ha evidenciado la necesidad de que la CAE incorpore medidas de protección especiales con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos por parte de las personas en situación de discapacidad o con diversidad funcional. Por ello, cuando se aborda el derecho al acceso a los distintos espacios, públicos y privados, o al disfrute de productos y servicios, es preciso añadir, al derecho a la igualdad, además del derecho a la no discriminación, el derecho y principio de accesibilidad universal, para hacer hincapié en las actuaciones que deben realizarse para no discriminar a las personas con diversidad funcional (lo que se ha denominado la obligación de llevar a cabo ajustes razonables).

Asimismo, otras actuaciones del Ararteko tienen su origen en la falta de compromiso suficiente en la aplicación de la normativa en vigor, que tiene previsto un régimen de infracciones y sanciones que apenas se utiliza (así en materia del derecho de admisión en los establecimientos abiertos al público, o con relación a los incumplimientos de ley de accesibilidad, o en materia de acceso a una vivienda en el mercado privado, entre otros).

Otro grupo de quejas tramitadas tiene que ver con posibles situaciones de discriminación en la atención recibida en un servicio público. En estas quejas, la vivencia de la persona promotora suele ser muy intensa. Suelen ser episodios agudos que se reconducen a una reunión privada con él o la jefa del servicio o a una comunicación por escrito en la que se piden disculpas. En estos casos desde el Ararteko se valora de interés que se dispusiera en todos los servicios públicos de protocolos de actuación o bien que en los reglamentos de servicio se previeran las actuaciones a realizar frente a las denuncias de discriminación, que específicamente propusieran o regularan una manera de resolver, aclarar y dar satisfacción a estas quejas por los distintos motivos de discriminación, y que además sea respetuosa con la vivencia que la persona ha sufrido y denunciado.



La discriminación que sufre el colectivo LGTBIO+ llevó a la elaboración de un estudio respecto a la situación de las personas transgénero y transexuales, y a participar en varias redes y proyectos, como es el proyecto europeo Rainbow Has, así como a la elaboración de varias resoluciones del Ararteko.

Otro colectivo respecto al que se han llevado numerosas intervenciones es el pueblo gitano, como son con relación a los asentamientos de personas gitanas de origen comunitario, o respecto al empadronamiento; también se han realizado actuaciones referentes a la regeneración urbanística de barrios degradados, así como respecto al hostigamiento que sufrió una familia gitana, al que por su gravedad se hace una mención específica.

Como consecuencia de la irrupción del COVID-19 y del confinamiento que hubo de decretarse, las administraciones públicas adoptaron diversas decisiones para preservar la salud de su personal, que han dificultado cuando no impedido, el acceso presencial a los servicios públicos o han determinado la relación exclusivamente electrónica entre la administración y la ciudadanía. Estas medidas han impactado de forma más clara en las personas más vulnerables y que son objeto de conductas discriminatorias, y han dado lugar a un número destacable de quejas en las que el Ararteko ha podido sentar una posición al respecto, principalmente mediante la emisión de una recomendación general y la elaboración de un Estudio monográfico sobre administración digital y las relaciones entre la administración pública y la ciudadanía.

Más en detalle, en el estudio se hace referencia a las siguientes actuaciones que, en su caso, también han tenido reflejo en las resoluciones e informes del Ararteko:

- Actuaciones relativas a la necesidad de adecuación de determinados servicios públicos, como son los cementerios, a las distintas creencias religiosas, con especial referencia a la comunidad musulmana.
- Intervención del Ararteko respecto a algunos problemas derivados de la apertura de un centro de culto musulmán.
- Quejas relativas a asentamientos de personas gitanas de origen comunitario y otras quejas que afectan al derecho a ser vecino y vecina en un municipio por parte de las personas gitanas, como miembros de una minoría cultural.
- Actuaciones del Ararteko en el ámbito de los colectivos LGTBIO+ :
- Actuaciones del Ararteko en materia de accesibilidad
- Intervenciones del Ararteko con relación a las garantías necesarias en las actuaciones y prácticas policiales.



- Recomendación general sobre la limitación del acceso a la asistencia sanitaria en razón a la necesidad de disponer de un empadronamiento previo de un año.
- Quejas relativas a la aplicación de la normativa en materia de prestaciones económicas y posibles situaciones discriminatorias.
- Actuación relativa al derecho de admisión en establecimientos abiertos al público.
- Actuación de oficio del Ararteko con relación a las dificultades para el acceso a una vivienda en régimen de alquiler para las personas que pertenecen a determinados colectivos que sufren discriminación.
- Actuaciones que ha realizado el Ararteko respecto a las quejas en las que se denuncia un desequilibrio en la escolarización del alumnado en los centros sostenidos con fondos públicos de educación infantil y primaria.
- Actuaciones relativas a asegurar el derecho a una buena administración en el acceso a los servicios públicos promoviendo que la forma de relación establecida para su prestación (telemática o presencial) no genere ninguna clase de desigualdad.

## Capítulo VI. Buenas prácticas/ejemplos de políticas antidiscriminatorias en otros Estados. Resumen.

Con el fin de proporcionar algunas experiencias que pudiesen ayudar a mejorar los aspectos todavía deficitarios de las políticas antidiscriminatorias, se han reunido una serie de prácticas internacionales que han sido consideradas positivas por la ECRI.

Algunas de ellas guardan relación con las recomendaciones que propone el Ararteko en el presente estudio, por lo que se destacan en este resumen:

La ECRI, con relación a la importancia de un marco jurídico autonómico propio y adecuado para la protección del derecho a la igualdad de trato y no discriminación, ha alabado la Equality Act de 2010 en Reino Unido, así como la ley finesa y ha considerado que se ajusta en gran medida a la [Recomendación núm. 7 de Política General](#) sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial.

Asimismo, respecto a la evaluación de la normativa, plantea como buena práctica, la previsión legal en Bélgica de constituir un Comité de expertos para evaluar la aplicación y la efectividad de la legislación antidiscriminatoria, así como el informe de evaluación que ha realizado.



Igualmente, la ECRI valora positivamente el Centro Interfederal de Igualdad de Oportunidades y Oposición al Racismo y a la Discriminación (Unia) de Bélgica, (organismo que tiene una estructura interfederal) por su ajuste a la [Recomendación núm. 2 de Política General](#) de la ECRI: Organismos de promoción de la igualdad y para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional.

Además, la ECRI ha valorado de manera positiva el Programa nacional 2016 de los Países Bajos, por posibilitar el seguimiento de las políticas aplicadas y sus resultados, la Política Nacional sobre Personas Gitanas 2018-2022 de Finlandia respecto al nombramiento de agentes responsables para las distintas actuaciones (sobre la base de diversos estudios realizados anteriormente) y la incorporación de la población gitana en la supervisión y monitoreo de la discriminación.

Otra buena práctica que propone la ECRI son las medidas tomadas en Finlandia donde el uso de perfiles étnicos se prohibió expresamente en la legislación en el año 2015 y se ha constatado la existencia de recursos efectivos en el derecho finés para las personas que han sido víctimas de esta práctica.

En cuanto al discurso público, la ECRI destaca como buena práctica, la base de datos de la Comisión Federal contra el Racismo suiza sobre decisiones de autoridades públicas y tribunales relativas a casos de discurso de odio. Esta base de datos permite seguir el curso de los incidentes en la vía judicial y ofrece información sobre el porcentaje de casos que terminaron con una condena, el canal por el que se profirió el discurso de odio (declaraciones orales o escritas, comunicaciones electrónicas), el perfil de las personas agresoras y los grupos a los que pertenecen las víctimas, así como el contexto social en el que se produjeron los actos racistas. Además, permite elaborar un resumen estadístico global, y la base de datos cuenta también con un buscador.

En su informe sobre Suiza de 2020, la ECRI señaló que en este país se había optado por mecanismos no legislativos, y mostró su satisfacción por la eficacia de algunos de ellos. Destaca la colaboración entre la Policía Federal y su Centro Nacional de Ciberseguridad, con los operadores de redes sociales, la posibilidad de denunciar el discurso de odio racista tanto al proveedor de un servicio online como a la policía a través de la página web de la Fundación contra el Racismo y el Antisemitismo. Asimismo, resalta el Código de Conducta como instrumento de autorregulación para proveedores de *hosting* creado por la Asociación Suiza de la Industria de Internet (SIMSA), que incluye, entre otros, a Google Suiza. La ECRI también pone en valor el Consejo Suizo de Prensa, como órgano de autorregulación formado por los medios





de comunicación y sostenido económica y organizativamente por una fundación formada a su vez por asociaciones de periodistas, comunicadores, editores y jefes de redacción. Cualquier persona puede presentar una queja ante el Consejo relacionada con contenidos creados por medios de prensa, online, radio y televisión. La queja debe basarse en alguna infracción de la Declaración de Obligaciones y Derechos de las y los Periodistas, y el procedimiento es gratuito para las personas físicas y de carácter contradictorio. Además, en su informe de 2020 sobre Alemania, la ECRI igualmente expresó su satisfacción con el enfoque legislativo adoptado allí, donde se ha aprobado una ley con obligaciones para los operadores de redes sociales relativas al borrado de elementos constitutivos de discurso de odio.

Finalmente, se destaca como buena práctica, la recogida de datos que realiza Bélgica sobre experiencias y percepción de discriminación desde el punto de vista de sus potenciales víctimas, de acuerdo con la [Recomendación núm. 4 de Política General de la ECRI](#), en concreto, las experiencias que se recogen en el Plan de Actuación Interfederal para combatir la discriminación y la violencia contra las personas LGBTI 2018-2019.



## CAPÍTULO I. Introducción. Objeto, alcance y metodología

La discriminación que sufren determinados grupos sociales está presente en nuestra sociedad, sin que su erradicación tenga reflejo suficiente en las políticas públicas. La constatación de que la desigualdad y el racismo es estructural obliga a los poderes públicos a llevar a cabo determinadas actuaciones, no solamente para compensar la discriminación que sufren algunas personas, sino para adoptar medidas que eviten a futuro sufrir una nueva conducta discriminatoria.

El Ararteko consciente de los retos que comprende el reconocimiento de derechos a todas las personas sin exclusión y la realidad de la existencia de grupos que históricamente han estado en situación de desventaja en el ejercicio de sus derechos, ha asumido el compromiso de poner sobre la mesa la necesidad de políticas públicas de lucha contra la discriminación y el racismo. No en vano esta es la institución garante de los derechos humanos en Euskadi, como alto comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos comprendido en el Título I de la Constitución Española (CE), Título en el que se localiza el artículo 14, que recoge la expresa prohibición de discriminación.

En los últimos años se ha reconocido socialmente el daño que conlleva sufrir una discriminación y se ha condenado públicamente y, en algunas ocasiones, también se ha perseguido judicialmente y se han sancionado conductas. Como dato relevante que incide directamente en el objeto de este estudio, se ha de señalar que en el año 2022, cuando este trabajo se encontraba en su fase final, se ha aprobado la [Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación](#)<sup>3</sup>, por lo que se dispone de un nuevo marco jurídico, que va a requerir a los poderes públicos determinadas actuaciones para su cumplimiento.

A pesar de su mayor reconocimiento en la actualidad, **no existen todavía medidas suficientes dirigidas a la prevención y a la protección real y efectiva de las víctimas**, por lo que aún existe un margen de actuación para hacer frente al desprecio, abuso, ignorancia y desdén que sufren las personas por su origen, etnia, sexo, problemas de salud mental, discapacidad, opinión, orientación sexual, religión, entre otras

---

<sup>3</sup> Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 197, de 13 de julio de 2022), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-11589>.



razones o características, que prevalecen, lamentablemente, sobre la conducta que se despliega.

La discriminación que sufren las personas por formar parte de un grupo social con independencia de las conductas o circunstancias personales o méritos alcanzados sigue siendo una asignatura pendiente en las sociedades democráticas, entre ellas la vasca, que está impidiendo la integración e inclusión real de esas personas en la sociedad. Esta discriminación no es fácil de detectar al existir un importante nivel de infra denuncia, que se suele explicar por la desconfianza en la utilidad de estos procesos o bien por las dificultades de prueba, por no considerar que sean conductas graves o por la percepción de su normalización al tener lugar en los actos cotidianos de cada día.

Son numerosos los estudios e informes que han pretendido reflejar la existencia de discriminación, desde un nivel supraestatal, estatal o territorial. A lo largo del presente estudio se citan algunos de ellos.

En las encuestas de opinión del Eurobarómetro sobre la discriminación en la Unión Europea (UE) y las encuestas de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), parece existir una percepción general de que se ha avanzado poco en la lucha contra la discriminación desde 2014<sup>4</sup>. La población general reconoce que la discriminación es un problema extendido por toda la UE y que también se sufre con frecuencia en la mayoría de Estados miembros. Las encuestas permitieron constatar que casi una de cada cuatro personas de grupos étnicos o inmigrantes minoritarios (24%) se había sentido discriminada en los doce meses previos en una o varias facetas de la vida diaria como consecuencia de su origen<sup>5</sup>.

En la Encuesta de percepciones y actitudes en torno a la discriminación en Euskadi (EPADE 2020)<sup>6</sup>, encuesta pionera en lo que respecta al estudio de los

<sup>4</sup> El 59 % de los europeos creen que la discriminación por motivos de origen étnico está extendida en su país (frente al 64 % en 2015). Para la discriminación por motivos de orientación sexual, religión, discapacidad y edad, los porcentajes se sitúan en el 53 %, 47 %, 44 % y 40 %, respectivamente. DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA Y CONSUMIDORES DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Special Eurobarometer 493. Discrimination in the European Union: report*, Comisión Europea, octubre 2019, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/5155>.

<sup>5</sup> FRA, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Main results*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2017, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/268615>.

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ ARAGÓN, Iraide y otras, *Análisis de la encuesta sobre percepciones y actitudes en torno a la discriminación en Euskadi*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2020, disponible en: <https://web-argitalpena.adm.ehu.es/pdf/USPDF212963.pdf>. También mencionamos el último informe del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE) sobre *Percepción de la discriminación por origen nacional o étnico por parte de sus potenciales*



posicionamientos y la apertura de la población vasca hacia la realidad social diversa y el compromiso respecto a la igualdad y la no discriminación, la sociedad vasca muestra una actitud abierta a la diversidad cultural y religiosa, así al 65% le gustaría convivir con personas de diferentes origen, cultura y religión (las mujeres, las de mayor nivel educativo y las más jóvenes muestran las que más aceptación)<sup>7</sup>. En el año 2021 el porcentaje subió al 73,9% (aunque no es completamente comparable porque el enunciado de la pregunta en el 2021 incorporó más diversidades)<sup>8</sup>.

A pesar de ello los resultados indican que Euskadi **percibe y reconoce la existencia de discriminación**.

La EPADE 2020 analiza diferentes ámbitos en los que se puede producir discriminación por diferentes motivos siendo el origen cultural y/o étnico un motivo preferente de discriminación, también padecer una enfermedad mental o disponer de pocos recursos económicos, superando a otros motivos como estar en paro, practicar otra religión o tener una orientación sexual diferente a la heterosexual. En el año 2021 la característica personal que la población más asocia con sufrir discriminación es pertenecer al pueblo gitano; le siguen la diversidad relativa al origen étnico, el color de piel y ser una persona trans. En el ámbito en que hay mayor percepción de discriminación es en el acceso a la vivienda de alquiler (82,2%) destacando las

---

*víctimas 2020*, entre otras conclusiones, señala que se ha producido un incremento de la proporción de personas que denuncian, aunque las cifras siguen siendo bajas (18%), la discriminación es principalmente percibida por las personas del pueblo gitano y los afrodescendientes, La percepción del grado de racismo es mayor entre las personas que han nacido en España y/o cuentan con dicha nacionalidad que entre quienes nacieron en un país extranjero, e incluso, va disminuyendo conforme aumenta el número de años de permanencia en el país. Las conductas discriminatorias sufridas se explican por los rasgos físicos y el color de piel. Aunque se señala van ganando peso los elementos culturales, las creencias y prácticas religiosas y las indumentarias religiosas. Los ámbitos en los que las personas están percibiendo mayor discriminación por su origen étnico son el de acceso a la vivienda (31%), el de establecimientos o espacios abiertos al público (30%), y el ámbito laboral (26%). Los colectivos que se perciben más discriminados por el color de piel y rasgos físicos son las personas de África no mediterránea (82%), y las gitanas (71%) siendo estos los grupos que manifiestan una mayor percepción de discriminación. La discriminación por motivos religiosos e indumentarias religiosas, que ha aumentado considerablemente, se concentra especialmente en el grupo magrebí (56%) y entre la población indo-pakistaní (45%). Esta situación podría estar motivada por una creciente estigmatización de dichos grupos, asociados a conductas terroristas, y a la creciente islamofobia. CEDRE, *Percepción de la discriminación por origen nacional o étnico por parte de sus potenciales víctimas 2020*, Ministerio de Igualdad, Madrid, 2020, disponible en: [https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/destacados/pdf/08-PERCEPCION\\_DISCRIMINACION\\_RACIAL\\_NAV.pdf](https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/destacados/pdf/08-PERCEPCION_DISCRIMINACION_RACIAL_NAV.pdf).

<sup>7</sup> Gipuzkoa es el territorio con una mayor preferencia por una sociedad heterogénea en la que conviven personas de diferentes culturas y orígenes (73,3%), frente a la población alavesa (69,1%) y la vizcaína (59,8%) (EPADE 2020).

<sup>8</sup> IKUSPEGI, *Neurtu 2021. Barómetro sobre la diversidad en la CAE: percepciones y actitudes hacia la diversidad sexual y de género*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2022, disponible en: <https://www.ikuspegi.eus/documentos/neurtu/2021/neurtu2021cas.pdf>.



personas con pocos recursos o en paro y las de nacionalidad extranjera, como los colectivos más damnificados. También se percibe en el ámbito laboral, tanto para conseguir un empleo (78,1%) como para alcanzar puestos de responsabilidad (77,6%), siendo las personas extranjeras, las gitanas y las mujeres las que se ven más afectadas. Asimismo, el 60% percibe un trato desigual de las personas ante la justicia y, por último, el 30,5% de la ciudadanía que ha respondido a la encuesta considera que el acceso a los servicios públicos se da de manera no igualitaria. De 2020 a 2021 baja la percepción de discriminación respecto al acceso a un puesto de trabajo (78,1% y 72,4% respectivamente) y al acceso a una vivienda (82,2% y 66,8% respectivamente), mientras que se mantiene relativamente estable la percepción de discriminación en torno a la aplicación de la ley (61% y 63,9% respectivamente) y asciende considerablemente la percepción de discriminación en cuanto al acceso a servicios públicos (30,5% y 52,4% respectivamente).

En las encuestas también se analizó las características de las personas percibidas como más afectadas por la discriminación y la desigualdad de trato. Los motivos preferentes de discriminación son los relativos al origen cultural y/o étnico, (el más extendido es el de pertenecer al pueblo gitano), le siguen ser transexual o transgénero y el color de piel. Las mujeres muestran una mayor percepción de la discriminación o trato desigual referida (tanto por cuestión de sexo/ género, como por origen étnico, color de piel, tener una discapacidad o ser transexual, transgénero o intersexual). En cuanto a la discriminación declarada, las experiencias personales de discriminación más reiteradas son las relacionadas con el sexo/género, la edad o el origen o nacionalidad, principalmente las que proceden de Rumania, África subsahariana y Magreb, sobre todo en el ámbito laboral, en la calle y en el espacio público y en el ámbito educativo. Algunas discriminaciones se dan especialmente en el ámbito laboral, como aquellas relacionadas con el sexo/género, la edad o la diversidad funcional, mientras que otras como el origen, la religión o pertenecer al colectivo LGTB destacan en la vía pública. La desigualdad de trato por diversidad funcional se da, además, en el ámbito educativo. Las respuestas en las encuestas también analizan las actitudes ante la discriminación y las denuncias y actuaciones ante la discriminación y llaman la atención sobre la infradenuncia (solo el 5% de las personas que declaran haber sufrido discriminación deciden denunciarla siendo la policía la institución u organismo preferente ante la realización de una denuncia). Ponen de relieve que un porcentaje alto no sabría a dónde acudir y el 69% de la población afirma no conocer sus derechos en caso de ser víctimas de discriminación. En el año 2021 subió significativamente el porcentaje de población que percibe discriminación en el acceso a servicios públicos, pasando de un 30,5% (2020) a un 52,4% (2021). La mayoría de la población vasca (73,8%) refiere no saber cuáles son sus derechos en



caso de ser víctima de discriminación, también en un porcentaje algo más alto que el registrado en 2020. En cuanto a organismos y mecanismos institucionales encargados de velar por la igualdad y la no discriminación, más de siete de cada diez personas afirman que conocen Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, mientras que suponen menos de un tercio aquellas que manifiestan saber del Pacto Social Vasco por la Inmigración y el servicio público Berdindu, y no llegan al 5% las que declaran tener noticia de la Red Eraberean. Estos datos no distan apenas de los recogidos en 2020.

Estos datos hay que analizarlos poniéndolos en relación con otros estudios como es el Barómetro 2021 sobre percepciones y actitudes hacia la población de origen extranjero<sup>9</sup> que destaca como la inmigración desde el final de la crisis económica 2008-2014 nunca ha sido un problema relevante. El Índice de Tolerancia (ese año en 66,09 puntos) ha mejorado en los últimos años, lo que se relaciona con la importancia de la solidaridad frente a la incertidumbre que genera la crisis sanitaria y económica. Entre sus conclusiones destaca la tendencia positiva en relación a la presencia de estereotipos falsos y negativos hacia la inmigración, que cada vez tienen menor apoyo en el imaginario social. El Barómetro refleja la estigmatización de algunos colectivos de personas de origen extranjero, sobre todo, los procedentes de Marruecos, Argelia, Magreb o bien sentimiento hacia el Islam, lo que da claves sobre dónde se tiene que poner el foco de atención.

En el año 2022 se han difundido también los resultados principales derivados del análisis de *Neurtu 2021. Barómetro sobre la diversidad en la CAE: percepciones y actitudes hacia la diversidad sexual y de género*<sup>10</sup>, cuyo índice de apertura hacia la diversidad sexual y de género 2021, ha alcanzado 75,77 puntos<sup>11</sup>. Por un lado, los datos indican que la sociedad vasca se muestra mayoritariamente abierta y a favor de la diversidad sexual y de género y la no discriminación del colectivo LGTBI. Así, el estudio ha concluido que el 86,3 % de la población vasca se muestra a favor de que las instituciones garanticen la igualdad de oportunidades de las personas LGTBI<sup>12</sup>. Aun siendo baja la percepción de gran discriminación hacia el colectivo

<sup>9</sup> IKUSPEGI, *Barómetro 2021. Percepciones y actitudes hacia la población de origen extranjero*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2021, disponible en: [https://www.ikuspegi.eus/documentos/barometros/2021/bar2021\\_cas.pdf](https://www.ikuspegi.eus/documentos/barometros/2021/bar2021_cas.pdf).

<sup>10</sup> IKUSPEGI, *Neurtu 2021...*, op. cit.

<sup>11</sup> El índice permite situar en un momento determinado la actitud y las posiciones de la población vasca hacia la diversidad sexual y de género (el momento del sondeo) y permite ver su evolución y monitorizar futuros cambios (a lo largo de varias mediciones en el tiempo) El 0 equivale a una posición más cerrada e intolerante y 100 a una posición más abierta y tolerante.

<sup>12</sup> Así el 85% manifiesta estar de acuerdo con la inclusión de informaciones relativas a diversidad sexual y de género como materia educativa en los centros escolares; o el 86,8% de la población se muestra a favor de que el Sistema Sanitario Público cubra el derecho a la reasignación de sexo.



LGTBI en general, el 60% reconoce que el colectivo LGTBI sufre invisibilidad y limitaciones a la hora de expresar libremente su identidad y más del 50% de la población vasca declara haber escuchado o presenciado comentarios negativos o rumores sobre alguien debido a su orientación sexual y/o identidad sexual o de género, así como burlas, bromas, chistes, imitaciones, gestos... El 42,5% de la población también declara haber escuchado o presenciado insultos. El 22% declara haber conocido situaciones en las que se ignora, no se deja participar o se aísla a la persona o grupo en cuestión; el 17,9% manifiesta haber sabido de amenazas y el 13,5% de agresiones físicas.

En el análisis de la Encuesta de la Población Inmigrante Extranjera en la CAE (EPIE 2018)<sup>13</sup> se analiza la convivencia y relaciones sociales de las personas de origen extranjero y, por otro lado, las situaciones de discriminación y rechazo vividas en diferentes ámbitos. En torno al 16% de personas de origen extranjero afirman haber vivido experiencias de rechazo social por condición de extranjero/a, raza o religión. Es más elevado en el caso de las mujeres, exceptuando Magreb, Paraguay y resto de América Latina donde afecta más a hombres el rechazo social por condición de extranjero, raza o religión y se agrava en situación de privación económica.

El 61,7% del total de la población de origen extranjero afirma haber sufrido situaciones o problemáticas de rechazo y discriminación, comentarios despectivos sobre su vestimenta, sobre delincuencia o abuso de ayudas sociales, así como conductas discriminatorias como la identificación por ser de origen extranjero, evitar el contacto en el transporte público, no tener en cuenta la opinión por ser inmigrante o sufrir insultos racistas. El 34,5% de las personas que admiten haber sufrido este tipo de situaciones confiesan que las viven "con frecuencia", mientras que el 27,2% "alguna vez". En Euskadi, las mujeres extranjeras se sienten más discriminadas que los hombres. Es el caso de las mujeres provenientes de Senegal, que perciben el rechazo un 8,3% más que los hombres, de Colombia, Ecuador y Perú de hasta un 6,1% más que ellos o de Rumanía con un 4,3% más. No obstante, las mujeres provenientes del Magreb se sienten un 3,5% menos discriminadas por su condición de extranjeras, raza o religión que los hombres.

En cuanto al trabajo, el 4,8% de la población de origen extranjero ha sufrido algún tipo de discriminación en su trabajo. Por sexo, las mujeres tienen un porcentaje algo superior al de los hombres (5,7% frente al 3,7%). Las personas de origen de África

<sup>13</sup> SHERSHNEVA, Julia y FOUASSIER ZAMALLOA, Maite, coords., *Tendencias y retos en la integración de la población inmigrante en Euskadi: análisis de la Encuesta de la Población Inmigrante Extranjera en la CAE (EPIE 2018)*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, abril 2022, disponible en: <https://web-argitalpena.adm.ehu.es/pdf/USOPD224073.pdf>.



Subsahariana destacan sobre el resto de los orígenes al expresar en mayor medida haber sufrido discriminaciones. También las que tienen más dificultades económicas son las que sufren más discriminación laboral<sup>14</sup>. En lo que respecta al ámbito educativo, la EPIE 2018 plantea diferentes problemáticas relacionadas con la diversidad, la escolarización en un centro con un número muy elevado de escolares inmigrantes, relación exclusiva o principalmente con el alumnado extranjero, problemas con el alumnado por su raza, religión o cultura (aislamiento y rechazo) y, finalmente, la relación exclusiva o principalmente con otro alumnado del mismo origen o cultura. El 16,9% del total de la población de origen extranjero afirma que al incorporarse al sistema educativo fue escolarizada en un centro con un número muy elevado de escolares inmigrantes, siendo los hombres más afectados por esa problemática, el 7,8% tiene relación exclusiva con alumnado extranjero, mientras que el 6,9% afirma que en su caso se da una relación exclusivamente con alumnado de su propio origen o cultural, sin diferencias significativas por sexo en ambas preguntas y siendo más alta la percepción en el caso de personas con dificultades económicas y situaciones de privación de diferente gravedad. El 7,7% de personas de origen extranjero han tenido problemas de rechazo con el alumnado por raza, religión o cultura y el 7,2% afirma haber sufrido aislamiento por la misma causa, sin diferencias significativas por sexo y repitiéndose la percepción en el caso de personas con dificultades económicas.

La discriminación y el racismo llevan a la exclusión, además las experiencias de discriminación marcan los procesos de integración sintiéndose más integradas las personas que no han sufrido discriminación, como ha puesto de relieve el informe del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE) sobre *Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas* en 2020<sup>15</sup>. Así en dicho informe se constata un aumento de la percepción de la incidencia de la discriminación racial o étnica del 13 al 20%. El informe destaca que los principales motivos por los que las personas explican las conductas discriminatorias sufridas por origen étnico son los rasgos físicos y el color de piel y, a notable distancia, aunque ganando peso, los elementos culturales y las creencias y prácticas religiosas<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> La EPIE 2018 ofrece información relevante con relación a la persistencia de situaciones de gran precariedad y los retos que la sociedad vasca presenta. SANZO GONZÁLEZ, Luis, Precariedad y desigualdad en la población inmigrante extranjera en Euskadi: retos para una política de inclusión social, EN: SHERSHNEVA, Julia y FOUASSIER ZAMALLOA, Maite, coords., *Tendencias y retos en la integración de la población inmigrante en Euskadi: análisis de la Encuesta de la Población Inmigrante Extranjera en la CAE (EPIE 2018)*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Bilbao, abril 2022.

<sup>15</sup> CEDRE, op. cit.

<sup>16</sup> *Idem*, p. 225.





Finalmente, respecto a los delitos de odio según el *Informe sobre la evolución de delitos de odio en España 2021*<sup>17</sup> realizado por el Ministerio de Interior, la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) lidera el ranking de comunidades en el número de delitos de odio (11,92% por 100.000 habitantes), aunque se explica por un registro más eficaz de los incidentes y una mayor formación de los agentes<sup>18</sup>. Los ataques más repetidos son por causas racistas o xenófobas, aunque en redes sociales e internet también hay un porcentaje importante por ideología, orientación sexual e identidad de género.

En Euskadi en el informe de incidentes de odio<sup>19</sup> se consolida la prevalencia de los incidentes en primer lugar contra colectivos étnicos (en sentido amplio: raza, etnia, origen nacional, religión, creencia e ideología) y en segundo lugar contra los grupos sexuales. Las categorías que han experimentado un mayor incremento son el sexo, la diversidad funcional, seguidas por la orientación y la identidad sexual y el racismo y la xenofobia.

Por otro lado, la crisis sanitaria motivada por el COVID-19 ha tenido mayor incidencia en grupos vulnerables y en las minorías, como es la gitana<sup>20</sup> (también en las minorías religiosas<sup>21</sup>). La interrupción de determinadas actividades económicas y laborales ha perjudicado a la población más vulnerable con empleos y actividades precarias; las estrictas regulaciones en todos aquellos espacios de interacción social han afectado a todas las actividades en las que se generaban encuentros.

---

<sup>17</sup> MINISTERIO DE INTERIOR, *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España 2021*, Ministerio del Interior, Madrid, [2022], disponible en: [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/informe-sobre-la-evolucion-de-los-delitos-de-odio-en-Espana/Informe evolucion delitos odio Espana 2021 126200207.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/informe-sobre-la-evolucion-de-los-delitos-de-odio-en-Espana/Informe%20evolucion%20delitos%20odio%20Espana%202021%20126200207.pdf).

<sup>18</sup> Se ha implementado en el año 2020, la revisión y búsqueda proactiva de aquellos tipos penales más inespecíficos (lesiones, amenazas, acoso, coacciones, injurias, calumnias, etcétera) o grupos diana menos habituales (personas con discapacidad...), que requieren un chequeo más en profundidad para sacar a la luz el trasfondo de odio. *Idem*, p. 61., Nota metodológica final. Consideraciones sobre el aumento la cifra global en delitos de odio en el País Vasco.

<sup>19</sup> CÁTEDRA DE DERECHOS HUMANOS Y PODERES PÚBLICOS DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO, *Informe de incidentes de odio de Euskadi 2021*, Departamento de Seguridad, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2022, disponible en: [https://bideoak2.euskadi.eus/2022/04/11/news\\_76483/INFORME\\_DE\\_INCIDENTES\\_DE\\_ODIO\\_DE\\_EUSKADI\\_2021.pdf](https://bideoak2.euskadi.eus/2022/04/11/news_76483/INFORME_DE_INCIDENTES_DE_ODIO_DE_EUSKADI_2021.pdf).

<sup>20</sup> FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, *Discriminación y Comunidad Gitana: Informe anual FSG 2021*, Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2021, disponible en: [https://www.gitanos.org/centro\\_documentacion/publicaciones/fichas/134753.html.es](https://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/134753.html.es).

<sup>21</sup> Ver CORNEJO VALLE, Mónica y otros, *El impacto de la crisis del COVID-19 en las minorías religiosas en España: desafío para un escenario futuro*, Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Madrid, 2022, disponible en: [https://www.observatorioreligion.es/upload/91/32/INFORME\\_COVMINREL.pdf](https://www.observatorioreligion.es/upload/91/32/INFORME_COVMINREL.pdf).



Los diferentes informes que se han realizado permiten poner el foco de atención en ámbitos de mejora y sirven para concienciar sobre la importancia de poner en marcha medidas que eliminen la discriminación en los diferentes ámbitos en los que perdura la falta de igualdad de trato y la discriminación por las diferentes características protegidas.

Precisamente, la finalidad última del presente estudio es corregir los estigmas que sufren las personas por los prejuicios existentes, por ser asociados a determinadas características ajenas a su trayectoria vital o conducta y mejorar su reconocimiento social, así como remover los obstáculos para que puedan disfrutar de una vida digna y una mayor participación social, económica, política y cultural.

Se excluye expresamente del estudio la discriminación por razón de género al contar con normativa específica y con un organismo autónomo, Emakunde, que diseña, impulsa, asesora, coordina y evalúa las políticas de igualdad, y sensibiliza a la sociedad vasca con el fin de conseguir la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres en la CAE.

En cuanto al primero y previo acotamiento, se parte de que el derecho penal y la jurisdicción penal no puede ser la sede de una transformación social que permita avanzar en el mandato constitucional (artículo 9.2 CE) de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. El ámbito penal asume una configuración y finalidad muy diferente y posee como elemento característico el de ser la última ratio en la protección de los bienes jurídicos.

Son las administraciones públicas las que están directamente interpeladas en esta función, siendo, por tanto, el primer contorno del estudio, el estar dirigido a los servicios y prestaciones que gestionan las administraciones públicas vascas, lo que, por otro lado, corresponde al ámbito de actuación del Ararteko.

Siendo la frontera muy clara, aparentemente, lo público y lo privado está en muchos momentos entrecruzado, por ejemplo, en materia de acceso a una vivienda, dónde los proveedores privados tienen más peso en la oferta de vivienda que las administraciones públicas o en el acceso a un establecimiento abierto al público en el que la normativa expresamente prohíbe la discriminación por los motivos que son objeto de protección.



La lucha contra la discriminación está en esencia vinculada a la promoción de la igualdad efectiva. Siendo este paradigma de máximo interés, su alcance también supera con creces el objeto de este estudio que busca ceñirse únicamente a políticas públicas antidiscriminatorias.

Teniendo en cuenta la anterior acotación, y siendo un estudio preliminar por ser un ámbito novedoso de actuación pública, el objeto del estudio es dotar de un marco teórico, reunir las recomendaciones existentes, principalmente, por parte de los organismos internacionales, describir algunas actuaciones que se están realizando para combatir la discriminación y dirigir recomendaciones a las administraciones públicas vascas. No es objeto del estudio un examen detallado de las diferentes características protegidas cuya casuística es detallada y que supera la finalidad de este estudio dirigido a las administraciones públicas y no a establecer un corpus doctrinal que delimite las características protegidas. No obstante, como anexo se hace una selección de sentencias por si fuera de interés conocer el tratamiento jurisprudencial referido a los motivos protegidos y se incluye un índice para su localización por motivo y materia.

El estudio se estructura en los siguientes capítulos:

Inicialmente, se recoge una parte teórica con la caracterización y el marco jurídico y jurisprudencial en el que se analizan los principales instrumentos normativos y organismos que velan por el derecho a la igualdad y a la no discriminación, así como los instrumentos de planificación. Se recoge un apartado específico respecto a la necesidad de protección de las personas gitanas, que en los últimos años ha sido objeto de atención por parte de la UE, por ser una minoría cultural históricamente discriminada y que ha sufrido, especialmente, los efectos de la pandemia del COVID-19.

Posteriormente, se hace mención a los informes de los organismos internacionales, y a las recomendaciones que han formulado a España. Los informes internacionales constituyen una valoración objetiva, externa y basada en estándares internacionales que permite identificar problemas y defectos de forma rápida y confiable.

A partir de los informes de organismos internacionales, se identifican aquellos aspectos problemáticos del derecho antidiscriminatorio y de las políticas antidiscriminatorias en España, lo que permitirá orientar las recomendaciones.

Además, se ha estimado de interés conocer las actuaciones de las administraciones públicas vascas por lo que se ha solicitado información con relación a las actuaciones



que están realizando en materia de lucha contra la discriminación por razón de pertenencia étnica, origen, color de piel, religión, lengua, discapacidad, orientación sexual e identidad de género, así como las valoraciones, evaluaciones o estudios de impacto que, en su caso, se han realizado. Ello ha permitido conocer el esfuerzo y elevado interés en dar respuesta a este problema, lo que se estima de una manera muy positiva por el Ararteko.

El siguiente apartado contiene algunas actuaciones del Ararteko que afectan al principio de igualdad y en las que se han detectado actuaciones discriminatorias. Contiene la mención a los informes extraordinarios y a las resoluciones que se han dictado por esta institución a lo largo de los años que afectan al ámbito del estudio.

Asimismo, se han destacado algunas buenas prácticas vinculadas a los problemas y recomendaciones que se han puesto de relieve por los organismos internacionales.

A partir de la nutrida información recopilada, y tras el oportuno análisis realizado, finalmente el Ararteko formula unas conclusiones a modo de recopilatorio de los diferentes capítulos del estudio y algunas propuestas de actuación a las administraciones públicas vascas. Por último, se incorpora una selección de jurisprudencia, como ya se ha mencionado.

Las recomendaciones afectan a diversas áreas por la importancia de dar un tratamiento global a un problema que se observa en numerosas facetas de la vida social. Parece claro que son necesarias un conjunto de medidas de índole normativo y organizativos, así como con fines de investigación, formación, prevención o sensibilización y medidas de naturaleza pedagógica, conciliadora y restaurativa.

Con respecto a la **metodología** utilizada, el contenido de este estudio proviene de diferentes fuentes. En primer lugar, se ha realizado una revisión sistemática de la información existente en investigaciones y estudios doctrinales y en las intervenciones y recomendaciones y propuestas de actuación de los organismos internacionales, estatales y autonómicos. En el trabajo de documentación e investigación, el Ararteko ha contado con la colaboración del Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) al que agradece sus aportaciones.

En segundo lugar, se ha solicitado información detallada a las diferentes instituciones implicadas para conocer qué actuaciones vienen desarrollando y poder disponer



de un conocimiento lo más completo posible sobre lo que se está realizando en este ámbito.

Las administraciones públicas a las que se ha solicitado información y que han respondido a esta demanda son las siguientes: Gobierno Vasco, diputaciones forales y las entidades locales, Bilbao, Donostia/San Sebastián, Vitoria-Gasteiz, Barakaldo, Getxo, Ermua, Durango, Portugalete, Basauri, Irun, Errenteria, Ordizia, Eibar, Pasaia, Hernani y la Mancomunidad de Busturialdea. La información recibida ha sido muy diversa en cuanto a la extensión y al contenido, por lo que ha sido preciso un trabajo de sistematización y reelaboración que fue objeto de una nueva remisión a las diferentes administraciones, con la finalidad de que conozcan, antes de la redacción final del estudio, cómo se han reflejado en el mismo las actuaciones que se comunicaron al Ararteko. Ello ha permitido comprobar con antelación por las propias administraciones implicadas la información reelaborada por esta institución a partir de la respuesta a la petición formulada. Aunque las administraciones públicas han informado principalmente de las medidas puestas en marcha para gestionar la diversidad y favorecer la integración, el estudio incorpora la perspectiva del principio de igualdad y no discriminación por considerar que conlleva una perspectiva más equilibrada que debe inspirar todas las políticas públicas. La idea es tener en consideración al racismo, la aporofobia, el antigitanismo, la LGTBfóbica, o cualquier otra intolerancia como factores claves para promover la igualdad de trato y hacer frente a la discriminación. Por último, se han compilado determinadas actuaciones del Ararteko a lo largo de los años, como una muestra de las quejas que la ciudadanía vasca y las organizaciones sociales han puesto de relieve en este ámbito y se ha realizado una selección de jurisprudencia.

El presente estudio aspira a ser motor de otros estudios e informes, por la amplitud de ámbitos comprometidos a los que es necesario observar de manera continua para poder avanzar y desbrozar, capa tras capa, las causas y efectos de la discriminación. Y, probablemente resultarán necesarias más propuestas de las que se apuntan en este estudio por lo imbricada que se encuentra la discriminación y la desigualdad en nuestra sociedad y por su impacto en las vidas de las personas más vulnerables.



## CAPÍTULO II. Caracterización, marco jurídico y jurisprudencial

### II.1. Introducción

La evolución social y política ha puesto de manifiesto la importancia de establecer una protección jurídica para dar respuesta a la situación de ciertos grupos sociales sobre los que recaen profundos y consistentes prejuicios. Son grupos sociales en permanente situación de desventaja social.

La lucha contra la discriminación es social, política y jurídica. Su abordaje requiere analizar diferentes ámbitos de intervención para lograr resultados, ya que su efectividad va a depender del compromiso social, de voluntades y decisiones políticas, pero también de un marco jurídico protector.

Aunque no es la única clave, es indudable la importancia de una legislación que sea de aplicación y sea conocida por parte de las y los operadores jurídicos y de la ciudadanía y que conlleve pronunciamientos judiciales. También son necesarias medidas que permitan su divulgación, la posibilidad de denuncia y de acompañamiento a las víctimas.

En el presente apartado se analiza el marco jurídico actualmente vigente y que contiene los diferentes instrumentos, tanto los referidos a la normativa propiamente dicha, como a los organismos que velan por su cumplimiento, y, por tanto, las principales medidas que se han impulsado en la lucha contra la discriminación.

El marco jurídico reviste notable complejidad por afectar al Derecho Internacional de los derechos humanos y al Derecho de la Unión Europea, así como al derecho interno público y privado. Contiene una dimensión general, colectiva e individual y contempla una multitud de finalidades (preventiva, disuasoria, reparadora o compensatoria).

Para afrontar dicha complejidad es necesario delimitar el contenido concreto objeto del presente estudio. La lucha contra la discriminación está íntimamente ligada a la igualdad, uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico y un pilar fundamental del Estado social y democrático de Derecho (artículo 1 Constitución Española (CE)). Así, la importancia de la igualdad tiene su reflejo en el artículo 9.2 de la CE que reconoce y posibilita un trato diferencial y legítimo en un Estado social y democrático de Derecho frente a grupos en desventaja social, lo que permite ir más allá



de la igualdad formal, hacia una igualdad material o de oportunidades. Precisamente, la previsión de adopción de acciones positivas o medidas especiales y la promoción de la igualdad material y de oportunidades es consustancial al Estado social.

El análisis del marco jurídico podría ser inabarcable, por lo que se ha intentado limitarlo y resumir los principales instrumentos, para evitar que, su complejidad y extensión, impidan tener acceso al panorama jurídico más relevante y pueda desbordar el objeto de este estudio.

El presente estudio se concreta, por tanto, en un aspecto derivado de la igualdad: la prohibición de discriminación, cuya incorporación al ordenamiento jurídico posibilita la protección a las personas que pertenecen a determinados grupos sociales y que se les encasilla en categorías que han estado históricamente relacionadas con un trato discriminatorio. Por lo tanto, la principal delimitación la encontramos en el artículo 14 de la CE: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Se quiere dejar apuntado desde este momento que el artículo 14 no establece un *numerus clausus* sino “determinadas diferencias históricamente muy arraigadas”<sup>22</sup>.

En consonancia con la previsión constitucional, nos detenemos básicamente en la **prohibición de discriminación** hacia determinados grupos que han sufrido estigmatización, subordinación, maltrato y desprotección histórica por razón de determinadas características por lo que se ha considerado que tienen que ser protegidos frente a la discriminación sufrida, que pone en tela de juicio el libre desarrollo de la personalidad y, en todo caso, porque todas las personas son titulares del derecho a la dignidad y del resto de los derechos humanos. El reconocimiento de la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes y el libre desarrollo de la

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 128/1987, de 16 de julio, ECLI:ES:TC:1987:128. “El art. 14 de la Constitución viene a establecer, en su primer inciso, una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la ley. Pero, a continuación, procede a referirse expresamente a una serie de prohibiciones de motivos de discriminación concretos, entre los que se encuentran los derivados del sexo de las personas. Esta referencia constitucional expresa no implica (como ya ha señalado este Tribunal: STC 75/1983, fundamento jurídico 3.º, entre otras) la creación de una lista cerrada de supuestos de discriminación; pero si representa una explícita interdicción del mantenimiento de determinadas diferenciaciones históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos, como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones no sólo desventajosas, sino abiertamente contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10 de la CE” (FJ5). Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/860>.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) también mantiene una lista abierta, ver Sentencia TEDH (STEDH), de 15 de marzo de 2016, Novruk y otros c. Russia, apdo. 90, disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161379>.



personalidad, son los fundamentos del orden público y la paz social, art. 10 CE. Por ello, la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) de Naciones Unidas (ONU) sigue siendo la referencia fundamental al reconocer de una manera clara y sin ambages que: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”<sup>23</sup> (artículo 1).

La necesidad de protección está justificada por la lesión grave e injusta de la dignidad humana que acompaña a estas conductas y que suele estar unida de manera inequívoca a una situación de debilidad social y económica del grupo al que pertenece la víctima y ello con independencia de su conducta, méritos y trayectorias personales<sup>24</sup>. La vulnerabilidad puede venir por la condición del sujeto (condición sexual, discapacidad...) o por su situación (exclusión social, migración forzosa...).

Por lo tanto, el objeto de análisis es el derecho fundamental a no sufrir discriminación por las causas previstas en el artículo 14 de la CE. Este derecho interpela a los poderes públicos y a la sociedad en general, ya que afecta a las relaciones entre particulares<sup>25</sup>. Las personas físicas no están compelidas en sus relaciones privadas a promover la igualdad material o remover los obstáculos para que dicha igualdad sea efectiva pero la prohibición de discriminar en las relaciones privadas atañe a todas las personas, asociaciones, empresas, partidos políticos, esto es, a la sociedad, en general. Precisamente, en el ámbito privado es donde más se están perpetuando conductas discriminatorias, como es en el acceso a establecimientos abiertos al público o en la contratación de bienes y servicios en el mercado privado (alquiler de una vivienda), lo que va a exigir una mayor intervención pública, como se propone en el presente estudio. Se demanda a los poderes públicos un **papel más activo de protección** a determinados grupos para su inclusión social, económica y cultural.

Como se analiza a lo largo del presente estudio, la manera en la que ha evolucionado el derecho antidiscriminatorio ha llevado a que se protejan determinadas características y no otras, y a que tengan diferente grado de protección una característica frente a otra, aunque el artículo 14 CE no delimita las características protegidas. El dinamismo de nuestra sociedad lleva a que la lista se vaya ampliando, esto es, a la

<sup>23</sup> ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948, 217 A (III), disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

<sup>24</sup> REY MARTÍNEZ, Fernando, *Derecho antidiscriminatorio*, Aranzadi, Pamplona, 2019, pp. 40 y 44.

<sup>25</sup> STC 108/1989, de 8 de junio, ECLI:ES:TC:1989:108. “El respeto de la igualdad ante la Ley se impone a los órganos del poder público, pero no a los sujetos privados, cuya autonomía está limitada solo por la prohibición de incurrir en discriminaciones contrarias a orden público constitucional, como son, entre otras, las que expresamente se indican en el artículo 14 CE” (FJ1). Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1314>.





incorporación de nuevos motivos de protección, como es el derivado del uso de algoritmos en la inteligencia artificial. El diseño y uso de algoritmos es cada vez más extenso con el riesgo de discriminación que ello conlleva, como ya se ha detectado en un informe de la Comisión Europea<sup>26</sup>.

Aunque en el presente estudio no nos vamos a detener en detalle en los diferentes motivos de protección, es necesario hacer referencia a que cada motivo o característica plantea retos muy diferentes. Su variedad y alcance es variopinto: color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, opinión política o de otra índole, posición económica, nacimiento, discapacidad, edad, nacionalidad, estado civil, situación familiar, orientación sexual, identidad de género, estado de salud, lugar de residencia, situación económica y social, entre otros que pueden ir sumándose. No todos estos motivos han sido protegidos de la misma manera y algunos pueden solaparse entre ellos. La característica o situación identificable puede ser objetiva, como la edad o bien subjetiva, como es una convicción; algunas creencias o convicciones pueden hacer que las personas se distingan entre ellas y den lugar a enfrentamientos múltiples, así cuando es una minoría la que sostiene una posición, realidad frecuente en estos momentos en los que la pluralidad y diversidad es una característica de nuestras sociedades.

El derecho a no sufrir ninguna discriminación, el derecho antidiscriminatorio tuvo su origen en EEUU, inicialmente respecto a la característica de etnia o raza y se ha extendido a Europa habiendo tenido como motor principal, la igualdad por motivo de género, al que se han ido uniendo diferentes características protegidas con el tiempo y, seguramente, irán añadiéndose más, como decíamos, por la propia evolución social.

En el presente apartado se recoge el marco jurídico internacional por ser una fuente de obligaciones para el Estado, al asumir los compromisos derivados de la suscripción y ratificación de los diferentes pactos y convenios internacionales. A nivel internacional hay un importante corpus normativo relativo a los derechos que prohíben la discriminación. La suscripción de dichos pactos y convenios conllevan determinadas obligaciones respecto a su cumplimiento y respecto a la participación en el proceso de elaboración de los informes de los organismos internacionales sobre el

---

<sup>26</sup> Las propias características de la inteligencia artificial, como es su carácter velado o su complejidad, impredecibilidad, y su autonomía puede dificultar comprobar el cumplimiento de las normas de protección de los derechos fundamentales y puede impedir su aplicación. Ver: COMISIÓN EUROPA, *Libro blanco sobre la inteligencia artificial, un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*, COM(2020) 65 final, Bruselas, 19.2.2020, p. 10-12, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0065>.



cumplimiento por parte del Estado de los mismos. En el Capítulo III del presente estudio se analizan dichos informes de los organismos internacionales de supervisión en materia de derechos humanos que han emitido respecto a España. Estos organismos evalúan de manera periódica el cumplimiento del Estado de las obligaciones y compromisos suscritos y elaboran recomendaciones de carácter general, en las que especifican, aclaran e interpretan, las obligaciones derivadas de los tratados. Asimismo, se analizan los instrumentos normativos y organismos con los que se cuenta a nivel interno.

A continuación, mencionamos los principales organismos e instrumentos normativos de lucha contra la discriminación a nivel europeo e internacional:

## II.2. Principales instrumentos del Derecho europeo e internacional en la lucha contra la discriminación

Los principales organismos e instrumentos normativos tienen su origen y procedencia en el derecho internacional de los derechos humanos y sus propuestas y recomendaciones han ido poco a poco incorporándose al ordenamiento interno. Comprende a la ONU, con un ámbito de intervención global y al Consejo de Europa y la Unión Europea, a nivel regional, así como los órganos jurisdiccionales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ([TEDH](#)) y el [Tribunal de Justicia de la Unión Europea](#) (TJUE). También se menciona a nivel interno la transposición de la normativa europea que se ha realizado en España, así como la creación del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica del Ministerio de Igualdad del Gobierno Español (CEDRE) y la modificación operada por la [Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación](#) y la previsión de un nuevo órgano: la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación.

El apartado correspondiente a la UE es el más extenso por su importancia al haber sido la UE la que ha impulsado en Europa un cuerpo normativo antidiscriminatorio y el establecimiento de organismos especializados.

### II.2.1. Naciones Unidas

El [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#)<sup>27</sup> en su artículo 26 proclama: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a

<sup>27</sup> Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-10733>.



igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Asimismo, el [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales \(PIDESC\)](#)<sup>28</sup>, establece en su artículo 2.2: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se anuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

La Observación general N° 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)<sup>29</sup> aclara la interpretación del artículo 2.2 del Pacto.

Mencionamos, además, algunas de las convenciones de las ONU para luchar contra la discriminación, aunque en numerosos textos internacionales es objeto de atención: La [Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial](#) (CIEDR) de 1965<sup>30</sup>, la [Convención sobre los Derechos del Niño de 1989](#)<sup>31</sup> y la [Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad](#) (CDPD) de 2007<sup>32</sup>.

Se cita por su interés el artículo 4 c) de la CIEDR, que obliga a los Estados parte a no permitir que las autoridades públicas o las instituciones públicas nacionales o locales promuevan o inciten la discriminación racial.

<sup>28</sup> Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1977-10734>.

<sup>29</sup> CDESC, Observación General n° 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/659980?ln=es>.

<sup>30</sup> Adhesión de España al Convenio Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965, con una reserva a la totalidad del artículo XXII (Jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia) (BOE núm. 118, de 17 de mayo de 1969), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-597>.

<sup>31</sup> Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1990), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-31312>.

<sup>32</sup> Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 (BOE núm. 96, de 21 de abril de 2008), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-6963>.



### II.2.2. Consejo de Europa

El [Convenio Europeo de Derechos Humanos](#) (CEDH)<sup>33</sup> establece en su artículo 14 la prohibición de la discriminación que garantiza la igualdad de trato en el goce de los derechos reconocidos en el Convenio.

Los derechos sustantivos incluidos en el CEDH cubren diversas áreas, por ejemplo, el derecho a la vida, el derecho al respeto de la vida privada y familiar y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

Además, el TEDH conoce de las reclamaciones por vulneración del artículo 14 cuando se plantea una cuestión de discriminación en relación con una de las áreas cubiertas por un derecho reconocido en el Convenio. Aunque las legislaciones nacionales suelen reconocer similares derechos, la protección que ofrece el TEDH ha sido habitualmente más amplia y su jurisprudencia una fuente de inspiración, tanto en la aplicación del derecho de la UE como de las legislaciones nacionales.

Mencionamos expresamente el [Protocolo núm. 12 \(2000\) a la CEDH](#)<sup>34</sup>, que amplía el alcance de la prohibición de la discriminación al garantizar la igualdad de trato en el disfrute de todos los derechos, incluidos los derivados de la legislación nacional, prohibiendo la discriminación por parte de una autoridad pública tanto en facultades regladas como discrecionales o por acción y omisión, por lo que su ámbito de aplicación es mayor que el del artículo 14, que se reduce a los derechos reconocidos en el CEDH.

El Informe explicativo del Protocolo núm. 12 también indica que, aunque el Protocolo protege principalmente a las personas frente a la discriminación de los poderes públicos o, también se aplica a las relaciones entre los particulares que normalmente deben ser reguladas por el Estado. Pueden incluirse aquí, por ejemplo, la denegación arbitraria del acceso al trabajo, a los restaurantes, a los servicios ofrecidos al público por particulares, como la asistencia médica, o a los suministros, como el agua y la electricidad, esto es, cuando desempeñan funciones que conlleva una decisión sobre el modo de ofrecer bienes y servicios a disposición del público.

---

<sup>33</sup> En numerosos instrumentos del Consejo de Europa se recoge el principio de no discriminación, para acceder a ellos se puede consultar: <https://www.coe.int/en/web/conventions/>.

<sup>34</sup> Instrumento de ratificación del Protocolo número 12 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (núm. 177 del Consejo de Europa), hecho en Roma el 4 de noviembre de 2000 (BOE núm. 64, de 14 de marzo de 2008), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-4891>.



Otro tratado principal en materia de derechos humanos del Consejo de Europa es la [Carta Social Europea revisada](#) (CSE)<sup>35</sup>, que contiene un artículo E, que prohíbe expresamente la discriminación. Su protocolo adicional prevé un sistema de reclamaciones colectivas en el marco de la CSE, en virtud del cual las organizaciones no gubernamentales (ONG) con derecho a participar en el Consejo de Europa pueden interponer reclamaciones colectivas por cualquier incumplimiento de la CSE contra todo Estado que haya ratificado el protocolo. El [Comité Europeo de Derechos Sociales](#) (CEDS) es el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la Carta por parte de los Estados.

Por último, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), órgano del Consejo de Europa, supervisa los problemas de racismo, xenofobia, antisemitismo, intolerancia y discriminación racial.

### II.2.3. Unión Europea

La prohibición de discriminación por razón de nacionalidad es un principio fundamental contemplado en el [Tratado de Funcionamiento de la UE](#) (TFUE) (artículos 18 y 45)<sup>36</sup>. Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, la UE adquirió la capacidad de adoptar medidas para combatir la discriminación por diversos motivos. El artículo 2 del [Tratado de la Unión Europea](#) (TUE)<sup>37</sup> establece el principio de no discriminación como uno de los valores fundamentales de la UE: “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”. El artículo 10 TFUE, que se adoptó tras el Tratado de Lisboa, exige que, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la UE luche contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

---

<sup>35</sup> Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996 (BOE núm. 139, de 11 de junio de 2021), disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-9719](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-9719).

<sup>36</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) C 202/1, de 7.06.2016), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>.

<sup>37</sup> Tratado de la Unión Europea (DOUE C 202/1, de 7.6.2016), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>.



De conformidad con el artículo 19 TFUE, el Consejo, por unanimidad, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Unión.

Asimismo, la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) (CDFUE)<sup>38</sup> recoge en varios de sus artículos previsiones que afectan a la lucha contra la discriminación empezando por el artículo 21 CDFUE, que prohíbe la discriminación por cualquier motivo, ya sea sexo, raza, origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual. El artículo 23 consagra el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución. El artículo 26 reconoce y respeta el derecho de las personas con discapacidad a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad. Además, la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley está consagrada en el artículo 20 CDFUE.

### Directivas sobre igualdad de trato

La principal normativa adoptada por la UE, que hace frente a la discriminación en los ámbitos objeto del presente estudio comprende dos directivas adoptadas en el año 2000: la [Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo \(2000/78/CE\)](#)<sup>39</sup>, que prohíbe la discriminación por motivos de orientación sexual, religión o convicciones, edad o discapacidad en el ámbito del empleo y la formación profesional, y la [Directiva sobre igualdad racial \(2000/43/CE\)](#)<sup>40</sup>, que prohíbe la discriminación por motivos de origen racial o étnico en el ámbito del empleo y la formación profesional, pero también en el acceso al sistema de bienestar social y a la seguridad social, así como a los bienes y servicios, esto es a la educación, la asistencia sanitaria, y la oferta de

<sup>38</sup> Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) C 83/389, de 30.3.2021), disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>.

<sup>39</sup> 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 (DOCE L 303/16, de 2.12.2000), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32000L0078>.

<sup>40</sup> 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 (DOCE L 180/22, de 19.7.2000), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32000L0043>.



bienes y servicios y el acceso a los mismos, como la vivienda. Es de aplicación tanto a los sectores públicos, incluidos los organismos públicos, como privados.

Estas directivas supusieron una importante ampliación del ámbito de aplicación de la legislación de la UE contra la discriminación.

La estructura de las dos directivas y los conceptos básicos son semejantes en ambos casos (definiciones, acción positiva, características mínimas, defensa de derechos, carga de la prueba, difusión de la información, diálogo con los interlocutores sociales y ONG, sanciones...).

Ambas prohíben distintas formas de discriminación: la discriminación directa o indirecta, el acoso y el mandato de discriminación. Además, exigen a los Estados miembros que dispongan sanciones y recursos eficaces.

Los motivos que prevén las directivas no se pueden aumentar<sup>41</sup>, a diferencia del artículo 14 CEDH.

En la CDFUE, la lista de motivos tampoco es exhaustiva, tal y como se deduce de la fórmula “y en particular” (artículo 21), pero la Carta vincula únicamente a las instituciones de la UE, y a los Estados miembros cuando interpretan y aplican la normativa comunitaria.

En consecuencia, el principio de no discriminación no prohíbe en la UE todas las diferencias de trato, sino solo las discriminaciones por los motivos protegidos en las directivas. Las características protegidas son el sexo, origen racial o étnico, la edad, la discapacidad, la religión o las creencias y la orientación sexual.

---

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 11 de julio de 2006, Sonia Chacón Navas c. Eurest Colectividades SA, C-13/05, ECLI:EU:C:2006:456. “Una persona que haya sido despedida por su empresario exclusivamente a causa de una enfermedad no está incluida en el marco general establecido por la Directiva 2000/78, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, para luchar contra la discriminación por motivos de discapacidad. En efecto, aunque debe entenderse que el concepto de ‘discapacidad’ a efectos de la Directiva 2000/78 se refiere a una limitación derivada de dolencias físicas, mentales o psíquicas y que suponga un obstáculo para que la persona de que se trate participe en la vida profesional, es preciso excluir la equiparación pura y simple de los conceptos de ‘discapacidad’ y de ‘enfermedad’. Al utilizar en el artículo 1 de dicha Directiva el concepto de ‘discapacidad’, el legislador escogió deliberadamente un término que difiere del de ‘enfermedad’. (...). En cualquier caso, la Directiva 2000/78 no contiene indicación alguna que sugiera que los trabajadores se encuentran protegidos en virtud de la prohibición de discriminación por motivos de discapacidad tan pronto como aparezca cualquier enfermedad”, apartados 43 a 47 y el punto 1 del fallo). Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0013>.



En cambio, como veíamos, el CEDH ofrece una lista abierta. En el CEDH, el artículo 14 contiene una lista abierta de motivos, que coinciden con los contemplados en las directivas, pero con un alcance más amplio. Así, según este artículo, los derechos y libertades deben asegurarse sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

El artículo 14 del CEDH se aplica en relación con el disfrute de los derechos sustantivos reconocidos en el propio Convenio; y, como hemos visto, el Protocolo n 12 al CEDH cubre, además, todos los derechos reconocidos en el ámbito nacional, aunque no estén incluidos en el ámbito de los derechos amparados por el CEDH. La CE también establece una lista abierta (artículo 14), como veíamos.

A diferencia de esto, la prohibición de la discriminación en virtud de las directivas de la UE en materia de no discriminación se aplica únicamente en determinadas áreas y no se protegen todos los motivos por igual. De tal manera que se protege la orientación sexual, convicciones o creencias religiosas, la discapacidad y la edad en el acceso al empleo, los criterios de selección, las condiciones de empleo, incluidos el despido o cualquier cese laboral y la retribución, el acceso a la orientación y formación profesional; la prohibición de discriminar también se aplica a las organizaciones sindicales y patronales. Sin embargo, respecto al sistema de bienestar social, la asistencia sanitaria, la educación y el acceso a la formación profesional permanente, así como a las ayudas económicas al estudio, el sistema de seguridad social y la atención social o el acceso al suministro de bienes y servicios, incluida la vivienda o bien con respecto a cualquier actividad económica en donde medie una remuneración (acceso a establecimientos abiertos al público, locales o tiendas...) así como respecto al uso de la inteligencia artificial se va a proteger únicamente respecto al motivo de origen racial o étnico.

Respecto a la vivienda, esto es, la garantía de la igualdad de trato por parte de los propietarios públicos o privados y los agentes inmobiliarios en la decisión de arrendar y vender inmuebles a determinadas personas, garantía fundamental, por ser una necesidad básica de las personas, no se recoge una mención expresa, aunque, con la limitación ya señalada, su protección es muy clara en la CDFUE, artículos 7 y 34.3 y, también, si se interpreta de acuerdo a la legislación internacional sobre derechos humanos, (artículo 8 CEDH o artículo 11 PIDESC) y en estos momentos, en aplicación de la Ley 15/2022.





En definitiva, en la normativa de la UE únicamente hay protección contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual en el ámbito de empleo, de tal manera que el origen racial o étnico (y, evidentemente, el sexo) son categorías más protegidas que la religión, las convicciones, la edad, la orientación sexual y la discapacidad.

Sin perjuicio de lo anterior, hay que hacer una salvedad ya que la CDPD forma parte del ordenamiento jurídico de la UE. La UE firmó la Convención el 30 de marzo de 2007 por lo que es parte desde el 22 de enero de 2011. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 216, apartado 2, del TFUE, los acuerdos internacionales celebrados por la UE vinculan a la Unión y a los Estados miembros y forman parte del Derecho de la Unión. Puesto que la UE es parte en la CDPD, las instituciones y los Estados miembros de la UE deben cumplir la Convención cuando apliquen el Derecho de la Unión. Además, los distintos Estados miembros se han adherido a la CDPD por derecho propio, lo cual les impone obligaciones directas. La CDPD se ha convertido en un instrumento de referencia para la interpretación del Derecho de la Unión y el Derecho derivado del CEDH en materia de discriminación por motivos de discapacidad. En 2013, el TJUE señaló al respecto que la Directiva 2000/78 debe interpretarse, en la medida de lo posible, de conformidad con dicha Convención<sup>42</sup>.

En 2015, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CPD) llevó a cabo su primera revisión para evaluar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la UE<sup>43</sup>. En sus observaciones finales, el Comité se mostró preocupado porque las directivas de la UE no prohibieran expresamente la discriminación por razones de discapacidad y no previeran los ajustes razonables para las personas con discapacidad en los ámbitos de la protección social, la asistencia sanitaria, la rehabilitación, la educación y la prestación de bienes y servicios, como la vivienda, el transporte y los seguros, solamente la prevén en el ámbito del empleo. Recomienda que la UE amplíe la protección contra la discriminación a las personas con discapacidad mediante la adopción de la Directiva horizontal sobre la igualdad de trato propuesta.

La CDPD incluye una amplia lista de derechos de las personas con discapacidad, con la finalidad de garantizar la igualdad en el disfrute de sus derechos, así como de imponer al Estado una serie de obligaciones de acción positiva.

---

<sup>42</sup> STJUE de 11 de abril de 2013, *Jette Ring c. Dansk almennyttigt Boligselskab y Skouboe Werge c. Pro Display*, C335/11 y C 337/11, ECLI:EU:C:2013:222, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:62011CJ0335>.

<sup>43</sup> CPD, *Observaciones finales sobre el informe inicial de la Unión Europea*, CRPD/C/EU/CO/1, 2 de octubre de 2015, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/812354?ln=es>.



La prohibición de discriminación se aplicará, asimismo, a los nacionales de terceros países, sin perjuicio de las disposiciones que regulan la entrada y la residencia. Se trata de un elemento importante de ambas directivas que pone de relieve que la prohibición de discriminación protege a todas las personas que se encuentren en territorio de la UE y no solo a los ciudadanos y ciudadanas de la UE. No son de aplicación a las personas nacionales de terceros países, de Estados que no son miembros de la UE, en relación con las condiciones de entrada y de residencia en la UE y con el acceso al mercado laboral y la ocupación. También establecen que queda excluido de su ámbito de aplicación “cualquier tratamiento derivado de la situación jurídica de los nacionales de terceros países”.

La propuesta de una Directiva horizontal merece una atención especial. Desde hace años las instituciones de la UE están analizando una propuesta conocida como la “[Directiva horizontal](#)”<sup>44</sup> para ampliar la protección por motivos de religión o convicciones, edad, discapacidad y orientación sexual a los ámbitos de educación, la protección social, en articular la asistencia sanitaria y la seguridad social y el acceso a bienes y servicios y su suministro, incluido la vivienda. Además, incorpora la discriminación por motivos múltiples (artículos 1 y 3 bis). Hasta que no se apruebe la misma<sup>45</sup> únicamente se puede alegar el artículo 21 de la CDFUE. El problema es que dicha alegación únicamente cabe cuando es de aplicación la normativa de la UE o la normativa estatal de transposición de la normativa de la UE. La propuesta de esta nueva directiva permanece bloqueada en el Consejo, donde requiere unanimidad para su adopción.

El Dictamen del año 2021 de la [Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) (FRA)<sup>46</sup> sigue insistiendo en que el legislador de la UE debe seguir explorando todas las vías posibles para que se adopte la Directiva sobre la igualdad de trato sin más demora.

<sup>44</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 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 {SEC(2008) 2180} {SEC(2008) 2181}, COM(2008) 426 final, Bruselas, 2.7.2008, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX%3A52008PC0426>.

<sup>45</sup> Entre los motivos que impiden su tramitación mencionan la falta de seguridad jurídica, el reparto de competencias y las repercusiones prácticas, financieras y jurídicas. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe de situación sobre 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: informe de situación*, Bruselas, 27 de mayo de 2019, 9567/1/19, REV 1, SOC 381, ANTIDISCRIM 13, JAI 564, MI 463, FREMP 73, p. 2, disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9567-2019-REV-1/es/pdf>.

<sup>46</sup> FRA, *Informe sobre los derechos fundamentales 2021, Dictámenes de la FRA*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021, disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/fd334025-c990-11eb-84ce-01aa75ed71a1>.



Por otro lado, por ahora, el TJUE<sup>47</sup> no se ha pronunciado en base al artículo 21 de la Carta para ampliar los motivos.

La necesidad de su aprobación es compartida por un amplio sector, por la importancia de aumentar la protección, la posibilidad de incorporar la discriminación múltiple, que permite la protección jurídica cuando confluyen diferentes características, y para evitar el riesgo de una jerarquía en la atención pública según el motivo protegido.

A pesar de dichas carencias, las directivas vigentes han tenido un peso importante, que es importante subrayar, y supusieron que algunos Estados miembros de la UE empezaran a legislar sobre esta materia y a proteger determinadas categorías, que no habían tenido adecuada protección hasta entonces, como fue el caso de España.

### Supervisión de las directivas

Como dato de interés, se señala que ambas directivas deben ser objeto de informes periódicos en aplicación del artículo 17 Directiva 2000/43/CE y del artículo 19 Directiva 2000/78/CE. Los Estados miembros deben comunicar toda la información disponible sobre su aplicación para que la Comisión pueda elaborar un proyecto de informe de evaluación que examine las medidas que se han adoptado en aplicación de las mismas. Además, en virtud de la [Recomendación \(UE\) 2018/951 de la Comisión de 22 de junio de 2018](#)<sup>48</sup>, sobre normas relativas a los organismos para la igualdad, los Estados miembros están invitados a incluir información sobre cómo tienen en cuenta dicha Recomendación en sus comunicaciones sobre la aplicación de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE, lo que permitiría hacer una evaluación de su impacto.

Así, el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de las directivas<sup>49</sup> puso de relieve que las dos directivas no armonizan las sanciones

---

<sup>47</sup> FRA, *Manual de legislación europea contra la discriminación*, edición de 2018, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, p. 70, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/849156>.

<sup>48</sup> Recomendación (UE) 2018/951 de la Comisión de 22 de junio de 2018, sobre normas relativas a los organismos para la igualdad (DOUE L 167/728, de 4.7.2018), disponible en: <https://www.boe.es/doue/2018/167/L00028-00035.pdf>.

<sup>49</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Informe conjunto sobre la aplicación de la 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 ("Directiva de igualdad de género" y la 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 ("Directiva de igualdad de empleo") {SWD(2014) 5 final}, COM/2014/02 final, Bruselas, 17.1.2014, (en adelante Informe de la*



y los recursos en caso de discriminación, pero obligan a los Estados miembros a establecer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, y a garantizar que se puedan incoar acciones judiciales para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en ellas, precedidas, en su caso, de un procedimiento administrativo. El informe plantea que subsisten motivos de preocupación en lo que se refiere a la disponibilidad de recursos en la práctica, y respecto a si las sanciones que se imponen en casos concretos cumplen plenamente los requisitos de las directivas.

El informe pone el ejemplo del caso de *Accept*<sup>50</sup>, el TJUE señaló que la Directiva 2000/43/CE impide que la ley nacional disponga sanciones puramente simbólicas y que, con arreglo a determinadas condiciones, se incumpliría la Directiva si únicamente cupiera la amonestación en caso de discriminación.

Por ello el informe concluye que, a la luz de estas cuestiones, la Comisión supervisará de cerca las normas aplicadas en el uso de sanciones y los recursos en los Estados miembros puesto que la Comisión supervisa el cumplimiento de las directivas en la práctica administrativa. De tal manera que cabe acudir a un procedimiento de infracción cuando una normativa infringe el contenido de las directivas, como puede ser el requisito de independencia o de las competencias de los organismos responsables del fomento de la igualdad de trato o la existencia sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

La Comisión también lleva a cabo un seguimiento en el contexto de su informe anual sobre la aplicación de la CDFUE.

Entre las conclusiones del informe se señala como un reto actual, la aplicación de la normativa. Plantea que las encuestas muestran la discrepancia entre la discriminación sufrida y los datos sobre la misma. Su aplicación está siendo muy diversa y aprecia la necesidad de mayor número de resoluciones judiciales para su mayor clarificación.

---

**Comisión Europea de 2021 sobre aplicación de la Directiva 2000/43/CE y de la Directiva 2000/78/CE**, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:52014DC0002>.

<sup>50</sup> STJUE de 25 de abril de 2013, *Asociația Accept c. Consiliul National pentru Combaterea a Discriminării*, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:27562. “En un procedimiento en que una asociación legalmente autorizada para ello solicita que se constate y sancione una discriminación, en el sentido del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2000/78, las sanciones que el Derecho nacional debe prever en aplicación del artículo 17 de dicha Directiva también deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, incluso cuando no haya una víctima identificable” (62). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0081>.



Los diferentes informes publicados por la Comisión Europea<sup>51</sup> en los que se analiza el desarrollo de la normativa antidiscriminatoria en Europa en los Estados miembros y en otros Estados como Croacia, República del Norte de Macedonia, Islandia, Liechtenstein, Noruega o Turquía ponen en evidencia las dificultades para acudir a la vía judicial (duración de los procedimientos, costas judiciales y carencias para la consecución del beneficio de justicia gratuita, obstáculos derivados de la interpretación lingüística, complejidad de la normativa, dificultades en la prueba por no disponer de datos estadísticos, etc.). Otra limitación que apuntan afecta a los órganos de igualdad, ya que sus resoluciones no siempre se cumplen por las autoridades públicas.

### Reglas sobre la carga de la prueba

Entre las aportaciones más importantes que incorporaron las directivas fue la propuesta de inversión de la carga de la prueba ante los tribunales y demás autoridades competentes, que supuso un cambio en la concepción de quien ostenta la obligación de demostrar los hechos que son objeto de denuncia. Las directivas requieren de los Estados que adopten las medidas necesarias para garantizar que corresponda a la parte demandada demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato, cuando una persona que se considere perjudicada por la no aplicación de dicho principio alegue hechos que permiten presuponer la existencia de discriminación directa o indirecta. Está prevista en el artículo 8 de la Directiva 2000/43/CE y en el artículo 10 Directiva 2000/78/CE.

Tras el establecimiento de los hechos de los que se pueda desprender la presunción de discriminación, la parte demandada deberá acreditar que el trato menos favorable no se basa en uno de los motivos protegidos y para poder destruir la presunción de discriminación debe demostrar que la víctima no se halla en una situación similar a la referencia comparativa o que la diferencia de trato se basa en un factor objetivo no relacionado con el motivo protegido, esto es que concurre una causa de

---

<sup>51</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Developing anti-discrimination law in Europe* (a partir del año 2016 se denominan *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe*), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2010, disponible en: [https://op.europa.eu/en/search-results?p\\_p\\_id=eu\\_europa\\_publications\\_portlet\\_pagination\\_PaginationPortlet\\_INSTANCE\\_gDB-sAazqs5X2&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&queryText=Developing%20anti-discrimination%20law%20in%20Europe&facet.collection=EUPub&sortBy=RELEVANCE-DESC&SEARCH\\_TYPE=SIMPLE&QUERY\\_ID=257039104&&resultsPerPage=10&startRow=1&QUERY\\_ID=257039104](https://op.europa.eu/en/search-results?p_p_id=eu_europa_publications_portlet_pagination_PaginationPortlet_INSTANCE_gDB-sAazqs5X2&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&queryText=Developing%20anti-discrimination%20law%20in%20Europe&facet.collection=EUPub&sortBy=RELEVANCE-DESC&SEARCH_TYPE=SIMPLE&QUERY_ID=257039104&&resultsPerPage=10&startRow=1&QUERY_ID=257039104).



justificación. Al analizar las diferentes modalidades de discriminación se estudia con más detalle esta importante aportación, que introdujeron las directivas.

### Medidas específicas

Las directivas autorizan expresamente a los Estados miembros, aunque sin obligarlos, a mantener o adoptar medidas específicas destinadas a prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por cualquiera de los motivos contemplados en las directivas<sup>52</sup>.

La CDFUE reconoce expresamente el derecho de las personas con discapacidad a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad<sup>53</sup>. Esta posibilidad es sumamente interesante porque abre un campo de intervención a los Estados para establecer medidas que permitan remover los obstáculos que impiden el logro de una igualdad efectiva. El TFUE también prevé la adopción de acciones adecuadas para combatir la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o creencia, discapacidad, edad o sexual orientación<sup>54</sup>.

El TJUE en sus sentencias ha establecido determinados criterios. En primer lugar, las medidas de acción positiva deben ser excepciones al principio de no discriminación por lo que deben ser acordadas de manera restrictiva. En segundo lugar, deben tener como finalidad alcanzar la igualdad material para lo que deben diseñarse para proporcionar la igualdad de oportunidades y deben de poder cumplir el test de proporcionalidad, esto es, la legitimación, efectividad y necesidad de las medidas<sup>55</sup>. Más adelante se analizan con mayor detalle.

### Organismos de igualdad

El artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE prevé la creación de uno o varios organismos dedicados a la lucha contra la discriminación, que tenga por objeto la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su

<sup>52</sup> Art. 5 Directiva 2000/43/CE y art. 7 Directiva 2000/78/UE.

<sup>53</sup> Art. 26 CDFUE.

<sup>54</sup> Art. 19 TFUE.

<sup>55</sup> Ver Estudio EQUINET, *Exploring Positive Action as a Means to fight Structural Discrimination in Europe*, Equinet, Bruselas, 2021, p. 83, disponible en: <https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2022/04/Exploring-positive-action-as-a-means-to-fight-structural-discrimination-in-Europe.pdf>.



origen racial o étnico. La configuración de dichos organismos puede ser diversa ya que prevé determinadas competencias, con carácter de mínimo, como son, prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones por discriminación, realizar estudios independientes sobre la discriminación, publicar informes independientes y formular recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con dicha discriminación.

La Directiva no establece ninguna condición para su creación, previendo únicamente que puede formar parte de los servicios responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales.

Derivada de la anterior previsión normativa, se han creado numerosos organismos de igualdad en Europa, con diferente configuración y ámbito de actuación. Su importancia ha hecho que cada vez se preste más atención a estos organismos y que por parte de la Comisión de la UE se hayan propuesto determinados estándares. Se analiza con más detalle en un apartado específico sobre organismos de igualdad.

#### *II.2.4. Organismos europeos que colaboran en la lucha contra la discriminación*

Entre ellos, la ya mencionada FRA. La FRA asesora a las instituciones de la UE y a los gobiernos nacionales en materia de derechos fundamentales, como es la discriminación o el racismo y la xenofobia. Para ello recoge y analiza información y datos mediante estudios tanto en el ámbito jurídico como social, proporciona asistencia y asesoramiento independiente y comunica y sensibiliza sobre los derechos fundamentales.

También hemos de referenciar a la [Red Europea de Organismos de Igualdad](#), conocida como EQUINET que engloba cuarenta y seis organizaciones de treinta y cuatro países europeos. Entre sus funciones está el apoyar y posibilitar la labor de los organismos nacionales de igualdad.

Otras redes de interés:

- [Rainbow Europea](#) en el ámbito LGTBI, organización de ciudades de todo el mundo que tiene como objetivo intercambiar experiencias sobre políticas LGTBI.
- [Intercultural cities](#) del Consejo de Europa (del que forman parte Bilbao, Donostia-San Sebastián y Getxo).



- [Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo](#) (ECCAR): Red de ciudades interesadas en compartir experiencias y mejorar su política de lucha contra el racismo, la discriminación y la xenofobia.

#### *II.2.5. Relación entre los diferentes instrumentos normativos y los órganos encargados de su aplicación*

La diversidad de instrumentos y organismos ha hecho que una característica del ámbito normativo es su complejidad por su vinculación con los organismos e instrumentos de protección de los derechos humanos y por su vinculación a la promoción de la igualdad material. Ello hace que se suelen invocar en numerosos casos y que los tribunales citen sentencias y se remitan a opiniones jurisprudenciales, no solamente del Tribunal Constitucional (TC), sino también del TEDH, del TJUE o del CEDS.

Las medidas de protección en materia de no discriminación previstas en el CEDH y en las directivas de la UE son de obligado cumplimiento y de aplicación por parte de los tribunales, con independencia de que se invoquen por las partes en el procedimiento. Además, el TJUE se inspira en el CEDH (art. 6 TUE) y en la CSE para determinar el alcance de la protección de los derechos humanos con arreglo al Derecho de la Unión. También la jurisprudencia del TEDH y del CEDS hace referencia al Derecho de la Unión Europea y a la jurisprudencia del TJUE.

Por otro lado, el TEDH ha subrayado que el CEDH no puede interpretarse de manera aislada, sino en consonancia con los principios generales del derecho internacional. Así, deben tenerse en cuenta las normas pertinentes del Derecho internacional que resulten aplicables a las relaciones entre las partes, en particular las normas sobre la protección internacional de los derechos humanos.

En suma, la relación entre los textos normativos y la jurisprudencia internacional es constante, como se atestigua en el caso de la CDPD de la que forma parte la UE y que ha conllevado un nivel de protección mayor para las personas con discapacidad, que las directivas sobre igualdad de trato.

Dicho marco jurídico internacional debe ponerse en relación con la normativa interna, que en estos momentos ha sufrido un impulso muy importante tras la aprobación de la Ley 15/2022.





### II.3. Ordenamiento jurídico interno

El derecho de la Unión Europea ha sido el que ha establecido un marco jurídico, que ha permitido especialmente un desarrollo jurisprudencial y doctrinal del derecho antidiscriminatorio.

Asimismo, los anteriores tratados y convenios internacionales forman parte del ordenamiento jurídico interno en virtud del artículo 96 de la CE y del artículo 28 de la [Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales](#)<sup>56</sup>. En virtud del artículo 29 de esta Ley todas las autoridades públicas están obligadas a respetar y a velar por el correcto cumplimiento de las obligaciones internacionales, cada una en su ámbito de competencia. A este respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia 87/2019, de 20 de junio, ha señalado que dicha obligación compete, entre otras, a las autoridades autonómicas<sup>57</sup>.

Las directivas de igualdad de trato se incorporaron al ordenamiento jurídico español mediante la [Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social \(Capítulo III, Título II\)](#). “Medidas para la aplicación del principio de igualdad de trato”<sup>58</sup>. Desde su incorporación, no ha habido un amplio desarrollo de medidas, que en el ámbito público básicamente ha consistido en la creación de un organismo de igualdad, Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica ([CEDRE](#)). En el Capítulo III se recogen las críticas y propuestas que, por parte de la ECRI y otros organismos internacionales, se hicieron respecto a la normativa existente en España, relativas a la limitación de los motivos y ámbitos de protección y a las garantías procedimentales y medidas de reparación a las víctimas, entre otras.

En el presente apartado se hace mención a la vigente Ley 15/2022, así como a la normativa sectorial y autonómica de aplicación más importante vinculada a las actuaciones de las administraciones públicas. Otra normativa que se ha aprobado es la [Ley Orgánica 6/2022, de 12 de julio, complementaria de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, de modificación de](#)

---

<sup>56</sup> Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales (BOE núm. 288, de 28 de noviembre de 2014), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12326>.

<sup>57</sup> STC 87/2019, de 20 de junio, ECLI:ES:TC:2019:87, disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25970>.

<sup>58</sup> Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2003), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23936>.



[la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal](#)<sup>59</sup>. Esta Ley incorpora el antigitanismo como motivo para imputar la comisión de un delito.

A continuación, se detallan las principales aportaciones de la Ley 15/2022, y se mencionan otras legislaciones de interés a nivel sectorial autonómico.

### *II.3.1. Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación*

El Preámbulo de la Ley 15/2022 reconoce que la Ley 62/2003 no tuvo un adecuado debate público en un ámbito que requiere sensibilización y visibilización pública, una repercusión social y política de sus deliberaciones y una tramitación parlamentaria significativa. Asimismo, entiende que la anterior transposición fue insuficiente e ineficiente a la hora de acometer los problemas relativos a la igualdad y no discriminación en la sociedad española, sobre todo en el actual contexto de crisis sanitaria, social y económica.

La aprobación de esta nueva Ley tuvo varios intentos previos, en las dos últimas legislaturas, en concreto, en los años 2011 y 2019, pero su tramitación decayó. Finalmente, en la presente legislatura, se ha podido aprobar una Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

La Ley tiene por objeto establecer un marco legal adecuado para prevenir y eliminar todas las formas de discriminación, así como impulsar la aplicación transversal de la igualdad de trato en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, la coordinación entre las diferentes administraciones públicas y la colaboración entre las mismas, los agentes sociales y la sociedad civil organizada. Se trata, por tanto, de objetivos muy amplios que afectan a ámbitos importantes de diseño, gestión y aplicación de políticas públicas, que exige para su consecución la corresponsabilidad entre todos los agentes públicos y sociales.

El fundamento de la Ley, como no podría ser de otra manera, lo constituye el desarrollo de los artículos 9.2, 10 y 14 de la CE. La Ley 15/2022 regula los derechos y obligaciones de las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas en materia de igualdad y no discriminación, establece principios de actuación de los poderes

<sup>59</sup> Ley Orgánica 6/2022, de 12 de julio, complementaria de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 167, de 13 de julio de 2022), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-11588>.



públicos y prevé medidas destinadas a prevenir, eliminar, y corregir toda forma de discriminación, directa o indirecta.

En su Preámbulo, al hablar de la justificación de la Ley se reconoce que la dificultad de la lucha contra la discriminación no se halla tanto en el reconocimiento del problema como en la protección real y efectiva de las víctimas por lo que la finalidad es crear un instrumento eficaz contra toda discriminación que pueda sufrir cualquier persona y que aborde todos los ámbitos desde los que esta se pueda producir, acogiendo la concepción más moderna de los derechos humanos. Su finalidad es hacer frente de manera omnicomprendensiva a todas las formas de discriminación, atendiendo de manera particular a formas históricas de discriminación como el antigitanismo.

Se trata, como se señalaba de una Ley con una finalidad amplia, que alcanza diferentes objetivos, al ser, por un lado, una Ley de garantías y, por otro lado, general e integral.

Es una Ley de garantías en el sentido de que garantiza el cumplimiento del artículo 14 de la CE. La Ley desarrolla el contenido de esta importante previsión constitucional.

Se trata también de una Ley general ya que va a operar a modo de legislación general de protección ante cualquier discriminación y es integral en cuanto a que extiende la protección frente a la discriminación por cualquier motivo y en todos los ámbitos previsto en la norma.

### Objeto de la Ley

Los motivos que protege la normativa son los siguientes: por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social<sup>60</sup>.

La Ley establece, junto a los seis motivos de discriminación recogidos en la normativa comunitaria (sexo, origen racial o étnico, discapacidad, edad, religión o

---

<sup>60</sup> Art. 2.1 Ley 15/2022.



creencias y orientación sexual), nuevos motivos, que incorpora con detalle y mantiene la cláusula abierta que cierra el artículo 14 de la CE.

Además, expresamente establece su vigencia con relación a determinadas circunstancias como la nacionalidad, la mayoría o minoría de edad o de si se disfruta o no de residencia legal. La normativa prevé que todas las personas víctimas de discriminación, con independencia de su origen, religión, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, al margen de su situación administrativa en el Estado español, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta Ley<sup>61</sup>, lo que conlleva un avance importante.

La Disposición Adicional cuarta, no obstante, señala que lo dispuesto en la Ley 15/2022 se entiende, sin perjuicio de la regulación establecida en la [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social](#) y en su normativa de desarrollo, por lo que se hace necesaria una interpretación conjunta de ambas normativas. En la Ley Orgánica 4/2000 también se preveía, por otro lado, en el artículo 3, que los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la CE en los términos establecidos en los tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos. Y se señalaba, como criterio interpretativo general, que las personas extranjeras ejercitan los derechos que les reconoce esta Ley en condiciones de igualdad con los españoles<sup>62</sup>.

Como elemento importante cabría señalar que las causas de justificación de las diferencias de trato podrán establecerse cuando los criterios para tal diferenciación sean razonables y objetivos y lo que se persiga es lograr un propósito legítimo o así venga autorizado por norma con rango de ley. La diferencia de trato debe ser un medio adecuado necesario y proporcionado para alcanzar dicha finalidad. Se incorpora, por tanto, la doctrina sobre el principio de proporcionalidad.

---

<sup>61</sup> Art. 5 Ley 15/2022.

<sup>62</sup> El apdo. 2 del art. 3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm.10, de 12 de enero de 2000), establece: "2. Las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros serán interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias vigentes en España, sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas". Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>.



### Ámbito objetivo y subjetivo de aplicación

La nueva Ley prevé un ámbito objetivo amplio de aplicación yendo más allá de las previsiones establecidas en las directivas, que se han analizado en apartados anteriores. Esta norma se aplicará en el empleo ( por cuenta ajena, propia, empleo público, afiliación y participación en organizaciones políticas, sindicales, empresariales, profesionales y de interés social o económico), en la educación, sanidad, transporte, cultura, seguridad ciudadana, administración de justicia, protección social, prestaciones y servicios sociales, oferta y suministro de bienes y servicios a disposición del público, incluida la vivienda, acceso y permanencia en establecimientos o espacios abiertos al público, así como en el uso de la vía pública y estancia en la misma, publicidad, medios de comunicación y servicios de la sociedad de la información, internet, redes sociales y aplicaciones móviles, actividades deportivas, inteligencia artificial y gestión masiva de datos<sup>63</sup>.

En cuanto al ámbito subjetivo, la Ley se aplica al sector público y a las personas físicas o jurídicas de carácter privado que residan, se encuentren o actúen en el territorio español, cualquiera que fuese su nacionalidad, domicilio o residencia.

Como se puede observar, el ámbito de aplicación de la Ley es mayor que el de las directivas de la UE<sup>64</sup> ya que incorpora a la seguridad ciudadana y a la administración de justicia.

### Contenido de la Ley

La Ley reconoce en su artículo 4 el derecho a la igualdad de trato y no discriminación por las causas anteriormente señaladas, quedando prohibida toda disposición, conducta, acto, criterio o práctica que atente contra el derecho a la igualdad. Se consideran vulneraciones de este derecho, la discriminación, directa o indirecta, por asociación y por error, la discriminación múltiple o interseccional, la denegación de ajustes razonables, el acoso, la inducción, orden o instrucción de discriminar o de cometer una acción de intolerancia, las represalias o el incumplimiento de las

<sup>63</sup> Art. 3 Ley 15/2022.

<sup>64</sup> STJUE de 12 de mayo de 2011, Runevič-Vardyn y Paweł Wardyn c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija y otros, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291, apdos. 46, 47 y 48. El Tribunal señaló que, en los trabajos preparatorios relativos a la Directiva, el Consejo no aceptó una propuesta de enmienda del Parlamento Europeo que habría ampliado su ámbito de aplicación a "el ejercicio de las funciones de cualquier órgano o autoridad públicos, incluida la actuación policial, el control de la inmigración y el sistema judicial penal". Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0391>.



medidas de acción positiva derivadas de obligaciones normativas o convencionales, la inacción, dejación de funciones, o incumplimiento de deberes.

Sin perjuicio de lo anterior, el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación adquiere una doble vertiente respecto a su consideración también como principio informador del ordenamiento jurídico y que, como tal, debe integrarse y ser observado con carácter transversal en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

Para ello señala establecer definiciones acordes con los avances doctrinales y jurisprudenciales en la materia incorporando la discriminación múltiple e interseccional, el acoso discriminatorio o las medidas de acción positiva.

Las completa remitiéndose a la interpretación del contenido de la Ley a los instrumentos internacionales aplicables de los que el Estado es parte en materia de derechos humanos, así como a la jurisprudencia emitida por los órganos jurisdiccionales internacionales. Añade que tendrá en cuenta las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales.

En el caso de que haya diferentes interpretaciones, se deberá dar prevalencia a aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o a los grupos que se vean afectados por conductas discriminatorias o intolerantes.

La amplitud de las previsiones que contiene va a conllevar una necesaria atención a su desarrollo normativo y a la interpretación jurisprudencial de los preceptos legales que se han establecido en la misma.

En el apartado 4 se delimitan y definen las diferentes clases de discriminación previstas por la normativa y su reflejo doctrinal y jurisprudencial, por lo que nos remitimos al mismo.

#### Aplicación del derecho a la igualdad de trato y no discriminación en determinados ámbitos.

En el capítulo II de la Ley<sup>65</sup> se desarrolla el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en determinados ámbitos de la vida política, económica, cultural y social.

---

<sup>65</sup> Arts. 9-24 Ley 15/2022.



Los diferentes ámbitos en los que la ley prevé determinadas medidas son los siguientes: en el empleo por cuenta ajena, en la negociación colectiva, en el trabajo por cuenta propia, en las organizaciones políticas, sindicales, empresariales, profesionales y de interés social o económico, en la educación, en la educación no formal, en la atención sanitaria, en la prestación de los servicios sociales, en la oferta al público de bienes y servicios, en el ámbito de la seguridad ciudadana, en la administración de justicia, en el acceso a la vivienda, en establecimientos, espacios y espectáculos abiertos al público, en los medios de comunicación social y publicidad, internet y redes sociales, en la inteligencia artificial y en los mecanismos de toma de decisión automatizados y en las actividades culturales y deportivas.

La ley consagra niveles mínimos de protección y no perjudica las disposiciones más favorables establecidas en otras normas, debiendo prevalecer el régimen jurídico que mejor garantice la no discriminación.

#### Garantías en la aplicación de la Ley e instrumentos de promoción

En el Título II se regulan las garantías en la aplicación de la Ley, las medidas de protección y reparación y los instrumentos de promoción. Entre los instrumentos de promoción prevé: las medidas de acción positiva, la Estrategia estatal para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, la colaboración entre las administraciones públicas, estadísticas y estudios, subvenciones públicas y la contratación, formación y diálogo con las organizaciones no gubernamentales.

Como novedad importante, incorpora procedimientos para la tutela y reparación del derecho a la igualdad de trato y no discriminación mediante el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones, que permita una compensación a las víctimas de discriminación.

#### Organismo de igualdad: Autoridad independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación

La Ley también regula la autoridad independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación en los artículos 40 a 45.

Esta Autoridad será el organismo competente a efectos de lo dispuesto en el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE. En el apartado 7 se desarrolla con mayor amplitud



los organismos de igualdad, su desarrollo en Europa y su regulación en la nueva Ley 15/2022.

Asimismo, en el apartado 4 se analiza con más detalle el contenido de la Ley y se pone en relación con el resto de los instrumentos internacionales normativos mencionados y con la interpretación realizada por los tribunales, de algunos de los preceptos de los mismos.

### *II.3.2. Legislación sectorial y autonómica*

Como ya se ha indicado, la Ley 15/2022 expresamente establece que se aplicará la legislación especial si de la misma se deriva una mayor protección, ya que consagra los niveles mínimos de protección y no perjudica las disposiciones más favorables establecidas en otras normas, debiendo prevalecer el régimen jurídico que mejor garantice la no discriminación.

En este sentido, la característica que más se ha desarrollado es la relativa a la igualdad por motivo de género, por lo que no va a conllevar ninguna modificación de la legislación especial en materia de igualdad de género, salvo si de la aplicación de la Ley 15/2022 se deriva una mayor protección.

Otra normativa sectorial que se ha desarrollado con mayor amplitud es la que afecta a los derechos de las personas con discapacidad, así el [Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social \(LGDPD\)](#)<sup>66</sup>, la [Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas](#)<sup>67</sup>, y la [Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#)<sup>68</sup>, ratificada por España, junto con su

<sup>66</sup> Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (BOE núm. 289, de 4 de diciembre de 2013), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12632>.

<sup>67</sup> Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas (BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2007), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18476>.

<sup>68</sup> Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (BOE núm. 184, de 2 de agosto de 2011), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-13241>.





Protocolo Facultativo, en noviembre de 2007 y en vigor en el Estado español desde el 3 de mayo de 2008.

Igualmente, hay que referirse a la [Ley 13/2005, de 1 de julio, que modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio](#)<sup>69</sup>, a la [Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas](#)<sup>70</sup>, la [Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte](#)<sup>71</sup> y a la [Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI](#)<sup>72</sup>.

Como se ha indicado, la nueva ley prevé<sup>73</sup> que pueda haber regímenes específicos más favorables en normativas autonómicas por razón de las distintas causas de discriminación previstas en el artículo 2.1. Esta previsión normativa es muy importante porque deja un margen amplio de mejora en los derechos a la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE).

Precisamente en la CAE hace ya varios años que se dispone de una ley específica que regula los derechos de las personas transexuales y la no discriminación por motivos de identidad de género, Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales<sup>74</sup> y su modificación mediante la Ley 9/2019, de 27 de junio. Esta normativa ha supuesto un importante avance en la lucha contra la

---

<sup>69</sup> Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio (BOE núm. 157, de 2 de julio de 2005), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-11364>.

<sup>70</sup> Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas (BOE núm. 65, de 16 de marzo de 2007), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5585>.

<sup>71</sup> Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte (BOE núm. 166 de 12 de julio de 2007), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13408>.

<sup>72</sup> Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-5366>.

<sup>73</sup> Art. 3.2 Ley 15/2022.

<sup>74</sup> Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales (Boletín Oficial del País Vasco (BOPV) núm. 132, de 6 de julio de 2012), disponible en: <https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2012003067>.



discriminación, por razón de condición o circunstancia personal o social de las personas transexuales<sup>75</sup> y ha sido objeto de desarrollo normativo respecto algunos aspectos<sup>76</sup>.

Por último, es preciso destacar que la Comunidad Autónoma de Catalunya, con anterioridad había avanzado en la regulación de una Ley de igualdad de trato y no discriminación<sup>77</sup> respecto a los diferentes motivos de discriminación<sup>78</sup>. La [Ley catalana 19/2020](#) tiene por objeto garantizar el derecho a la igualdad de trato y la no discriminación. Regula el ejercicio del derecho de las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, a la igualdad de trato y no discriminación, fija los principios que deben regir la actuación de los poderes públicos en materia de igualdad de trato y no discriminación y establece una serie de medidas destinadas a prevenir, eliminar y corregir, las formas de discriminación en el sector público y en el ámbito privado, de acuerdo con las competencias que la Generalitat tiene reconocidas.

Ha sido la primera normativa en el Estado español que ha tenido una vocación general en cuanto a la protección de los diferentes motivos de discriminación. En su preámbulo señala que mediante la misma se regula el ejercicio de un derecho de carácter estatutario, que opera dentro de su ámbito territorial y genera auténticos derechos subjetivos, al tiempo que cumple un mandato que el Estatuto de Catalunya dirige a los poderes públicos.

---

<sup>75</sup> Ley 9/2019, de 27 de junio, de modificación de la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales (BOPV núm. 129, de 9 de julio de 2019), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2019003347>.

<sup>76</sup> Así, con relación a la documentación administrativa, Decreto 234/2015, de 22 de diciembre, sobre la documentación administrativa de las personas transexuales (BOPV núm. 5, de 11 de enero de 2016), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2016000069>.

<sup>77</sup> Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de igualdad de trato y no discriminación (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 8307, de 31 de diciembre de 2020), (en adelante **Ley catalana 19/2020**), disponible en: <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=890227>.

<sup>78</sup> Origen territorial o nacional y xenofobia, sexo o género, orientación o identidad sexual, y cualquier forma de LGBTIfobia o de misoginia, edad, raza, origen étnico o color de piel, y cualquier forma de racismo como el antisemitismo o el antigitanismo, Lengua o identidad cultural, ideología, opinión política o de otra índole o convicciones éticas de carácter personal, convicciones religiosas, y cualquier manifestación de islamofobia, de cristianofobia o de judeofobia, condición social o económica, situación administrativa, profesión o condición de privación de libertad, y cualquier manifestación de aporofobia o de odio a las personas sin hogar, discapacidad física, sensorial, intelectual o mental u otros tipos de diversidad funcional, alteraciones de la salud, estado serológico o características genéticas, aspecto físico o indumentaria, cualquier otra característica, circunstancia o manifestación de la condición humana, real o atribuida, que sean reconocidas por los instrumentos de derecho internacionales.



La Ley catalana 19/2020 ha creado un Organismo de Protección y Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación, que tiene entre sus funciones, además del apoyo y asesoramientos o la emisión de dictámenes o informes, otras facultades. Entre ellas se destacan la de constituirse en organismo de mediación o conciliación, con el consentimiento expreso de las partes, con relación a casos de violación del derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación, salvo en los casos con contenido penal o laboral y de los casos de violencia machista; iniciar, de oficio o a instancia de terceros, investigaciones sobre la existencia de posibles situaciones de discriminación que revistan especial gravedad o relevancia, salvo aquellas con carácter de infracción penal; ejercer las potestades de incoación, inspección, instrucción y sanción, de acuerdo con el régimen de infracciones y sanciones que se establece en la misma. Se prevé, asimismo, que si este organismo específico, en el transcurso de la fase de instrucción, considera que la potestad sancionadora con relación a la presunta conducta infractora corresponde a otra administración pública, debe ponerlo en conocimiento de esta administración y trasladarle el correspondiente expediente.

Se trata de funciones muy amplias, que hasta la nueva Ley 15/2022 superaban las previstas en el único organismo de igualdad existente hasta la fecha, el [CEDRE](#).

Además, ha creado un centro de memoria histórica y documentación de la discriminación y un observatorio. Asimismo, prevé la elaboración de un protocolo de actuación y el establecimiento de una Comisión para la Protección y la Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación con el fin de garantizar la igualdad de trato en la Administración pública.

Por otro lado, establece que las administraciones públicas y el Síndic de Greuges, en el ámbito de sus competencias, deben velar por garantizar el derecho a la igualdad de trato y la no discriminación en los ámbitos de aplicación, previendo firmar convenios de colaboración con el Síndic de Greuges para establecer los mecanismos de cooperación que se consideren oportunos, así como con otras administraciones e instituciones públicas y privadas y participar en los organismos internacionales y supranacionales.

En Catalunya, por otro lado, la ciudad de Barcelona dispone de un régimen jurídico especial<sup>79</sup>, que conlleva la potestad sancionadora con relación a los

---

<sup>79</sup> Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 2801, 8 de febrero de 1999), disponible en: <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=182811>.



comportamientos xenófobos, racistas y sexistas, y le corresponde la competencia para regular estas conductas infractoras y cualquier otra conducta discriminatoria, para incoar e instruir los correspondientes procedimientos sancionadores y para imponer las sanciones que procedan. Asimismo, cuenta con una [Oficina municipal por la No Discriminación](#), que acompaña a las personas, asesora jurídicamente y trabaja para la sensibilización de la ciudadanía de Barcelona. También se dispone de un [Observatorio de las discriminaciones](#), que tiene como objeto medir la magnitud, tipología y gravedad de las discriminaciones, así como dimensionar y diseñar las acciones para hacerles frente.

El Ayuntamiento de Barcelona ejerce, en el marco de sus competencias, como veíamos, la potestad para aplicar el régimen sancionador regulado por la Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia<sup>80</sup>. Ello obliga a coordinarse con el Organismo de Protección y Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación de Catalunya, entre otros.

En la Comunidad Foral de Navarra se ha aprobado recientemente la [Ley 13/2023, de 5 de abril, de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia](#)<sup>81</sup>, que tiene como objeto hacer efectivo el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación por origen étnico o racial, mediante la eliminación de cualquier forma de discriminación que tome por pretexto los diferentes motivos que se señalan en la misma: origen territorial o nacional y xenofobia, raza, origen étnico o color de piel, y cualquier forma de racismo, como el antisemitismo o el antigitanismo, lengua o identidad cultural. Asimismo, por cualquier otra característica, circunstancia o manifestación del origen étnico o racial, real o atribuida, que sea reconocida por los instrumentos de derecho internacionales. La nueva Ley prevé la elaboración de planes de lucha contra el racismo y la xenofobia, la creación de un Consejo Navarro para la Lucha contra el Racismo y la Xenofobia y determinadas medidas en diferentes ámbitos, así como mecanismos de protección y medidas de reparación específicas.

---

<sup>80</sup> La Ley catalana 19/2022 es supletoria respecto a la legislación específica, y en particular, respecto a la Ley catalana 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia, y también respecto a la Ley catalana 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres.

<sup>81</sup> Ley Foral 13/2023, de 5 de abril, de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia (Boletín Oficial de Navarra, núm. 83, de 24 de abril de 2023), disponible en: <https://bon.navarra.es/es/anuncio/-/texto/2023/83/0>.



#### **II.4. Aproximación conceptual a las diferentes modalidades de discriminación previstas por la normativa.**

En el presente apartado analizamos las diferentes modalidades de discriminación existentes. Hasta la aprobación de la Ley 15/2022, el anterior marco normativo no recogía todas las figuras que contemplan conductas que inciten o conllevan discriminación. La limitación de las modalidades que presentaba el anterior marco normativo, derivado de la Ley 62/2003, era una de las principales carencias que se denunciaba por parte de la doctrina y los informes de los organismos internacionales. La nueva Ley 15/2022 recoge una amplia variedad de conductas discriminatorias y establece que queda prohibida: toda disposición, conducta, acto, criterio o práctica que atente contra el derecho a la igualdad.

Como veíamos, a partir de la Ley 15/2022, se consideran vulneraciones de este derecho, la discriminación, directa o indirecta, por asociación y por error, la discriminación múltiple o interseccional, la denegación de ajustes razonables, el acoso, la inducción, orden o instrucción de discriminar o de cometer una acción de intolerancia, las represalias, el incumplimiento de las medidas de acción positiva derivadas de obligaciones normativas o convencionales, la inacción, dejación de funciones, o el incumplimiento de deberes. La nueva normativa contempla, por tanto, un elevado número de actuaciones que son objeto de protección incorporando tanto modalidades de discriminación como conductas. En el presente apartado se analizan las mismas, en atención a la enumeración que ha realizado la propia Ley.

Además, la Ley 15/2022, como veíamos, prevé que la interpretación de su contenido, así como la actuación de los poderes públicos se deben ajustar a los instrumentos internacionales aplicables de los que el Estado sea parte en materia de derechos humanos, así como con la jurisprudencia emitida por los órganos jurisdiccionales internacionales y demás legislación aplicable, y tendrá en cuenta las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos internacionales multilaterales y regionales. Contempla también que, cuando se presenten diferentes interpretaciones, se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o a los grupos que sean afectados por conductas discriminatorias o intolerantes, debiendo prevalecer el régimen jurídico que mejor garantice la no discriminación<sup>82</sup>. Esta aclaración es una constante en el articulado de la nueva Ley que se considera una Ley de mínimos en cuanto a que no descarta que pueda haber regulaciones que garanticen mayor cobertura respecto a los motivos de discriminación que se protegen.

---

<sup>82</sup> Art. 7 Ley 15/2022.



El presente apartado recoge la definición legal de las diferentes clases de discriminación, en atención al marco normativo vigente y su reflejo doctrinal y jurisprudencial, incluyendo figuras novedosas, algunas también previstas en la Ley 15/2022. El derecho antidiscriminatorio es reciente y no se ha dispuesto de un adecuado marco normativo hasta el momento, por lo que no existe un elevado “corpus” jurisprudencial a nivel nacional con relación a todas las características, siendo la más numerosa la que se refiere a la igualdad de género.

Se acude, por ello, también a la jurisprudencia del TEDH (y del CEDS) y del TJUE por haberse pronunciado en más ocasiones y porque es obligada tener en cuenta su interpretación en la aplicación de las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades (artículo. 10.2 CE).

Las diferencias en la definición de lo que debe entenderse por las diferentes clases de discriminación en la normativa no son significativas doctrinalmente, ya que algunas normas, en especial en el derecho de la UE, se han ocupado de darle un contenido de obligatorio cumplimiento. Por ello, hay un consenso importante respecto a las diferentes modalidades que la normativa reconoce. El problema afectaba más a otras posibles modalidades, que no habían sido reconocidas de manera expresa en la normativa, hasta el momento, pero que se derivaban de la aplicación judicial y de los análisis doctrinales, que contemplan y sistematizan los diferentes efectos que conlleva la aplicación de la normativa en las personas que son víctimas de cualquier discriminación. Como se ha indicado, la recientemente aprobada Ley 15/2022 ha recogido un amplio abanico de conductas discriminatorias ofreciendo cobertura normativa a un número elevado de categorías y conductas que pueden dar lugar a entender que se ha incumplido el derecho a la igualdad de trato y no discriminación.

En este apartado del estudio, como ya se ha avanzado en la Introducción, no se entra a analizar de manera individualizada las características protegidas, por entender que exceden de la finalidad de este estudio. No obstante, se recogen en el [anexo](#) las principales sentencias del TC y del Tribunal Supremo (TS) en materia de discriminación y un índice por motivo y materia para su localización.

#### *II.4.1. Discriminación directa*

##### II.4.1.1. Definición

La primera forma de discriminación sería la discriminación directa. Tiene lugar cuando una persona es, ha sido o puede ser tratada de manera menos favorable que



otra en una situación análoga o comparable (artículo 4.1 Ley 15/2022 y artículo 2.2 a) Directiva 78/2000/CE y de la Directiva 2000/43/CE).

El artículo 4.1 de la Ley 15/2022 especifica “por razón de las causas previstas en el apartado 1 del artículo 2”<sup>83</sup>, y añade que “se considerará discriminación directa la denegación de ajustes razonables a las personas con discapacidad. A tal efecto, se entiende por ajustes razonables las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas del ambiente físico, social y actitudinal que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular de manera eficaz y práctica para facilitar la accesibilidad y la participación y garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos”.

El CDESC<sup>84</sup>, además, añade que la discriminación directa también se produce por actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación, cuando no exista ninguna situación similar comparable, por ejemplo, en el caso de una mujer embarazada.

La discriminación más clara se produce cuando hay un tratamiento diferente de personas situadas en situaciones similares, análogas o comparables, siendo la diferencia de trato consecuencia de una característica personal identificable. Esto es, cuando se trata a una persona de forma diferente en una situación similar por lo que para saber si hay un tratamiento desigual, menos favorable, será necesario compararlo con otras situaciones similares.

Se pueden citar como ejemplos: el percibir un salario inferior al general, negar el acceso a un servicio público o instalación abierta al público y de acceso general, diferenciar la posibilidad de acceso a un trabajo o a una pensión por la edad, sin que esa diferenciación esté justificada, impedir el acceso al sistema educativo, la prohibición de símbolos religiosos, la prohibición de determinadas vestimentas, el despido de una persona por haberse hecho una operación de cambio de sexo, la diferente percepción de prestaciones por una pareja de hecho reconocida civilmente y un matrimonio, entre otras posibles actuaciones. En todos estos supuestos habrá que demostrar que la víctima ha sido tratada de forma diferente y menos favorable que el trato recibido por otras personas. La discriminación requiere por tanto una

---

<sup>83</sup> Nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

<sup>84</sup> CDESC, Observación General nº 20.



comparación, que a su vez debe ser adecuada. Las situaciones deben ser comparables y analizadas en cada caso concreto.

En la UE se ha estimado como una discriminación un tratamiento desfavorable fundado en el disfrute del permiso de maternidad o para la realización de la fecundación in vitro. Sin embargo, se acepta una diferenciación de trato entre matrimonio y parejas de hecho desde la perspectiva fiscal, si no hay normativa que establezca un tratamiento igualitario, o de derechos relacionados con la seguridad social. Por el contrario, si de lo que se trata es de las relaciones de tipo afectivo, los derechos de las personas en ambas situaciones deben ser los mismos, así por ejemplo para facilitar la comunicación entre ellos en caso de estar detenidos. Nuevamente se percibe la necesidad de comparar las situaciones de forma concreta. En algunos aspectos una diferencia de trato se considera una discriminación directa y en otras no.

Para poder hablar de discriminación debe establecerse una relación de causalidad entre la característica protegida y los tratamientos menos favorables aplicados a esas personas. Es decir, debe constatarse que la diferencia de tratamiento se ha debido a una de esas características, y no que ha sido consecuencia de una arbitrariedad ajena a esa motivación específica. Si una persona no es admitida en un empleo público por su baja estatura, este sería un motivo de discriminación protegido, aunque no para todos los empleos, así, para ser policía estaría justificado. Pero si esa persona no es admitida por no disponer de un determinado título educativo, en ese caso no podría hablarse de discriminación.

#### II.4.1.2. Causas de justificación

El artículo 4.2 de la Ley 15/2022 prevé que no se va a considerar discriminatoria la diferencia de trato que pueda justificarse objetivamente por una finalidad legítima y como medio adecuado, necesario y proporcionado para alcanzarla.

A su vez, el artículo 2.2 añade que “podrán establecerse diferencias de trato cuando los criterios para tal diferenciación sean razonables y objetivos y lo que se persiga es lograr un propósito legítimo o así venga autorizado por norma con rango de ley, o cuando resulten de disposiciones normativas o decisiones generales de las administraciones públicas destinadas a proteger a las personas, o a grupos de población necesitados de acciones específicas para mejorar sus condiciones de vida o favorecer su incorporación al trabajo o a distintos bienes y servicios esenciales y garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades en condiciones de igualdad”.





En el derecho de la UE, no cabe entender que exista causa justificada para un trato diferenciado al hablar de discriminación directa, pero sí de excepciones. Estas excepciones específicas son: los requisitos profesionales esenciales, las excepciones relacionadas con las instituciones religiosas y las excepciones a la discriminación por motivos de edad, aunque el TJUE plantea una interpretación restrictiva de las mismas<sup>85</sup>.

En consecuencia, los Estados miembros podrán dispensar una diferencia de trato basada en el motivo que es protegido. No tendrá carácter discriminatorio cuando, debido a la naturaleza de las actividades profesionales concretas o al contexto en que se lleven a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito, proporcionado (artículo 4 Directivas 2000 /78/CE y 2000/43/CE).

La excepción de “requisito profesional esencial” aparece en todas las directivas, las otras dos excepciones (instituciones religiosas y las excepciones a la discriminación por motivos de edad) solo aparecen en la Directiva 2000/78/CE. Se considera justificada la discriminación por parte de determinados empleadores por motivos religiosos o de convicciones y por motivos de edad en ciertas circunstancias.

La Directiva 2000/78/CE permite expresamente a las organizaciones imponer determinadas condiciones a sus empleados por motivos religiosos. El artículo 4, apartado 2, establece que las disposiciones de la Directiva 2000/78/CE se entenderán sin perjuicio del derecho de las iglesias y de las demás organizaciones públicas o privadas cuya ética se base en la religión o las convicciones a exigir en consecuencia a las personas que trabajen para ellas una actitud de buena fe y de lealtad hacia la ética de la organización. Los empleadores relacionados con organizaciones religiosas pueden quedar también incluidos en el ámbito de aplicación de la causa de justificación del “requisito profesional esencial” ya que también sería un requisito que permite un trato diferente en función de los principios religiosos de la organización en cuestión. De allí que la negación a la contratación a las mujeres como sacerdotes está amparada por la normativa.

Además, el artículo 6, apartado 1, permite la discriminación por motivos de edad cuando persiga objetivos legítimos de las políticas de empleo, del mercado de trabajo y de la formación profesional, siempre que se demuestre la proporcionalidad.

---

<sup>85</sup> STJUE de 15 de mayo de 1986, Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, C-222/84, ECLI:EU:C:1986:206, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0222>.



La normativa europea, por tanto, ofrece un número reducido de ejemplos en los que puede estar justificada la diferencia de trato como son:

a) El establecimiento de condiciones especiales de acceso al empleo y a la formación profesional, de empleo y de trabajo, incluidas las condiciones de despido y recomendación, para los jóvenes, los trabajadores de mayor edad y los que tengan personas a su cargo, con vistas a favorecer su inserción profesional o garantizar la protección de dichas personas;

b) El establecimiento de condiciones mínimas en lo que se refiere a la edad, la experiencia profesional o la antigüedad en el trabajo para acceder al empleo o a determinadas ventajas vinculadas al mismo;

c) El establecimiento de una edad máxima para la contratación, que esté basada en los requisitos de formación del puesto en cuestión o en la necesidad de un período de actividad razonable previo a la jubilación.

La lista no pretende ser exhaustiva, por lo que puede ampliarse en los distintos casos.

Los Estados disponen de discrecionalidad para conseguir determinadas finalidades en el ámbito de las políticas sociales y de empleo que busquen el interés general<sup>86</sup>.

La previsión normativa permite la discriminación por razón de edad para beneficiarse de prestaciones económicas de seguridad social, sin necesidad de demostrar la proporcionalidad, aunque, como veíamos, el TJUE ha señalado que debe interpretarse de manera restrictiva, así respecto al artículo 6.2<sup>87</sup>.

Las causas de justificación que se derivan de la jurisprudencia del TEDH no tienen contornos específicos, sino que dependen del caso concreto, lo que hace necesario un juicio de proporcionalidad. El TEDH ha considerado tanto en los supuestos de discriminación directa como indirecta que no hay discriminación cuando la diferencia de trato a personas en situaciones sustancialmente similares persigue un fin legítimo o hay una relación de proporcionalidad razonable entre los medios empleados y el fin perseguido, lo que se asemeja a la previsión del artículo 4.2 de la Ley 15/2022.

---

<sup>86</sup> STJUE de 21 de julio de 2011, Gerhard Fuchs y Peter Köhler c. Land Hessen, C-159/10 y C-160/10, ECLI:EU:C:2011:508, apdo. 60, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62010CJ0159>.

<sup>87</sup> STJUE de 26 de septiembre de 2013, Glennie Kristensen c. Experian A/S, C-476/11, ECLI:EU:C:2013:590, apdo. 46., disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1491223217526&uri=CELEX:62011CJ0476>.



Para determinar si la diferencia de trato es proporcionada, el TEDH debe comprobar que no exista ningún otro medio de conseguir la finalidad perseguida que provoque menos injerencias en el derecho a la igualdad de trato, o, dicho de otro modo, que la desventaja sufrida represente el perjuicio mínimo necesario para conseguir esa finalidad.

De la jurisprudencia del TEDH parece derivarse que la diferencia de trato en materias consideradas fundamentales para la dignidad personal, como la discriminación por motivos de raza y origen étnico o vida privada y familiar, resultan más difíciles de justificar que las relacionadas con consideraciones más amplias de política social, especialmente cuando tienen repercusiones fiscales<sup>88</sup>.

#### *II.4.2. Discriminación indirecta*

Este tipo de discriminación se vincula a la noción de igualdad material (art. 9.2 CE) y pone de relieve la insuficiencia de la igualdad formal para lograr la igualdad real. La aceptación de la existencia de esta clase de discriminación tiene una enorme trascendencia, no solamente en el ámbito jurídico, sino también en el social y político porque conlleva un reconocimiento de que la declaración de la igualdad formal no conduce automáticamente a que todas las personas se encuentren en la misma condición, sino que las desigualdades y el trato diferente tienden a perpetuarse, si no se detectan y combaten las disposiciones y conductas generadoras de desigualdad.

El reconocimiento de la existencia de discriminación indirecta es una oportunidad para superar los factores estructurales, pone de manifiesto la discriminación sistémica en nuestra sociedad y conduce inefablemente a la necesidad de remover los obstáculos para lograr que la igualdad sea efectiva y para garantizar el respecto a la diversidad étnica, religiosa y cultural. Además, permite tener en cuenta elementos que incluso de manera inconsciente están en la base de prácticas discriminatorias ya que no es necesario que sea una discriminación manifiesta.

##### II.4.2.1. Definición

Se produce discriminación indirecta cuando una disposición legal o reglamentaria, una cláusula convencional o contractual, un pacto individual o una decisión

---

<sup>88</sup> FRA, *Manual de legislación europea contra la discriminación*, op. cit.



unilateral, aparentemente neutros, puedan ocasionar una desventaja particular a una persona respecto de otras, artículo 6 b) Ley 15/2022 y artículo 2.2 b) Directiva 2000/78/CE y Directiva 2000/43/CE.

Esta clase de discriminación exige un análisis fáctico de la situación. No habrá, por tanto, discriminación indirecta cuando esa disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima, aplicándose de manera proporcional. Es decir, que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios, artículo 4.2 Ley 15/2022<sup>89</sup>.

Según el manual de legislación europea contra la discriminación<sup>90</sup> deben darse los siguientes elementos identificables:

1. Disposición, criterio o práctica aparentemente neutros, esto es aplicable a todas las personas.
2. Estos criterios, normativas o prácticas afectan de modo sustancialmente perjudicial a un grupo desfavorecido por un motivo protegido. Lo importante en este caso no es la intención o el trato que se da, sino que hay que analizar los efectos que difieren del grupo o persona referente.
3. Debe existir una referencia comparativa con otras personas en situación similar (parejas homosexuales con parejas heterosexuales, personas con discapacidades o sin discapacidades), esto es, se debe probar la existencia de un grupo en posición de ventaja y otro en posición de desventaja, aunque no sea homogéneo, por ejemplo, las personas trabajadoras a tiempo parcial son mayoritariamente mujeres, pero también puede haber hombres. De hecho, si únicamente afecta a un grupo homogéneo estaríamos hablando de discriminación directa. Además, no debe existir causa de justificación de la diferencia de trato.

---

<sup>89</sup> STJUE de 14 de marzo de 2017, Achbita y Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G4S Secure Solutions NV, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203. Según el TJUE la norma interna de una empresa privada puede constituir una discriminación indirecta en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/78 si se acredita que la obligación aparentemente neutra que contiene ocasiona, de hecho, una desventaja particular a aquellas personas que profesan una religión o tienen unas convicciones determinadas, salvo que pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima, como el seguimiento por parte del empresario de un régimen de neutralidad política, filosófica y religiosa en las relaciones con sus clientes, y que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios, extremos que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0157>.

<sup>90</sup> FRA, *Manual de legislación europea contra la discriminación*, op. cit.



El CDESC señala<sup>91</sup> que “(...) ha constatado periódicamente que la discriminación contra algunos grupos subsiste, es omnipresente, está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada. Esta discriminación sistémica puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales predominantes en el sector público o privado que generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros”.

El TEDH<sup>92</sup> se ha basado en esta definición de la discriminación indirecta en algunos de sus fallos al indicar que la diferencia de trato puede consistir en unos efectos desproporcionadamente perjudiciales de una política o medida general que, pese a estar formulada de modo neutro, discrimine a un determinado grupo. El TEDH considera que el artículo 14 del CEDH se vulnera cuando el Estado no es capaz de tratar de manera diferente a personas cuya situación es significativamente diferente, sin una causa objetiva y razonable. La sentencia destacó que el Convenio no solo se refería a actos específicos de discriminación contra personas, sino, también, a sistemas estructurales y prácticas institucionalizadas que violaban los derechos humanos de grupos raciales o étnicos. El Tribunal señaló que al evaluar el impacto de una medida o práctica sobre una persona o grupo se pueden aceptar estadísticas significativas y confiables. La prueba presentada permite entender que hay una presunción de discriminación indirecta, “por lo tanto, es necesario invertir la carga de la prueba y colocarla sobre el Gobierno, que debe demostrar que esta diferencia de efecto de la legislación era el resultado de factores objetivos que no estaban relacionados con el origen étnico”.

En el ámbito de la CSE, el CEDS<sup>93</sup> ha concluido que la discriminación indirecta puede surgir cuando no se toman en cuenta adecuadamente y de forma positiva todas las diferencias pertinentes entre las personas que se encuentran en una situación comparable o cuando no se toman medidas apropiadas para garantizar que todas las personas puedan acceder realmente a los derechos y las ventajas colectivas que se encuentran a disposición de todos.

---

<sup>91</sup> DESC, Observación General nº 20.

<sup>92</sup> STEDH de 13 de noviembre de 2007, Asunto DH y otros c. la República Checa, ECLI:CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-139015>.

<sup>93</sup> CEDS, Autism-Europe c. Francia, Reclamación no. 13/2002, 4 de noviembre de 2003, apdo. 52, disponible en: <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-13-2002-dmerits-en>.



#### II.4.2.2. Causas de justificación

Los criterios de justificación objetiva establecidos en las directivas con relación a la discriminación directa son también tenidos en cuenta a la hora de estimar la existencia de una causa de justificación en supuestos de discriminación indirecta. Para entender que existe causa justificada debe concurrir un fin legalmente admisible. Las medidas adoptadas deben ser las idóneas y necesarias para conseguir que se cumpla el fin, sin que quepa adoptar otras medidas que interfieran menos en el principio de igualdad de trato.

Algunos ejemplos que se pueden mencionar de la jurisprudencia analizada: cuando se exige una altura para alguna prueba que es similar a hombres y a mujeres o cuando se perjudica a trabajadores a tiempo parcial, que mayoritariamente son mujeres porque tienen que cotizar más que las personas a tiempo completo. Las personas perjudicadas por el sistema previsto para la jubilación de las personas son fundamentalmente mujeres, aunque también puede haber hombres, por lo que es menos visible, que la discriminación directa. Por ello, la discriminación directa es más fácilmente detectable mientras que para reconocer la existencia de la discriminación indirecta hay que analizar la situación y los efectos de manera minuciosa.

La aplicación de la figura jurídica de la discriminación indirecta es un reto por su dificultad en la práctica<sup>94</sup> ya que exige disponer de estudios y datos estadísticos que pongan de manifiesto la situación desfavorable de un determinado colectivo. El artículo 36 de la Ley 15/2022<sup>95</sup> expresamente prevé la elaboración de estudios,

<sup>94</sup> Informe de la Comisión Europea de 2021 sobre aplicación de la Directiva 2000/43/CE y de la Directiva 2000/78/CE.

<sup>95</sup> Art. 36 de la Ley 15/2022:

“1. Al objeto de hacer efectivas las disposiciones contenidas en esta ley y en la legislación específica en materia de igualdad de trato y no discriminación, los poderes públicos elaborarán estudios, memorias o estadísticas, siempre que se refieran o afecten a aspectos relacionados con la igualdad de trato, y de acuerdo con los estándares internacionales existentes, que permitan un mejor conocimiento de las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos de la discriminación por razón de las causas previstas en esta ley.

2. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad recabarán los datos sobre el componente discriminatorio de las denuncias cursadas y los procesarán en los correspondientes sistemas estadísticos de seguridad, publicándose con pleno respeto al derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal y a la autoidentificación racial o étnica.

3. La Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial recabarán los datos de las denuncias presentadas en virtud de la presente ley, así como las resoluciones administrativas y sentencias judiciales.

4. La estadística judicial recogerá datos específicos sobre los asuntos registrados por infracciones relativas a trato discriminatorio. Cuando dichos datos se refieran a infracciones penales incluirán, al menos, las denuncias recibidas, los procedimientos incoados en relación con estos delitos, los tipos de delitos por los que se instruyen los procedimientos, los tipos de delitos por los que se dictan las sentencias, la causa de discriminación tenida en cuenta para calificar la conducta como



memorias o estadísticas, de acuerdo con los estándares internacionales existentes, que permitan un mejor conocimiento de las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos de la discriminación.

La obtención de esta información no es sencilla por la dificultad de obtener datos estadísticos referentes a cuestiones que tiene que ver con la etnia o la adscripción religiosa, etc., por lo que se ha propuesto como otra posibilidad, simplemente la de acreditar la realidad de la existencia de efectos adversos, lo que es conforme a la previsión normativa que prevé ocasionar una desventaja particular.

#### *II.4.3. Discriminación múltiple e interseccional*

La discriminación puede darse en algunos casos sobre la base de diferentes motivos que se acumulan o interactúan entre sí de tal forma que resultan inseparables, esto es, puede adoptar la forma de discriminación acumulativa, en la que la discriminación tiene lugar sobre la base de distintos motivos de discriminación que funcionan de forma separada, o de discriminación interseccional, en la que dos o más motivos de discriminación actúan e interaccionan entre sí de forma que resultan inseparables o inextricables. Los motivos o causas de la discriminación interactúan conjuntamente de manera simultánea, de tal forma que resultan indisolubles y no es posible diferenciarlos, el resultado de la intersección da lugar a una nueva situación, imposible de reducir a un motivo único y que requiere una respuesta construida *ad hoc*.

Parte de que el análisis desde una única perspectiva no permitiría considerar el problema debidamente. Una persona tiene un sexo, una edad, una religión o creencia, una orientación sexual, un origen étnico, una condición o limitación funcional determinada, y todo ello a la vez. Estas coincidencias pueden ser diversas y cada persona puede tener varias de estas características en diferente medida. Las personas tienen

---

discriminatoria, la aplicación en su caso de la agravante definitoria del móvil discriminatorio, las personas enjuiciadas, la forma de terminación de los procedimientos, las resoluciones de fondo sobre los mismos y las penas y medidas impuestas.

5. Las administraciones públicas recabarán datos sobre las tipologías de discriminación, en coherencia con las elaboradas por el Ministerio del Interior en su informe anual sobre la evolución de los delitos de odio en España, respetando siempre la legislación que haga referencia al ejercicio de las competencias de cada organismo que recabe la información.

En todo caso, los datos de carácter personal obtenidos en el ámbito de las actuaciones a las que se refiere este artículo deben cumplir la legislación reguladora de la protección de datos personales y, en su caso, quedarán protegidos por secreto estadístico y no podrán ser objeto de comunicación a terceros salvo en los casos expresamente establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal”.



una identidad compuesta por múltiples facetas<sup>96</sup>. Ante esta situación no se puede entender que la discriminación se resuelve atendiendo a uno solo de los motivos. Para dar una respuesta adecuada habrá que tener en cuenta la relación entre estos diferentes motivos de discriminación y la forma de dar preferencia a unos sobre otros o la de atenderlos de forma conjunta.

Luan Ramos<sup>97</sup> plantea que no hay acuerdo en la doctrina sobre si se debe equiparar el término discriminación interseccional con la denominada discriminación múltiple, debate no observado jurisprudencialmente donde se usan indistintamente ambos términos. Sin embargo, a nivel doctrinal hay quienes la diferencian basándose en la simultaneidad, en la concurrencia de aquellos criterios de discriminación aplicables a la persona, siendo la discriminación múltiple aquella en que una persona sufre discriminación por más de un factor en diferentes momentos de su vida. Mientras que la discriminación interseccional solo ocurriría cuando los diversos criterios de discriminación que puede sufrir una persona confluyen al mismo tiempo.

El concepto de discriminación múltiple se reconoció expresamente en la Conferencia de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia celebrado en Durban, artículo 2: “Reconocemos que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia ocurre en razón de la raza, el color, la nacionalidad o el origen étnico y que las víctimas pueden sufrir múltiples o agravadas formas de discriminación basadas en otros factores como el sexo, la lengua, la religión, las opiniones políticas o de otro tipo, el origen social, la propiedad, el nacimiento u otro status”<sup>98</sup>.

El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW) ha reconocido la discriminación múltiple como un concepto pertinente para comprender el alcance de la obligación de los Estados parte de erradicar la discriminación. El Comité indicó: “los Estados parte deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en

---

<sup>96</sup> LAMA AYMA, Alejandra de, Discriminación múltiple, *Anuario de Derecho Civil*, núm LXVI, 2013, fasc. I, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4548753>.

<sup>97</sup> LUAN RAMOS, Dominique, Discriminación interseccional, desarrollo del concepto, inclusión en la jurisprudencia del sistema internacional de protección de derechos humanos, el concepto en la jurisprudencia nacional, *Revista semestral del Centro de Estudios constitucionales de Chile*, vol. 19, núm. 2, 2021, pp. 38-70, disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v19n2/0718-5200-estconst-19-02-38.pdf>.

<sup>98</sup> ONU, Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrado en Durban (Sudáfrica) en 2001, disponible en: [https://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban\\_sp.pdf](https://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban_sp.pdf).





las mujeres afectadas”<sup>99</sup>. Como se ha podido ver afecta principalmente al ámbito de la igualdad de género por ser más fácilmente reconocible la existencia de discriminación múltiple.

El estudio de la discriminación interseccional tiene su origen en la sociología. Fue Kimberle Crenshaw quien aportó una perspectiva jurídica y planteó que si no se tenían en cuenta los efectos combinados de las prácticas que discriminan por sexo y por raza se deja a las mujeres sin justicia<sup>100</sup>.

Han sido creaciones mayormente teóricas, (utilizadas con esos términos por los tribunales), aunque sí son atendidas como tales discriminaciones en la práctica<sup>101</sup>. Por otro lado, se permite presentar demandas fundamentadas en más de un único motivo<sup>102</sup>, por lo que poco a poca se está abriendo camino, y en estos momentos ha

<sup>99</sup> CEDAW, Proyecto de Recomendación General nº 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, apdo. 18, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338>, citado en FRA, *Manual de legislación europea contra la discriminación*, op. cit.

<sup>100</sup> CRENSHAW, Kimberle, Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989, núm. 1, artículo 8, disponible en: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=uclf>.

<sup>101</sup> Ejemplos: STEDH de 24 de julio de 2012, B.S. c. España, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004715908.

Una trabajadora sexual de origen nigeriano y residente legal en España alegó malos tratos por parte de la policía española por su raza, sexo y profesión. El Tribunal consideró que se había producido una vulneración del artículo 3 y 14 puesto que los juzgados y tribunales nacionales no había tenido en cuenta su vulnerabilidad por su condición de mujer africana que ejerce la prostitución. El Tribunal afirmó que las decisiones judiciales españolas no había tomado en cuenta la situación de vulnerabilidad de la mujer derivada de su posición de mujer africana ejerciendo la prostitución. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-148104>.

STEDH de 12 de junio de 2012, N. B. c. Eslovaquia, ECLI:CE:ECHR:2012:0612JUD002951810, apdo. 121.

El TEDH apreció la vulneración de los artículos 3 y 8 del CEDH: “la práctica de la esterilización de mujeres sin su previo consentimiento informado afectaba a individuos vulnerables de distintos grupos étnicos”. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111427>.

STEDH de 25 de octubre de 2017, Carvalho Pinto de Sousa Morais c. Portugal Application, ECLI:CE:ECHR:2017:0725JUD001748415. El TEDH concluyó que el Estado portugués vulneró los artículos 8 y 14 por incorporar un estereotipo sexista y por edad por considerar que el hecho de sus hijos fueran mayores no requería una asistente a tiempo completo ni que por la edad tendría un impacto en sus relaciones sexuales o capacidad reproductiva, lo que justificaba una menor indemnización. El TEDH entendió que habían concurrido prejuicios y estereotipos y que se trataba de una discriminación múltiple por estar afectadas tanto el sexo como la edad. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175659>.

<sup>102</sup> STC 3/2018, de 22 de enero, ECLI:ES:TC:2018:3. El TC aprecia discriminación simultánea por edad y discapacidad en el caso de una persona con discapacidad psíquica del 60% a la que se le había asignado una plaza en una residencia para personas mayores porque la normativa para acceder a una residencia específica exigía tener menor de 60 años. Según el Tribunal había habido una discriminación por discapacidad en la medida en que se privaba al recurrente de su derecho a la



tenido reconocimiento en la nueva Ley 15/2022, que incorpora como modalidad de discriminación a la discriminación múltiple e interseccional, artículo 6.3: “a) Se produce discriminación múltiple cuando una persona es discriminada de manera simultánea o consecutiva por dos o más causas de las previstas en esta ley. b) Se produce discriminación interseccional cuando concurren o interactúan diversas causas de las previstas en esta ley, generando una forma específica de discriminación (...).

Además, prevé, expresamente, respecto a la causa de justificación para la motivación de la diferencia de trato, que esta diferencia debe darse en relación con cada uno de los motivos de discriminación, en atención a una finalidad legítima y como medio adecuado, necesario y proporcionado para alcanzarla.

Las directivas no recogen ninguna disposición específica sobre las discriminaciones múltiples, pero ambas se refieren al hecho de que “a menudo, las mujeres son víctimas de discriminaciones múltiples”<sup>103</sup>. La única manera de aplicarla sería la posibilidad de alegar dos o más motivos protegidos en una misma situación como sucede en la Directiva 2000/78/CE.

El TJUE<sup>104</sup> ha considerado que la combinación de características protegidas no tiene protección en el derecho antidiscriminatorio europeo si el motivo no es suficiente de manera separada. Si la norma no lo contempla no cabe entender que tiene lugar una discriminación por lo que bien la consideración conjunta de los motivos de discriminación da lugar a una forma de discriminación, que el aplicador del derecho considera producida, o bien se hace necesario incorporar este tipo de discriminación en el derecho positivo para que las personas que la sufren puedan estar debidamente protegidas.

---

asistencia médica que precisaba su discapacidad y por edad porque se le impide el acceso por tener más de 60 años, la edad es “una segunda causa de discriminación que no desplaza sino que se suma a la anterior-la discapacidad en cuanto el recurrente no va a tener la atención que necesita, tanto para su salud, como para su integración social, frente a quienes en su misma situación de discapacidad sí disponen de dicha asistencia únicamente por no tener 60 años” (FJ6) “La exigencia de ajustes razonables pasaba justamente por asegurar la prestación del servicio asistencial adaptado a sus necesidades de discapacidad, reconociendo la Administración en el requerimiento efectuado por este Tribunal, que disponía de centros para ello”. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/25560>.

<sup>103</sup> Considerando 14 de la Directiva 2000/43/CE y considerando 2 de la Directiva 2000/78/CE.

<sup>104</sup> STJUE de 24 de noviembre de 2016, David L. Parris c. Trinity College Dublin y otros, C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897. En esta sentencia el reconocimiento de las parejas de hecho de una manera tardía impidió que una pareja homosexual pudiera reclamar la pensión de supervivencia. La combinación de motivos impidió el acceso a la prestación, no el hecho de ser homosexual. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62015CN0443&qid=1673353783599>.



A pesar de ello, la discriminación múltiple e interseccional cada vez está teniendo mayor recepción y ha sido objeto de atención en la [Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 12 de marzo de 2021 sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana](#)<sup>105</sup>. En la misma se menciona la importancia de abordar la discriminación múltiple y la interseccionalidad. El reconocimiento expreso en la nueva Ley 15/2022 va a suponer un giro transcendental que va a permitir una mayor protección frente a conductas discriminatorias.

#### *II.4.4. Otras discriminaciones: por motivos de asociación, suposición, percepción, ocultas y sistémicas*

Se trata, básicamente, de discriminaciones directas pero que por su singularidad se tratan en un apartado específico.

La discriminación por asociación es una discriminación directa en la que el motivo protegido es objeto de una interpretación amplia, y en la que la víctima de la discriminación no es la persona a la que le afecta la característica protegida. Sería el caso, cuando se acuerda un despido por las exigencias del cuidado que supone tener un hijo con una discapacidad o cuando no se produce realmente el motivo pero es la causa de la decisión, por ejemplo, cuando se toma una decisión en base a una convicción errónea así, si un candidato no es seleccionado para un puesto porque el empresario considera indebidamente que es de un determinado origen étnico u homosexual. Se trata de una modalidad aceptada por la jurisprudencia.

La Ley 15/2022 la prevé en el artículo 6.2 a): “Existe discriminación por asociación cuando una persona o grupo en que se integra, debido a su relación con otra sobre la que concurra alguna de las causas previstas en el apartado primero del artículo 2 de esta ley, es objeto de un trato discriminatorio”.

También prevé la discriminación por error en el apartado b) “...aquella que se funda en una apreciación incorrecta acerca de las características de la persona o personas discriminadas”.

Otra modalidad es la discriminación oculta, la persona que discrimina encubre las verdaderas razones del trato peyorativo diferente, basado en sus prejuicios

---

<sup>105</sup> Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 12 de marzo de 2021 sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana (2021/C 93/01) (DOUE C 93/1, de 19.03.2021), disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021H0319\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021H0319(01)).



machistas, homófobos, racistas, etc. Y alega una causa por la que hace que la diferencia sea neutra desde la perspectiva ideológica, ejemplo, el TC estimó el amparo presentado por una trabajadora que ocupaba la jefatura de la secretaría de un consejero regional pues fue cesada formalmente por errores e incumplimientos en el desempeño de sus funciones, pero en realidad lo fue por quedarse embarazada<sup>106</sup>.

También se hace mención a la discriminación sistémica que puede encuadrarse en las otras clases de discriminación y suele desembocar en segregación, ya sea laboral, educativa, de vivienda o de otro tipo. La conducta discriminatoria se institucionaliza tan sólidamente que las personas no tienen que elegir nada para actuar de una manera racista porque ese comportamiento está arraigado. Los efectos pueden ser la segregación residencial que puede entenderse como la separación impuesta o preferida de grupos de personas en un territorio delimitado por motivos de raza, etnia, lengua, religión o nivel socioeconómico, entre otros. Presenta diferentes modalidades según el contexto territorial, cultural o histórico y suele caracterizarse por situaciones de exclusión social, desigualdad y dificultades en el acceso a servicios, infraestructuras y menores oportunidades para la vida y el desarrollo personal. La Ley 15/2022 ha incorporado, como una modalidad de discriminación específica, la segregación escolar, entendiéndola como toda práctica, acción u omisión, que tiene el efecto de separar al alumnado por motivos socioeconómicos o sobre la base de cualquiera de los motivos protegidos, sin una justificación objetiva y razonable (artículo 6.8).

#### *11.4.5. Acoso discriminatorio*

También responde a una variedad de la discriminación directa, que está protegida de manera autónoma. La finalidad de dicha protección es poner de relieve esta manifestación de la discriminación directa, que es especialmente nociva. El acoso constituye una discriminación cuando se produce un comportamiento no deseado relacionado con un motivo protegido, que tiene como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona o crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

Está previsto en el artículo 6.4 de la Ley 15/2022, y en los artículos 2.3 de las directivas 2000/78/CE y 2000/43/CE. Puede adoptar diferentes formas: expresiones orales, gestos, producción, exhibición o distribución de material, etc. No es

---

<sup>106</sup> STC 98/2003, de 2 de junio, ECLI:ES:TC:2003:98, disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4873>.



necesaria ninguna referencia comparativa para probarlo ya que se trata de reprochar una conducta que desde una perspectiva imparcial y objetiva es reprochable por ser denigrante y atentar contra la dignidad de la persona.

El TEDH ha considerado que la prohibición de acoso está protegida en el derecho a no ser sometido a penas o tratos inhumanos o degradantes, previsto en el artículo 3 CEDH y en el derecho al respeto a la vida privada y familiar, previsto en el artículo 8 CEDH<sup>107</sup>.

#### *II.4.6. Inducción, orden o instrucción de discriminar*

Consiste en una orden, bien de carácter imperativo o bien una orden, por la que se anime a las personas a tratar a otras de forma menos favorable por uno de los motivos protegidos. La inducción ha de ser concreta, directa y eficaz para hacer surgir en otra persona una actuación discriminatoria. Está regulada en el artículo 6.5 de la Ley 15/2022 y en los artículos 2.4 de las directivas 2000/78/CE y 2000/43/CE.

Las directivas establecen que la orden de discriminación se considera discriminación, aunque no se define. Un ejemplo de orden de discriminar sería la del dueño de una vivienda que ordena a un agente inmobiliario que no alquile la vivienda a personas extranjeras.

La incorporación de la inducción en la Ley 15/2022 da entrada a conductas que se están desarrollando en las redes sociales. Estas conductas, además, pueden tener transcendencia penal.

---

<sup>107</sup> STEDH de 24 de julio de 2012, Đorđević c. Croacia, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004152610. Los demandantes, un hombre con discapacidad mental y física y su madre, se quejaron de que las autoridades no les habían proporcionado una adecuada protección ante el acoso y la violencia de los niños de su barrio. El TEDH concluyó que había tenido lugar una violación del artículo 3. Por lo que respecta a la madre, el TEDH subrayó que el acoso continuo de su hijo con discapacidad, del que estaba a cargo, y la realidad de los incidentes que también le afectaban personalmente a ella habían provocado un efecto negativo sobre su vida privada y familiar. Al no haber hecho frente de manera adecuada a los actos de violencia ni haber adoptado ninguna medida pertinente para evitar los nuevos actos de acoso contra su hijo, las autoridades no habían protegido el derecho al respeto a la vida privada y familiar, vulnerando así el artículo 8 del CEDH. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112322>.



#### *II.4.7. Represalias*

La Ley 15/2022, ha incorporado en el artículo 6.6 las represalias. Se entiende por represalia cualquier trato adverso o consecuencia negativa que pueda sufrir una persona o grupo en que se integra, por intervenir, participar o colaborar en un procedimiento administrativo o proceso judicial destinado a impedir o hacer cesar una situación discriminatoria, o por haber presentado una queja, reclamación, denuncia, demanda o recurso de cualquier tipo con el mismo objeto. La normativa expresamente establece que quedan excluidos los supuestos que pudieran ser constitutivos de ilícito penal.

La protección contra las represalias es importante. Ello implica la protección ante cualquier trato adverso o consecuencia negativa que pueda producirse como reacción ante una denuncia o ante un procedimiento destinado a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato.

#### *II.4.8. Discurso de odio*

##### *II.4.8.1. Antecedentes*

La incorporación en el derecho internacional del discurso de odio vino de la mano de la CIEDR, que obliga a los Estados a condenar toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación (artículo 4). Precisamente, el apartado a) del mismo establece:

“Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación”

Afecta a grupos que sufren discriminaciones y que están protegidos por la cláusula específica de prohibición de discriminación.



El objetivo del discurso de odio es menoscabar la dignidad y el valor de las personas que pertenecen a un grupo concreto.

El artículo 20 del PIDESC de 1966 también establece prohibiciones respecto a discursos que inciten a la discriminación, hostilidad o violencia. El Comité de Derechos Humanos (CDH)<sup>108</sup> ha señalado que la prohibición prevista en el artículo 20, apartado 1, se extiende a todas las formas de propaganda que deriven en un acto de agresión o quebrantamiento de la paz contrario a la Carta de las Naciones Unidas o que amenacen con ello. El apartado 2 prohíbe toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, independientemente de que dicha propaganda o apología presente un objetivo interno u obedezca a fines externos al Estado en cuestión. En su opinión es necesario que exista normativa que establezca que la propaganda y la apología son contrarias a la política del Estado y prever la existencia de sanción adecuada en caso de incumplimiento.

El debate sobre la punibilidad del discurso de odio ha sido muy amplio en estos últimos años y sigue siendo objeto de numerosos artículos doctrinales.

#### II.4.8.2. Delimitación del discurso de odio, punibilidad

Según la ECRI, en su Recomendación núm. 15 de Política General relativa a la lucha contra el discurso de odio y memorándum explicativo<sup>109</sup>, el discurso de odio debe entenderse como el uso de una o más formas de expresión específicas, por ejemplo, la defensa, promoción o instigación del odio, la humillación o el menosprecio de una persona o grupo de personas, así como el acoso, descrédito, difusión de estereotipos negativos o estigmatización o amenaza con respecto a dicha persona o grupo de personas y la justificación de esas manifestaciones basada en una lista no exhaustiva de características personales o estados que incluyen la raza, color, idioma, religión o creencias, nacionalidad u origen nacional o étnico al igual que la ascendencia, edad, discapacidad, sexo, género, identidad de género y orientación sexual.

---

<sup>108</sup> CDH, Observación General nº 11: Artículo 20, 19º período de sesiones (1983), disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CCPR/00\\_2\\_obs\\_grales\\_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html).

<sup>109</sup> ECRI, Recomendación núm. 15 de Política General relativa a la lucha contra el discurso de odio, adoptada el 8 de diciembre de 2015, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.15>.



La Recomendación incluye los discursos orales y publicaciones en cualquiera de sus formas, y su difusión y almacenamiento. Puede adoptar forma oral, escrita o cualquier otra como pinturas, señales, símbolos, dibujos, música, obras de teatro o videos. También abarca el uso de conductas específicas, como gestos para comunicar una idea, mensaje u opinión. Además, las formas de expresión que recaen en el ámbito de la Recomendación incluyen la negación, trivialización, justificación o condonación públicas de delitos de genocidio, delitos de lesa humanidad o delitos en caso de conflicto armado cuya comisión haya sido comprobada tras recaer sentencia los tribunales o el enaltecimiento de las personas condenadas por haberlos cometido.

Excluye de forma explícita de la definición de discurso de odio, cualquier forma de expresión, tales como la sátira o informes o análisis realizados de forma objetiva, que simplemente ofenden, dañan o molestan.

Como elemento importante a destacar, hace referencia al Plan de Acción de Rabat<sup>110</sup> en el que se reflejan las distintas circunstancias que son importantes para realizar la evaluación del riesgo y considerar el discurso de odio como delito penal<sup>111</sup>.

Esta Recomendación es de enorme interés por las propuestas antidiscriminatorias que contiene.

En la misma los colectivos diana se han ampliado respecto a la CIEDR, en atención a la evolución que ha habido en materia de discriminación. Comprende la raza, el color, la ascendencia, la lengua o el origen nacional o la religión, las creencias, el sexo, el género, la identidad de género, la orientación sexual, la edad, la discapacidad y "otras características o condiciones personales".

El discurso de odio ha sido objeto de tipificación penal con la salvaguarda de los tribunales<sup>112</sup>. El Código Penal (CP) deja fuera a discursos humillantes, que no

<sup>110</sup> ONU, *Plan de acción de Rabat*, A/HRC/22/17/Add.4, 11 de enero de 2013, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/freedom-of-expression>.

<sup>111</sup> El catedrático Landa Gorostiza, plantea que la Recomendación va más allá que la propuesta del Plan de Acción de Rabat ya que relativiza la necesidad de que la incitación sea intencional, de tal manera que el paso al acto no tiene por qué ser intencional en sentido estricto. LANDA GOROSTIZA, Jon Mirena, Delitos de odio y estándares internacionales: una visión crítica a contra corriente, *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 22-19, 2020, pp.1-34, disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/22/recpc22-19.pdf>.

<sup>112</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 314/2015 de 4 de mayo de 2015, ECLI:ES:TS:2015:2446. "Los valores de antirracismo o la tolerancia ideológica y religiosa son valores esenciales de la convivencia, y el derecho penal debe cumplir su función de asentar tales valores en el seno del tejido social, de ahí que entendemos positiva su incorporación al Código Penal, pero de la misma manera, para no vulnerar los postulados de seguridad jurídica, debe determinarse con precisión que éste y no otro ha sido el móvil del delito, para evitar la aplicación indiscriminada de esta circunstancia





alcanzan la gravedad de discursos de odio que abarca las conductas más reprochables<sup>113</sup>, esto es, acciones positivas de proselitismo racista y xenófobo o provocaciones al odio que representen un peligro cierto de generar un clima de violencia y hostilidad que puede concretarse en actos delictivos. Estos discursos tienen repercusión penal cuando hay suficientes elementos tendenciales que pueden poner de manifiesto una intención de alentar a que se actúe y precipitar el paso al acto.

Entre los instrumentos para su persecución se ha acordado un protocolo<sup>114</sup> para combatir el discurso de odio ilegal en línea, que tiene por objeto facilitar la colaboración entre los distintos agentes públicos, sociales y prestadores de servicios de alojamiento de datos. Así, este protocolo prevé la posibilidad de recurrir a mecanismos alternativos para la resolución de conflictos en el ámbito de los discursos de odio, que no alcancen el ámbito de protección penal (mecanismos restaurativos).

La [Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal](#)<sup>115</sup> modificó el artículo 510 del CP ampliando la conducta punible y las circunstancias que definen los colectivos objeto

---

agravante por más que algunos hechos ofendan los valores más esenciales de nuestra convivencia ". "En efecto, ha de recordarse que la Constitución no prohíbe las ideologías que se sitúan en los dos extremos del espectro político, incluso podría decirse que tampoco prohíbe las ideas que, por su extremismo, se sitúen fuera de ese amplio espectro político, por muy rechazables que puedan considerarse desde la perspectiva de los valores constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas. La tolerancia con todo tipo de ideas, que viene impuesta por la libertad ideológica y de expresión, no significa condescendencia, aceptación o comprensión, sino solamente que las ideas, como tales, no deben ser perseguidas penalmente. Pero, en cualquier caso, no se encuentran bajo la protección constitucional la realización de actos o actividades que, en desarrollo de aquellas ideologías, vulneren otros derechos constitucionales como ocurre en el presente caso" (FJ19). Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/5ebb96e34c1c063c>.

<sup>113</sup> STC Pleno 235/2007, de 7 de noviembre de 2007, ECLI:ES:TC:2007:235. "Fundamentada en la dignidad (art. 10.1 y 2 CE) es, pues, el deliberado ánimo de menospreciar y discriminar a personas o grupos por razón de cualquier condición o circunstancia personal, étnica o social el que, en estos casos, priva de protección constitucional a la expresión y difusión de un determinado entendimiento de la historia o concepción del mundo que, de no ser por ello, podría encuadrarse en el ámbito constitucionalmente garantizado por el art. 20.1 CE" (FJ5). "De este modo, resulta constitucionalmente legítimo castigar penalmente conductas que, aunque no resulten claramente idóneas para incitar directamente a la comisión de delitos contra el derecho de gentes como el genocidio, sí suponen una incitación indirecta a la misma o provocan de modo mediato a la discriminación, al odio o a la violencia" (FJ9). Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6202>.

<sup>114</sup> CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL y otros, *Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea: #ContraeldiscursodeOdio*, disponible en: [https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/ejes/discursoodio/PROTOCOLO\\_DISCURSO\\_ODIO.pdf](https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/ejes/discursoodio/PROTOCOLO_DISCURSO_ODIO.pdf).

<sup>115</sup> Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3439>.



de tutela. Aunque se ha analizado de una manera crítica la reforma operada<sup>116</sup>, la demanda de protección de colectivos vulnerables y de minorías históricamente discriminadas ha tenido eco en este precepto penal ([recientemente se ha vuelto a modificar para incorporar el antigitanismo](#)<sup>117</sup>).

También el TC<sup>118</sup> había puesto de manifiesto los riesgos derivados de la utilización del *ius puniendi* ante un eventual ejercicio del derecho a la libertad de expresión por la desproporción que puede suponer acudir a esta potestad y el efecto desaliento que ello puede generar. Afirma que los límites a los que está sometido el derecho a la libertad de expresión deben ser siempre ponderados con exquisito rigor, habida cuenta de la posición preferente que ocupa la libertad de expresión cuando esta libertad entra en conflicto con otros derechos fundamentales o intereses de significativa importancia social y política respaldados por la legislación penal. A ese respecto incide en que, cuando esto sucede, esas limitaciones siempre han de ser interpretadas “de tal modo que el derecho fundamental a la libertad de expresión no resulte desnaturalizado”, en definitiva, el Juez penal ha de tener siempre presente su contenido constitucional para “no correr el riesgo de hacer del Derecho penal un factor de disuasión del ejercicio de la libertad de expresión, lo que, sin duda, resulta indeseable en el Estado democrático” (FJ2 d).

A pesar de ello los discursos de odio deberían tener respuesta si no es dentro del derecho penal desde otros ámbitos porque afectan al derecho a la igualdad y dan lugar a la creación de prejuicios y a la estigmatización de un colectivo<sup>119</sup>, por lo que, sin afectar al ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión y cuando no requiere de la intervención penal deberían adoptarse medidas para que se tomara conciencia del peligro que conlleva su difusión por cuanto puede constituir la antecámara del delito que contiene.

---

<sup>116</sup> SOUTO GALVÁN, Beatriz, Sobre el discurso político xenófobo: especial referencia al caso español, En: MARCO TEIJÓN ALCALÁ, dir., *El odio como motivación criminal*, Wolters Kluwer, Las Rozas, Madrid, 2020.

<sup>117</sup> Ley Orgánica 6/2022.

<sup>118</sup> STC 177/2015, de 22 de julio, ECLI:ES:TC:2015:177, disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/24578>.

<sup>119</sup> En Euskadi, al final del año 2016 y durante los años 2017 y 2018 tuvo lugar un discurso vejatorio hacia una familia gitana. Se creó una plataforma “Delinkuentzia Kanpora” para organizar manifestaciones y movilizaciones de rechazo hacia la familia, para persuadirles de que abandonaran la vivienda o bien presionar a los titulares de la vivienda o gestores públicos para que no les permitiera su utilización porque no querían que fueran sus vecinos. Aunque se hacía hincapié que el motivo era el historial delictivo de la familia, únicamente se dirigía hacia esa familia, siendo un hostigamiento orquestado, sin que hubiera una justificación, ni otra actuación hacía otras personas con historiales delictivos similares o de mayor gravedad. ARARTEKO, *Informe anual al Parlamento Vasco 2018*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2019, pp. 243-244, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2018>.



El TEDH ha dictado sentencias en las que aborda la relación entre la prohibición de discriminación y la libertad de expresión pronunciándose, en ocasiones, señalando que la conducta está protegida por el derecho a la libertad de expresión,<sup>120</sup> o bien reclamando medidas de protección específicas<sup>121</sup>.

Al hablar de discurso de odio, la actuación de los medios de comunicación es decisiva. Las posibilidades que ofrece actualmente internet para la difusión de discursos de odio son muy elevadas, por lo que es importante la actuación de los Estados de exigir responsabilidades, entre otros, a los portales de noticias en línea.

El Observatorio español de Racismo y la Xenofobia (OBERAXE)<sup>122</sup> ha podido comprobar un aumento del contenido de discurso identificado y comunicado a las

<sup>120</sup> STEDH de 9 de febrero de 2012, *Vejdeland y otros c. Suecia*, ECLI:CE:ECHR:2012:0209JUD000181307. Los demandantes habían sido condenados por distribuir panfletos homófobos en un colegio. El TEDH sostuvo que, en este caso, la injerencia en la libertad de expresión había resultado necesaria en una sociedad democrática, en la que también debían protegerse la reputación y los derechos de otras personas y, por tanto, no apreció ninguna infracción del artículo 10 del CEDH. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109046>. STEDH de 22 de marzo de 2016, *Sousa Goucha c. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2016:0322JUD007043412. El demandante, un conocido presentador de televisión homosexual, había sido objeto de una broma durante un programa televisivo de humor en directo, en el que se le había calificado de mujer. El TEDH no consideró que una broma en la que se comparaba a un hombre homosexual con una mujer fuera constitutiva de incitación al odio de carácter homófobo. En consecuencia, la decisión de las autoridades de no iniciar un proceso contra el autor de la broma no vulneraba el artículo 14 del Convenio en relación con su artículo 8. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161527>.

STEDH de 24 de febrero de 1997, *Haes y Gijssels c. Bélgica*, ECLI:CE:ECHR:1997:0224JUD001998392. El TEDH reitera que la libertad de expresión es aplicable no solamente para las informaciones o las ideas acogidas con favor o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que contrarían, chocan o inquietan al Estado o a una parte cualquiera de la población. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163983>. Sentencias citadas en FRA, *Manual de legislación europea contra la discriminación*, op. cit.

<sup>121</sup> STEDH de 24 de febrero de 2015, *Karaahmed c. Bulgaria*, ECLI:CE:ECHR:2015:0224JUD003058713. El demandante había acudido a una mezquita de Sofía para realizar sus rezos habituales de los viernes. Ese mismo día, unos ciento cincuenta simpatizantes de un partido político conservador acudieron al lugar a protestar contra el ruido procedente de los altavoces de la mezquita durante la llamada a la oración. Insultaron a gritos a los fieles allí congregados y les arrojaron huevos y piedras. A continuación, se produjo un enfrentamiento entre varios manifestantes y fieles cuando aquellos instalaron sus propios altavoces en el techo de la mezquita para cubrir el sonido de los rezos y estos intentaron retirarlos. Según el Tribunal, puesto que las autoridades nacionales no habían alcanzado un equilibrio adecuado en las medidas adoptadas para garantizar el ejercicio real y pacífico de los derechos de los manifestantes y los derechos del demandante y el resto de los fieles a rezar juntos y, posteriormente, no habían adoptado una respuesta adecuada a los acontecimientos descritos y, en particular, a la incitación al odio, el Estado había incumplido sus obligaciones positivas derivadas del artículo 9 del CEDH (libertad de religión). Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-152382>. Sentencia citada en FRA, *Manual de legislación europea contra la discriminación*, op. cit.

<sup>122</sup> OBERAXE colabora desde 2017 con la Comisión Europea en los ejercicios de monitorización periódicos que se realizan en cumplimiento del *Código de Conducta para la lucha contra la incitación ilegal al odio en internet*, 30 junio 2016, disponible en:



plataformas Facebook, Twitter, YouTube, Instagram y TikTok en el último periodo analizado (marzo-abril 2022). Dicha actuación se lleva a cabo de manera periódica, conforme a la [Recomendación\(UE\) 2018/334 de la Comisión, de 1 de marzo de 2018, sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea](#)<sup>123</sup>.

Un ejemplo de su importancia es la sentencia del Tribunal Penal Internacional de las Naciones Unidas para Ruanda<sup>124</sup>, que condenó a tres antiguos ejecutivos de los medios de comunicación por su papel central en la campaña mediática destinada a incitar a las personas de la etnia hutu a asesinar tutsis en Ruanda en 1994. La Sala señaló que “la incitación al odio es una forma discriminatoria de agresión que destruye la dignidad de las personas que pertenecen al grupo objeto del ataque. Atribuye una condición de inferioridad no solo a los ojos de los propios miembros del grupo sino también a los ojos de los demás, que los perciben y tratan como seres infrahumanos. La denigración de una persona por razón de su identidad étnica u otra pertenencia a un grupo puede, por sí misma y por las consecuencias que acarrea, generar un daño irreversible”.

Por todo ello, es fundamental la delimitación del discurso punible (o en su caso que puede ser objeto de una sanción) respecto al ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión<sup>125</sup>. El derecho a la libertad de expresión (art. 20.1 CE) es un derecho fundamental pero cualquier discurso debe pasar por el filtro del artículo 14

---

[https://commission.europa.eu/document/551c44da-baae-4692-9e7d-52d20c04e0e2\\_es](https://commission.europa.eu/document/551c44da-baae-4692-9e7d-52d20c04e0e2_es), y que fue firmado con las empresas prestadoras de servicios de alojamiento de datos con mayor presencia en el mundo, como Twitter, Facebook, YouTube, Instagram y TikTok. Desde mayo de 2020 el OBERAXE monitoriza diariamente el discurso de odio en España en estas redes sociales, notificándoles aquellos contenidos considerados “de odio” o que pueden ser constitutivos de delito.

<sup>123</sup> Recomendación (UE) 2018/334 de la Comisión de 1 de marzo de 2018 sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea (DOCE L 63/50, 6.03.2018), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0334&from=FR>. También citamos la Directiva 2000/31/CE que prevé la posibilidad de establecer y hacer cumplir sus condiciones de prestación de servicios de conformidad con el Derecho de la Unión y la legislación de los Estados miembros.

<sup>124</sup> TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA RUANDA, Fiscalía c. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza y Hassan Ngeze, Asunto n.o ICTR-99-52-T, citada en FRA, *Manual de legislación europea contra la discriminación*, op. cit.

<sup>125</sup> El catedrático JON MIRENA LANDA GOROSTIZA, op. cit., expone los diferentes modelos existentes y su evolución. Así el modelo de Estados Unidos en base a la jurisprudencia de la Corte Suprema ha rechazado los modelos legislativos de criminalización del discurso de odio a favor de agravaciones de penas, no acogiendo el estándar del derecho internacional de los derechos humanos, mientras que Europa inicialmente acogió el modelo de delito de propaganda, hate speech tras la Convención de 1965 y ha ido, por su lado, incorporando el de agravación. En el caso de España además de acumular los dos modelos, desde 1995 incorporó a colectivos más allá del referente étnico y numerosos tipos penales que hizo que el mismo autor calificara como modelo político-criminal europeo de máxima expansión.



CE, que protege a los grupos sociales de todo tipo de conductas que les humille, falte al respeto o desprecie.

Los criterios para calificar o no como punible el discurso racista pueden ser los que contiene la Recomendación General nº 35 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR), sobre la lucha contra el discurso de odio racista<sup>126</sup>.

El Plan de Acción de Rabat<sup>127</sup>, sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso, que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, recoge también varias recomendaciones para países, medios, empresas, sociedad civil y organizaciones religiosas sobre cómo dirimir cualquier tensión que pueda surgir entre la libertad de expresión y la prohibición de la incitación a la violencia.

A partir del mismo se ha elaborado la prueba de umbral<sup>128</sup> que sugiere que deben cumplirse determinados elementos para que una declaración sea considerada como delito.

Asimismo, la Recomendación núm. 15 de Política General relativa a la lucha contra el discurso de odio y memorándum explicativo de la ECRI, que acoge una comprensión expansiva de la incitación a la violencia o el odio racial<sup>129</sup>.

Por último, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha adoptado en el año 2022 una recomendación<sup>130</sup> en la que propone a los Estados desarrollar estrategias globales para prevenir y combatir la incitación al odio, incluyendo la adopción de un marco jurídico eficaz y la aplicación de medidas que concilien el derecho a la libertad de expresión y la prohibición de discriminación.

---

<sup>126</sup> En opinión del catedrático JON MIRENA LANDA GOROSTIZA, *Idem*, la Recomendación General nº 35, apdo. 6 del CEDR del año 2013 constituye así, a día de hoy, “el intento más actualizado y representativo –en el ámbito universal– del estándar de referencia para identificar el umbral de relevancia penal, el punto adecuado de ponderación para delimitar el ámbito de prohibición, que debería ser transpuesto a los ordenamientos domésticos”.

<sup>127</sup> ONU, *Plan de acción de Rabat*, op.cit.

<sup>128</sup> OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH), *Ficha sobre la incitación al odio*, disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Articles19-20/ThresholdTestTranslations/Rabat\\_threshold\\_test\\_Spanish.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Articles19-20/ThresholdTestTranslations/Rabat_threshold_test_Spanish.pdf).

<sup>129</sup> LANDA GOROSTIZA, op. cit.

<sup>130</sup> CONSEJO DE EUROPA, Recomendación CM/Rec(2022)16 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre cómo combatir los delitos de odio, adoptada el 20 de mayo de 2022, disponible en: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a67955](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a67955).



Las directrices recomiendan a los Estados miembros que diferencien entre los casos más graves de discurso del odio que deben ser prohibidos por el derecho penal, el discurso de odio sujeto al derecho civil y administrativo y, por último, las expresiones ofensivas o perjudiciales que no son suficientemente graves como para ser restringidas legítimamente en virtud del CEDH, pero que, sin embargo, requieren respuestas alternativas.

Además, ofrece orientación en materia de concienciación, educación, utilización de un contra-discurso y de un discurso alternativo, creación de mecanismos de apoyo a las personas afectadas por el discurso de odio y formación a los miembros de la policía y la judicatura, así como a otros profesionales.

Aunque se dirige principalmente a los Estados miembros y sus autoridades, la Recomendación también contiene orientaciones para otros actores como funcionarios públicos, partidos políticos, intermediarios de Internet, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

#### II.4.8.3. Supervisión de la legalidad de la programación audiovisual

Casi todos los países de la UE y del Consejo de Europa cuentan con una autoridad audiovisual independiente encargada de supervisar el cumplimiento de la legalidad de la programación audiovisual en los medios de comunicación, incluida la publicidad y el respeto del pluralismo político y cultural y a los derechos de libertad de expresión y de información. En el Estado español se está llevando a cabo desde la Comisión Nacional de Mercados y Competencia<sup>131</sup>, a pesar de no ser un organismo específico audiovisual.

Según los estándares internacionales, estas competencias deben realizarse de forma neutral, profesional y competente. El Consejo de Europa también ha realizado diversas recomendaciones<sup>132</sup> sobre su importancia, naturaleza y funcionamiento.

<sup>131</sup> La Comisión Nacional de Mercados y la competencia es un organismo público entre cuyas funciones está vigilar y asegurar el funcionamiento de los mercados, velar por los intereses de los consumidores y las empresas o la supervisión y control de todos los sectores económicos como son las comunicaciones electrónicas y audiovisuales. Fue creada mediante Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE núm. 134, de 5 de junio de 2013), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-5940>.

<sup>132</sup> En la creación de los consejos audiovisuales ha tenido una enorme importancia la Recomendación 23(2000), adoptada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa en la que se recomendaba a los Gobiernos de los Estados miembros: "Establecer, si aun no lo han hecho, autoridades reguladoras independientes en el sector audiovisual" y "establecer normas en las propias legislaciones nacionales, así como medidas políticas, que concedan a las autoridades reguladoras poderes que



Además, las comunidades autónomas de Catalunya, Valencia y Andalucía cuentan con consejos audiovisuales autonómicos. Estos consejos tienen como función velar por el respeto a las libertades y derechos reconocidos en el artículo 20 de la CE especialmente los referidos a la libertad de expresión y al derecho a una información independiente, veraz y plural.

En concordancia con el apartado 2 del artículo 4 de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual<sup>133</sup>, es importante velar por el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación en la comunicación audiovisual. Asimismo, el artículo 22 de la Ley 15/2022 prevé la promoción de acuerdos de autorregulación de los medios de comunicación social, publicidad, internet, redes sociales y las empresas de tecnologías de la información y comunicación. La Ley prevé, expresamente, su aplicación a todas las actividades, incluidas las de venta y publicidad, y hace una mención específica sobre la necesidad de asegurar que al lenguaje y mensajes que debería instarse para evitar que sea discriminatorio o intolerante. También establece la promoción de acuerdos con las empresas y plataformas de servicios de internet que mejoren la efectividad en la prevención y eliminación de contenidos que atenten contra el derecho a la igualdad en este ámbito.

Finalmente, el VI Plan intercultural de ciudadanía, inmigración y asilo prevé la firma de un acuerdo de buenas prácticas con los medios de comunicación que establezca los límites en el ámbito de la ciudadanía, convivencia intercultural e inmigración, en lo que respecta a la construcción de una opinión pública informada, respetuosa y basada en igualdad de derechos y deberes (4.3.3.11)<sup>134</sup>.

---

les permitan llevar a cabo sus misiones (...) de una forma efectiva, independiente y transparente (...)", COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA, Recomendación Rec(2000)23 del Comité de Ministros a los estados miembros relativa a la independencia y las funciones de las autoridades de regulación del sector de la radiodifusión, adoptada el 20 de diciembre de 2000, disponible en: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016804e0322](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e0322).

Asimismo, se mencionan recomendaciones más recientes:

COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA, Recomendación CM/Rec(2018)1 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre el pluralismo de los medios de comunicación y la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, adoptada el 7 de marzo de 2018, disponible en: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13)

COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA, Declaración relativa a la independencia y las funciones de las autoridades de regulación del sector de la radiodifusión, adoptada el 26 de marzo de 2008, disponible en: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d3c1e](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d3c1e),

<sup>133</sup> Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual (BOE núm. 163, de 8 de julio de 2022), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-11311>.

<sup>134</sup> DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO, *VI Plan Intercultural de ciudadanía, inmigración y asilo 2022-2025*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2022, p. 119, disponible en: [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/migrazioituna/es\\_def/adjuntos/VIPLAN-INTERCULTURAL.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/migrazioituna/es_def/adjuntos/VIPLAN-INTERCULTURAL.pdf).



#### II.4.9. Delitos de odio

##### II.4.9.1. Tipificación penal y delimitación conceptual

En este apartado se ha estimado de interés hacer una mención a los delitos de odio para clarificar los diferentes ámbitos de intervención pública. Estos delitos, estrictamente, no son una modalidad de discriminación, sino que son una característica especial de delitos, que comprenden conductas punibles motivadas por prejuicios que afectan a grupos sociales que les aúna una característica protegida, por lo que es imposible aplicar el delito de odio a un colectivo diferente de los mencionados en el tipo penal.

Hay un importante debate doctrinal que se ha agudizado tras la reciente STS 437/2022, de 4 de mayo<sup>135</sup>, que considera que el concepto de vulnerabilidad no es un elemento del tipo, por lo que los denominados delitos de odio protegen a la sociedad en su conjunto.

---

<sup>135</sup> STS 437/2022, de 4 de mayo, ECLI:ES:TS:2022:1644.

“Hay que señalar que ni el art. 173, ni el 510.2 a) del CP señalan que las víctimas sean vulnerables. El concepto de la ‘vulnerabilidad’ no es un elemento del tipo, ya que no forma parte de la estructura de exigencias de los elementos que los conforman, y si el legislador lo hubiera querido así lo hubiera hecho constar. No se trata de una interpretación extensiva o restrictiva del tipo penal, sino de adecuación a las exigencias de lo que dice el precepto, y ninguno de ellos exige la vulnerabilidad en las víctimas del delito. (...)”

La esencia de lo que se trata de proteger con este delito ubicado en el art. 510 CP está en la prohibición de la discriminación, como derecho autónomo derivado del derecho a la igualdad, reconocidos en el art. 14 CE, según el cual “los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. La igualdad y la no discriminación se configuran como el presupuesto para el disfrute y ejercicio del resto de derechos fundamentales, como muestra su ubicación sistemática en el pórtico del Capítulo II (“De los derechos y libertades”), dentro del Título Primero de nuestra Carta Magna, dedicado a los “Derechos y Deberes Fundamentales”.

Es importante destacar que el objetivo de protección del tipo penal del odio del art. 510 CP tiene su base en los ataques a la igualdad y, en consecuencia, en la creación de la desigualdad que se origina con el odio al diferente por cualquiera de las razones o de la pertenencia a los grupos reflejados en el tipo penal. Pero el término “minorías” o el término “colectivos desfavorecidos” no está previsto ni exigido en el tipo penal, no es un elemento del tipo, dado que se debe proteger el principio de igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 14 CE) y la prohibición absoluta de discriminación prevista en el art. 14 CE, por tanto, como no puede ser de otra manera, protege a toda la sociedad, sean los afectados minoría o mayoría, estén o no estén desfavorecidos en la actualidad o en el pasado.

De lo contrario, de entender que solo una persona vulnerable, o determinados colectivos desfavorecidos son los protegidos por el delito de odio nos llevaría a concluir que los no vulnerables pueden ser atacados con la intención dimanante del odio y por su pertenencia a una nación, raza, creencias, ideología, su sexo, orientación o identidad sexual, o por razones de género”. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/documento/AN/9955503/estructura%20del%20delito/20220513>.





Precisamente por parte de un sector doctrinal<sup>136</sup> se defiende que lo que debe subrarse es la carga humillante, ofensiva e intimidatoria hacia un colectivo social que ha sido tradicionalmente objeto de discriminación, por razón de alguna de dichas condiciones personales. La protección por el tipo penal a los diferentes motivos sin tener en cuenta la vulnerabilidad intrínseca de los colectivos lleva a desnaturalizar la finalidad con la que el legislador incorporó estos tipos penales. Esta línea doctrinal plantea que hay una dimensión colectiva que debe protegerse interpretando los delitos de odio “en clave de discriminación” por ser el bien jurídico que protege: el derecho a no ser discriminado.

Según la Memoria de la Fiscalía General del Estado (2021)<sup>137</sup> se trata de delitos que protegen los siguientes bienes jurídicos, como son la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico, artículo 1 CE, el derecho a la no discriminación, artículo 14 CE y la dignidad de las personas, artículo 10 CE, aunque en ocasiones se ha extendido su ámbito de aplicación<sup>138</sup>.

A pesar de que se conocen como delitos de odio, el odio es un elemento de instigación o promoción más, entre otros como la hostilidad, la violencia o la discriminación contra individuos, grupos o parte de ellos.

Como se ha avanzado, en este apartado se trata de apuntar algunas cuestiones para clarificar los diferentes ámbitos de intervención pública por lo que la necesidad de una adecuada delimitación conceptual excede del presente estudio.

Las directivas en materia de discriminación no obligan a los Estados miembros a hacer uso del derecho penal para sancionar los actos de discriminación. En su lugar se dispone de la [Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008 relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones del racismo y la xenofobia mediante el Derecho penal](#)<sup>139</sup> que obliga a todos los Estados miembros

---

<sup>136</sup> DAUNIS RODRÍGUEZ, Alberto, La confusión de los delitos de odio, EN: PABLO SERRANO, Alejandro de, *Delitos de opinión y libertad de expresión: un análisis interdisciplinar: cuestiones de la parte general de los delitos de opinión*, Aranzadi, 2021, Cizur Menor, Navarra, pp. 223-249.

<sup>137</sup> FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria elevada al Gobierno de S.M. presentada al inicio del año judicial por la Fiscal General del Estado*, Fiscalía General del Estado, Madrid, 2021, pp. 1081 y 1082, disponible en: [https://www.fiscal.es/memorias/memoria2021/FISCALIA\\_SITE/index.html](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2021/FISCALIA_SITE/index.html).

<sup>138</sup> Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del CP (BOE núm. 124, de 24 de mayo de 2019), disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7771](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7771).

<sup>139</sup> Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones del racismo y la xenofobia mediante el Derecho penal (DOUE L 328/55, de 28.11.2008), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2008-82444>.



a establecer sanciones penales por la incitación a la violencia o el odio por razones de raza, color, ascendencia, religión o creencias, origen nacional o étnico, así como por la divulgación de materiales racistas, xenófobos y por la apología, la negación y la trivialización de actos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad dirigidos contra estos grupos. La Comisión Europea ha propuesto al Consejo en diciembre de 2021 extender la protección frente a delitos de odio y respecto al discurso de odio<sup>140</sup> estableciendo un marco jurídico adecuado para ello.

Los Estados miembros están también obligados a considerar los fines racistas o xenófobos como una circunstancia agravante, por lo que, por un lado, hay delitos autónomos que incorporan el odio como motivación, artículo 510, CP y, en el caso de España, se ha incorporado una agravante genérica con esa misma motivación artículo 22.4. CP. La última reforma del CP ha incorporado una nueva circunstancia agravante, el antigitanismo (apartado 4ª artículo 22 CP) así como en forma de delito<sup>141</sup>, art. 510 1 y 2 CP.

El TEDH también comparte la necesidad de disposiciones penales eficaces que tengan como finalidad la disuasión de actos de violencia con motivación basada en los prejuicios existentes. La violencia en la que subyacen motivos discriminatorios constituye una forma agravada de violación de los derechos humanos por lo que debe tenerse en cuenta tanto en la manera en la que se llevan a cabo las investigaciones<sup>142</sup> como en el apoyo y la protección de las víctimas.

Además de la obligación de investigar, los Estados tienen el deber de evitar la violencia motivada por el odio ejercida por particulares de la que las autoridades tuvieron o hubieran debido tener conocimiento o de intervenir, para proteger a las víctimas de los delitos cometidos por particulares<sup>143</sup>.

---

<sup>140</sup> COMISIÓN EUROPEA, *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, Bruselas, 9.12.2021, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0777>.

<sup>141</sup> Ley Orgánica 6/2022.

<sup>142</sup> STEDH de 12 de abril de 2016, M.C. y A.C. c. Rumanía, ECLI:CE:ECHR:2016:0412JUD001206012. Los demandantes habían sido atacados por un grupo de personas mientras regresaban a casa tras haber participado en un desfile del orgullo gay celebrado con carácter anual. Fueron objeto de maltrato de carácter homóforo y recibieron puñetazos y patadas. El TEDH determinó que las autoridades no habían tenido debidamente en cuenta los posibles motivos discriminatorios al investigar el ataque homóforo y concluyó que se había producido una vulneración del artículo 3 (en su vertiente procesal) en relación con el artículo 14 del CEDH. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161982>, citada en FRA, *Manual de legislación europea contra la discriminación*, op. cit.

<sup>143</sup> STEDH de 3 de mayo de 2007, Noventa y siete miembros de la Congregación de Testigos de Jehová de Gldani y otros cuatro c. Georgia, ECLI:CE:ECHR:2007:0503JUD007115601. Un grupo ultraortodoxo había atacado a un grupo de testigos de Jehová, la policía no había intervenido para



#### II.4.9.2. Medidas para hacer frente a los delitos de odio

En la CAE hay un recorrido importante en materia de formación y se ha avanzado en el registro de los datos sobre incidentes de odio, como se va a poder ver en el siguiente apartado, así como en materia de coordinación entre la Ertzaintza y la Fiscalía. En este sentido, recientemente se ha elaborado una *Guía de actuación local ante incidentes de odio racista, xenófobo, antigitano y LGTBIfóbico*<sup>144</sup>, elaborada por parte del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. Esta Guía tiene por objeto orientar la actuación institucional de las entidades locales, ayuntamientos particularmente, ante incidentes racistas, xenófobos, antigitanos y LGTBIfóbicos que se pongan en su conocimiento directo, se den entre agentes privados o particulares y hayan tenido lugar en el término municipal, bien sea en el ámbito público o privado, con la finalidad de ofrecer una respuesta adecuada y proporcionada a las consecuencias que haya producido dicho acto en la víctima y en la convivencia comunitaria. La Guía, además de incorporar un marco conceptual, propone determinadas actuaciones para llevar a cabo por parte de las entidades locales, relativas a la atención, información y orientación, y su derivación, en función de la urgencia, así como respecto a la sensibilización y denuncia social en atención a la gravedad. También prevé la información y sensibilización pública a través de los medios de comunicación y determinadas actuaciones respecto al registro estadístico del incidente. Por último, la Guía contiene un listado de recursos y contactos de los diferentes agentes y servicios que se citan en la misma.

En los últimos años se han impulsado diversas medidas para hacer frente a los delitos de odio. Por un lado, se han tipificado conductas en las que la víctima o víctimas (o el objeto de la infracción penal) se ha elegido por su conexión, filiación, apoyo o pertenencia a un grupo o colectivo social.

Así, el legislador español ha ampliado, respecto a la Decisión Marco del Consejo Europeo relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia, el grupo de personas que, por sus características pueden ser objeto de estos delitos. Los colectivos diana

---

evitar la violencia, pese a haber sido avisada. Además, la investigación posterior se interrumpió cuando la policía consideró imposible determinar la identidad de los autores. El TEDH estimó que la falta de intervención de la policía para proteger a las víctimas de la violencia con motivación racial y la posterior falta de una investigación adecuada suponían una vulneración del artículo 3 (derecho a no sufrir penas ni tratos inhumanos o degradantes) y del artículo 9 (derecho a la libertad de religión) del CEDH en relación con su artículo 14, pues se basaban en motivos religiosos. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80395>.

<sup>144</sup> DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO, *Guía de actuación local ante incidentes de odio racista, xenófobo, antigitano y LGTBIfóbico: (documento base)*, julio 2022, disponible en: [https://www.euskadi.eus/contenidos/proyecto/giza-esku-bideak\\_plana01/es\\_def/adjuntos/Guia-de-actualizacion-local-WEB.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/proyecto/giza-esku-bideak_plana01/es_def/adjuntos/Guia-de-actualizacion-local-WEB.pdf).



a los que se refiere el artículo 22.4 y 510 del CP son a los que afectan motivos racistas, antisemitas, antigitanos u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad, con independencia de que tales condiciones o circunstancias concurren efectivamente en la persona sobre la que recaiga la conducta.

Para hacer frente a estos delitos, la nueva Ley 15/2022<sup>145</sup> ha previsto consolidar las secciones especializadas en delitos de odio y discriminación de las fiscalías provinciales. Estas promoverán y coordinarán, en su ámbito respectivo, las actuaciones penales dirigidas a la investigación y persecución de comportamientos discriminatorios. Además, por medio de la misma<sup>146</sup>, se procede a la modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, consagrándose esta sección en cada fiscalía provincial o, en su caso, dependiendo del volumen de trabajo, o la mejor organización y prestación del servicio, a nivel de comunidad autónoma. En cada sección deberá llevarse un registro de los procedimientos que se sigan para facilitar su consulta. Además, en la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal contra los delitos de odio y discriminación, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

a) Practicar las diligencias a que se refiere el artículo cinco del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, e intervenir directamente en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a los delitos cometidos por la pertenencia de la víctima a un determinado grupo social, según su edad, raza, sexo, orientación sexual, expresión o identidad de género, religión, etnia, nacionalidad, ideología, afiliación política, discapacidad o situación socioeconómica.

b) Supervisar y coordinar la actuación de las Secciones contra los delitos de odio, y recabar informes de las mismas, dando conocimiento al Fiscal Jefe de las Fiscalías en que se integren.

c) Coordinar los criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materia de delitos de odio y discriminación, para lo cual podrá proponer al Fiscal General del Estado la emisión de las correspondientes instrucciones.

---

<sup>145</sup> Art. 31 Ley 15/2022.

<sup>146</sup> DF 5ª Ley 15/2022.



d) Elaborar semestralmente, y presentar al Fiscal General del Estado, para su remisión a la Junta de Fiscales de Sala del TS, y al Consejo Fiscal, un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de delitos de odio y discriminación.

El Fiscal de Sala actuará en coordinación con las entidades, asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus finalidades la defensa y promoción de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.

La Ley establece expresamente que las administraciones públicas podrán dar traslado al Ministerio Fiscal de cualquier hecho o actuación del que tengan conocimiento en el que se haya acreditado trato discriminatorio y del que, en su caso, pudiera derivarse responsabilidad penal.

Prevé, asimismo, la formación especializada en relación con los colectivos amparados en la Ley. También es de interés recordar el Protocolo mencionado con anterioridad para combatir el discurso de odio en línea que establece determinadas pautas de actuación respecto a los contenidos susceptibles de ser considerados discursos de odio ilegales.

A nivel estatal se han elaborado dos planes de acción de lucha contra los delitos de odio, el último en el año 2022<sup>147</sup>, con medidas específicas de protección a las víctimas y para la participación de los diferentes cuerpos policiales. Asimismo, se ha creado la Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio, como órgano de coordinación y seguimiento y para el impulso, coordinación y supervisión del plan de acción. Dicha Oficina lleva a cabo diversas funciones en la lucha contra los delitos

<sup>147</sup> SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURIDAD DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, *II Plan de acción de lucha contra los delitos de odio 2022-2024*, Ministerio del Interior, Madrid, 2022. Las líneas de actuación son las siguientes: 1. Asistencia y apoyo a las víctimas de los delitos de odio; 2. Mejora de los mecanismos de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como con otras Instituciones públicas y privadas. 3. Prevenir la comisión de cualquier ilícito penal relacionado con los delitos de odio mediante el desarrollo de herramientas que coadyuven a la mejora de la efectividad de las investigaciones, en línea con los planes en vigor de la Secretaría de Estado de Seguridad como es el Plan Director para la convivencia y mejora de la seguridad en los centros educativos y sus entornos; etcétera). 4. Creación de Grupos de lucha contra los delitos de odio dentro de la Comisaría General de Información y Brigadas Provinciales de Información de la Policía Nacional, así como en la Jefatura de Información de la Guardia Civil y sus Unidades Periféricas. 5. Impulso de la formación, sensibilización y concienciación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la lucha contra los delitos de odio. 6. Incentivar la participación, la colaboración y las actividades con las organizaciones del tercer sector encaminadas hacia la mejora constante en la lucha contra los delitos de odio. 7. Incremento de los conocimientos, herramientas e instrumentos con que cuentan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la lucha contra los delitos de odio. 8. Ampliación de los recursos personales de la Idem. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/resumenes/Documents/2022/120422\\_II\\_Plan\\_Accion\\_contra\\_delitos\\_odio.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/resumenes/Documents/2022/120422_II_Plan_Accion_contra_delitos_odio.pdf).



de odio, entre las que está la de tutelar la aplicación del Protocolo de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación<sup>148</sup>. El protocolo facilita el reconocimiento de hechos y el registro y documentación de los mismos, así como una mayor protección a las víctimas de los delitos de odio. La oficina, por otro lado, sirve de enlace con instituciones públicas y otras organizaciones sociales, así como respecto a la coordinación de la formación en el ámbito de los delitos de odio.

Por último, en el ámbito de la UE, la Comisión Europea en el año 2016 creó un Grupo de alto nivel<sup>149</sup> para combatir el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia con el objetivo de reforzar la coordinación y la cooperación y mejorar la prevención y la lucha contra los delitos y el discurso de odio en la UE. El grupo está compuesto por representantes de los Estados miembros, del Parlamento Europeo, de organizaciones de la sociedad civil, de la FRA, del Consejo de Europa, de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El Grupo de Alto Nivel sobre la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y otras Formas de Intolerancia acordó la creación de tres grupos de trabajo para apoyar a las autoridades nacionales en el establecimiento de servicios de apoyo eficaces y adecuados para las víctimas de delitos de odio<sup>150</sup>, así como una estrategia de formación específica para la aplicación de las leyes, el registro y la recogida de datos<sup>151</sup>, y para alentar a las víctimas de delitos de odio a denunciar. También tiene como función

---

<sup>148</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR, *Protocolo de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación*, edición revisada, julio 2020, disponible en: [https://www.policia.es/miscelanea/participacion\\_ciudadana/normativa/Protocolo\\_actuacion\\_delitos\\_odio\\_07-2020.pdf](https://www.policia.es/miscelanea/participacion_ciudadana/normativa/Protocolo_actuacion_delitos_odio_07-2020.pdf).

<sup>149</sup> COMISIÓN EUROPEA, A EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance, EN: *European Commission, Newsroom* [en línea], 18.03.2019, disponible en: <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51025/en>.

<sup>150</sup> GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE LA LUCHA CONTRA EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y OTRAS FORMAS DE INTOLERANCIA DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Ensuring Justice, Protection and Support for Victims of Hate Crime and Hate Speech: 10 Key Guiding Principles*, Comisión Europea, Bruselas, diciembre 2017, disponible en: [http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=48874](http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48874).

<sup>151</sup> GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE LA LUCHA CONTRA EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y OTRAS FORMAS DE INTOLERANCIA DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Key Guiding Principles on Encouraging Reporting of Hate Crime: the Role of Law Enforcement and Relevant Authorities*, Comisión Europea, Bruselas, marzo 2021, disponible en: [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=75196](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=75196).

GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE LA LUCHA CONTRA EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y OTRAS FORMAS DE INTOLERANCIA DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Improving the Recording of Hate Crime by Law Enforcement Authorities Key Guiding Principles*, Comisión Europea, Bruselas, diciembre 2017, disponible en: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/ec-2017-key-guiding-principles-recording-hate-crime\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/ec-2017-key-guiding-principles-recording-hate-crime_en.pdf).



hacer seguimiento del adecuado cumplimiento del Código de Conducta<sup>152</sup> adoptado por la Comisión Europea y algunas empresas tecnológicas para contrarrestar el discurso de odio en internet.

#### II.4.9.3. Registro de datos sobre incidentes de odio

En la CAE se dispone desde el año 2016, anualmente, de un *Informe sobre Incidentes de Odio*<sup>153</sup> que abarca, tanto incidentes potencialmente delictivos como aquellos que pudieran constituir una infracción administrativa y que, por su naturaleza y circunstancias, llegaron a conocimiento de la Ertzaintza. Según se señala en el último informe consultado, correspondiente al ejercicio del año 2021<sup>154</sup>, la tendencia ha sido al alza en el número de incidentes recolectados, consolidándose la prevalencia de los incidentes contra colectivos étnicos, en primer lugar, y contra los grupos sexuales, en segundo lugar, siendo el resto de motivos residual, lo que es similar en otros países de Europa que han sido consultados en la elaboración del informe. Entre las conclusiones avanzan que se va ajustándose y equilibrándose el sistema de registro y la capacidad de delimitar entre discurso de odio y la parte del mismo que

<sup>152</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Código de Conducta acordado con Facebook, Microsoft, Twitter and YouTube para facilitar la notificación de comentarios que contienen discurso de odio en las plataformas y suprimirlos si son ilegales*, disponible en: <https://ec.europa.eu/news-room/just/items/54300/e>.

<sup>153</sup> CÁTEDRA DE DERECHOS HUMANOS Y PODERES PÚBLICOS DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO, *Informe de incidentes de odio en Euskadi*, Departamento de Seguridad, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2018-, disponible en: <https://www.ertzaintza.euskadi.eus/lfr/web/ertzaintza/informe-incidentes-odio-euskadi>.

<sup>154</sup> *Informe sobre incidentes de odio en Euskadi*, referido a datos del año 2021. El informe, además de incorporar el análisis de los incidentes de odio potencialmente delictivos, incorpora la perspectiva de comparación con otros Estados y un breve análisis de los informes que presenta la Red Erabe-rean.

Los incidentes de carácter racista o xenófobo concentran el 58,48% (162 casos) de los delitos registrados, con un notable aumento respecto del año anterior (+ 45 incidentes: 38,46%). El ámbito de la orientación e identidad sexual registra el 26,35% de los delitos (73 casos, una cifra visible-mente superior a la del año anterior, concretamente, un 46%), mientras que los delitos cometidos por razón del sexo aglutinan el 6,14% de los delitos (17 casos). En cuarto y quinto lugar, encontramos los delitos de odio basados en la ideología y la orientación política, y los basados en la diversidad funcional de la víctima, que aglutinan cada uno el 3,61% de los delitos de odio (10 casos). Por su parte, el ámbito de la aporofobia (2 casos), y las creencias y prácticas religiosas (3 casos), componen el 1,81% de los delitos registrados. El colectivo más victimizado es el de racismos/xenofobia, seguido de la orientación e identidad sexual y por último, la ideología. Siendo escasa la victimización respecto a aporofobia y creencia y prácticas religiosas. El informe recuerda la existencia de una alta cifra negra, que según la FRA se cifra en torno al 80% de media, si bien esta cifra cambia en función del colectivo de referencia ACHUTEGUI OTALAUERRUCHI, P., *Victimización de los delitos de odio. Aproximación a sus consecuencias y a las respuestas institucional y social*, *Revista de Victimología/Journal of Victimologia*, núm. 5, 2017, pp. 33-61, DOI 10.12827/RVJV.5.02, disponible en: <http://www.huygens.es/journals/index.php/revista-de-victimologia/article/view/82/32>.



pueda tener relevancia penal, aunque se mantiene la cautela por lo que se hace necesario analizar los datos en futuras ediciones.

El informe, pone de relieve un aumento de los incidentes que se explica por la mejor formación y conocimiento del fenómeno, así como por un cambio y mejora del sistema de registro y clasificación que permite sacar a la luz incidentes que quedarían ocultos y disminuir la impunidad. El informe presenta una muestra del reflejo que los incidentes de odio han tenido en las páginas de los diarios públicos en el ámbito de la CAE. Por último, hace mención a la Memoria de la Fiscalía General de Estado del 2021<sup>155</sup>, de la que se destaca, entre otras cuestiones, “la deficiente situación en la que se encuentra el sistema de recogida y seguimiento de los datos judiciales relativos a los delitos de odio”. En la memoria se reitera que se trata de un problema prioritario, por lo que se recoge como línea de acción del Fiscal de Sala Delegado la “implantación de un registro de asuntos en las delegaciones o secciones de las fiscalías territoriales, homogéneo para todas ellas y con datos relevantes, que permita conocer con más precisión la realidad criminal sobre la que se trabaja y orientar la actuación del Ministerio Fiscal”. Además de la creación de registros provinciales, se contempla la creación de un repositorio centralizado que deberá recoger todos los escritos de acusación y las sentencias dictadas en los procedimientos relativos a los delitos de odio. La Fiscalía de la CAE en su memoria 2020 (ejercicio 2019), también pone de manifiesto la imposibilidad de realizar un seguimiento de los procedimientos penales relacionados con los delitos de odio y discriminación. En dicha Memoria se hace referencia al acuerdo alcanzado entre varios representantes de la Fiscalía y de la Ertzaintza, de tal manera que las fiscales especialistas en la materia reciben mensualmente del responsable de registros y análisis de los incidentes de odio de la Ertzaintza, un correo electrónico en el que se adjuntan en formato Excel una relación de los incidentes de odio de los que la Ertzaintza va teniendo noticia<sup>156</sup>.

Finalmente, según el Informe<sup>157</sup> sobre la evolución de delitos de odio en España 2021 realizado por el Ministerio de Interior, los ataques más repetidos, como se señalaba también en el caso de la CAE, son por causas racistas o xenófobas, aunque en redes sociales e internet también se puede estimar que hay un porcentaje importante por orientación sexual e identidad de género e ideología. El informe recoge variaciones interanuales respecto a los diferentes ámbitos analizados, así en el año 2021

<sup>155</sup> FISCALÍA GENERAL DE ESTADO, *Memoria...*, 2021, op. cit.

<sup>156</sup> FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, *Memoria 2020 (Ejercicio 2019)*, p. 232, disponible en: [https://www.fiscal.es/memorias/memoria2020/FISCALIA\\_SITE/recursos/fiscalias/superiores/paisvasco.pdf](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2020/FISCALIA_SITE/recursos/fiscalias/superiores/paisvasco.pdf).

<sup>157</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR, *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España 2021*, op.cit.





aumenta el antisemitismo y la discriminación generacional y descienden los delitos de odio contra personas con discapacidad y antigitanismo con relación al año 2020. Se señala como elemento de interés que la CAE lidera el ranking de comunidades autónomas en el número de delitos de odio (11,92% por 100.000 habitantes), que se explica por un registro más eficaz de los incidentes y una mayor formación de los agentes policiales<sup>158</sup>.

## II.5. Protección y reparación frente a la discriminación

La protección frente a las actuaciones y conductas discriminatorias exige un amplio abanico de medidas. Están involucrados factores estructurales, como se ha visto al analizar los efectos de la discriminación indirecta y existen discriminaciones sistémicas, acoso, discursos de odio que no pueden tener como única respuesta la posibilidad de una denuncia o reclamación administrativa o judicial, como se pone de relieve a lo largo del estudio.

En este apartado se hace mención a algunas de las medidas que se han puesto en marcha para dar respuesta a este problema social. Por un lado, tenemos las medidas de acción positiva, denominadas también especiales o específicas, que tienen como finalidad garantizar la plena igualdad en la práctica, evitando o compensando las desventajas asociadas a una determinada característica. Asimismo, en un apartado específico se hace referencia a otras medidas vinculadas, principalmente, a la gestión de la diversidad religiosa y cultural, como son las prácticas de armonización intercultural, el acomodo razonable y el ajuste concertado, por estimar que son una manera de dar respuesta a la complejidad de situaciones y necesidades que conlleva la diversidad en nuestra sociedad y que, en otro caso, podría dar lugar situaciones de discriminación indirecta o bien de discriminación por indiferenciación<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> *Idem*, p. 61, Nota metodológica final. Consideraciones sobre el aumento de la cifra global en delitos de odio en el País Vasco.

<sup>159</sup> La discriminación por indiferenciación se produce cuando la Ley no reconoce un trato diferenciado para un determinado supuesto, esto es, cuando la regulación no ha tenido en cuenta alguno o algunos elementos que tenía que haber contemplado para establecer un régimen diferenciado en tales casos. En la STEDH de 6 de abril de 2000, Thlimmenos c. Grecia, ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD003436997, el TEDH plantea que el derecho a disfrutar de los derechos garantizados por el Convenio sin ser sometido a discriminación es igualmente transgredido cuando, sin justificación objetiva y razonable, los Estados no tratan de manera diferente a personas en situaciones sensiblemente diferentes, el Tribunal considera que el rechazo a tratar al demandante de manera diferente no tenía ninguna justificación objetiva y razonable. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162517>. Esta discriminación no ha sido acogida por ahora por el Tribunal Constitucional, aunque es objeto de debate doctrinal, ver COBREROS MENDAZONA, Edorta, Discriminación por indiferenciación: estudio y propuesta, *Revista Española de Derecho*



Aunque las garantías jurídicas no pueden ser, sin duda, las únicas respuestas en la lucha contra la discriminación, no obstante, también es necesario poder disponer de las mismas y de un cauce procedimental para reclamar y poder dar cumplimiento al derecho a una tutela judicial efectiva y permitir dar respuesta a los daños que se producen por motivos discriminatorios, garantías que, además, tengan un efecto disuasorio y puedan proteger eficazmente a las víctimas. Sin que ello obste a que también sean necesarias medidas de sensibilización e información en los diferentes ámbitos de interrelación social y de investigación sobre las causas que dan lugar a conductas discriminatorias, como veremos.

A continuación, se analizan algunas medidas que se han desarrollado para hacer frente a la discriminación, y se ponen de relieve las previsiones normativas existentes, las medidas de protección previstas en la normativa y la complejidad que conlleva el acceso a la justicia, la práctica de prueba, así como las previsiones relativas al régimen sancionador.

#### *II.5.1. Medidas de acción positiva*

Con diferente denominación se han ido desarrollando diferentes medidas para dar respuesta a situaciones de desigualdad y de discriminación. En el ámbito de la ONU se denominan medidas especiales, mientras que en el derecho de la UE se habla de medidas específicas o de acción positiva y el TEDH habla de obligaciones positivas. Si no se adoptan estas medidas especiales, hay mayor riesgo de que se adopte normativa o prácticas constitutivas de discriminación. Los tribunales han considerado la diferencia de trato en este contexto como una excepción a la prohibición de discriminación, ya que el trato diferenciado está justificado por el interés en corregir una situación desfavorable o desventaja propia.

Se trata de medidas que contemplan de manera diferente situaciones para evitar que se incurra en discriminación, por ejemplo, mediante el establecimiento de cuotas para el acceso a plazas de administración general para personas afectadas con alguna discapacidad. Si no se adoptaran esas medidas sería muy inferior probablemente la contratación de personas con alguna discapacidad en la administración pública. Estas medidas pueden incluir, por ejemplo, la oferta de formación específica a las personas pertenecientes a grupos, que normalmente no pueden acceder a ella o la adopción de medidas concretas para garantizar que determinados grupos

---

*Constitucional*, núm. 81, septiembre-diciembre 2007, pp. 71-114, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/26209redc81003.pdf>.



raciales o étnicos estén bien informados sobre ofertas de empleo, pudiendo recurrir para ello a la inclusión de anuncios en publicaciones específicamente destinadas a estos grupos. No hay que confundir con otras medidas, como las que dan preferencia automática y absoluta (por ejemplo, en el acceso al empleo) a los miembros de un grupo particular con respecto a otros, por la sencilla razón de pertenecer a dicho grupo<sup>160</sup>. Estas medidas tienen como finalidad corregir situaciones que de otra manera perpetuarían la desigualdad y discriminación de determinados colectivos históricamente discriminados y en situación de vulnerabilidad social y remover los obstáculos que dan lugar, en numerosas ocasiones, a discriminaciones indirectas.

En la UE, el marco jurídico de las acciones positivas lo encontramos en el artículo 19, apartado 1, TFUE, que prevé la adopción de acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y en el artículo 3, apartado 3, párrafo segundo, TUE, en virtud del cual la Unión debe combatir la exclusión social y la discriminación y fomentar la protección de los derechos del niño. La CDFUE también señala que es necesaria la protección especial para determinados grupos, en concreto, las personas con discapacidad (artículo 26), los niños (artículo 24), en materia de igualdad entre hombres y mujeres (artículo 23) o las personas mayores (artículo 25).

Las directivas en materia de no discriminación prevén expresamente la posibilidad de medidas específicas en el artículo 5 Directiva 2000/43/CE y en el artículo 7 Directiva 2000/78/CE. Con relación a las personas con discapacidad, el artículo 5 Directiva 2000/78/CE contiene una articulación concreta de la regla general de las medidas específicas que obliga a los empleadores a realizar “ajustes razonables, para que las personas con discapacidad física o mental disfruten de las mismas oportunidades en el empleo”.

Este colectivo está legitimado para demandar, por sí mismo, medidas de acción positiva “ajustes razonables”, de tal manera que no concurre la obligación de probar la existencia de una situación de discriminación a consecuencia de una práctica o estándar neutral, sino que la propia condición de colectivo en una situación de vulnerabilidad le hace acreedor de estas medidas.

Los ajustes razonables se definen como “medidas adecuadas” en función de las necesidades de cada situación concreta. Así encontramos medidas para permitir a las personas con discapacidad acceder al empleo, tomar parte en un proceso

---

<sup>160</sup> Ver EQUINET, *Exploring Positive Action...*, op. cit., p. 83.



selectivo o progresar profesionalmente o para que se les ofrezca formación, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario. Las medidas pueden incluir la instalación de un ascensor o una rampa que permita el acceso en silla de ruedas.

La previsión establecida en la CE (artículo 9.2.) permite en el Estado desarrollar estas medidas por disponer de un marco jurídico adecuado para ello. Ello ha permitido su desarrollo en diferentes ámbitos, como es en el empleo<sup>161</sup> o en educación<sup>162</sup> o respecto a los derechos de las personas con discapacidad.<sup>163</sup>

El TC<sup>164</sup> respecto a las personas con discapacidad, cuya normativa, como se ha señalado, expresamente prevé la necesidad de ajustes razonables, había señalado que los ajustes razonables “se integran en el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación de las personas con discapacidad allí donde sean necesarios para garantizar el ejercicio, en igualdad de condiciones, de sus derechos en el ámbito laboral (...). Son esenciales, asimismo, para dar cumplimiento a los mandatos que los arts. 9.2 y 49 CE imponen a todos los poderes públicos (...). Teniendo en cuenta el contexto expuesto, actualmente puede llegar a concluirse que el derecho a no ser discriminado por razón de discapacidad que consagra el art.14 CE comprende el derecho a los ajustes razonables, cuando no impongan una carga desproporcionada o indebida, y sean necesarios para garantizar el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones con las demás. El cumplimiento de esta obligación responde, además, a una triple exigencia constitucional cuando quien emplea es la administración pública, dado que, por una parte, debe velar por el respeto del derecho fundamental consagrado en el art. 14 CE y, por otra, sobre la misma recaen directamente los mandatos de los arts. 9.2 y 49 CE”.

La Ley 15/2022 en su Preámbulo menciona la Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2019<sup>165</sup> para justificar el derecho a la protección mediante medidas positivas. En el artículo 33 prevé la adopción de medidas de acción positiva por razón de las causas protegidas, por lo que su ámbito de aplicación es mayor que

<sup>161</sup> Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE núm. 255, de 13 de octubre de 2015), art. 17.2 y 3: 2, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430>.

<sup>162</sup> Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE núm. 106, de 24 de mayo de 2006), art. 80, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7899>.

<sup>163</sup> Arts.67 y 68 LGDPD.

<sup>164</sup> STC 51/2021, de 15 de marzo de 2021, ECLI:ES:TC:2021:51, FJ4, disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26642>.

<sup>165</sup> PARLAMENTO EUROPEO, Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2019, sobre los derechos fundamentales de las personas de ascendencia africana en Europa, (2018/2899(RSP)), disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0239\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0239_ES.html).



el que se ha reconocido hasta el momento. En el artículo 6 define a las medidas de acción positiva: “se consideran acciones positivas las diferencias de trato orientadas a prevenir, eliminar y, en su caso, compensar cualquier forma de discriminación o desventaja en su dimensión colectiva o social. Tales medidas serán aplicables en tanto subsistan las situaciones de discriminación o las desventajas que las justifican y habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con los medios para su desarrollo y los objetivos que persigan”. Por último, en el artículo 4.1 prevé, como vulneración del derecho a la igualdad de trato, el incumplimiento de las medidas de acción positiva derivadas de obligaciones normativas o convencionales. La Ley 15/2022 prevé, por tanto, como incumplimiento del derecho a la igualdad de trato y no discriminación, que las obligaciones normativas o convencionales que se hayan adoptada para hacer frente a una discriminación o desventaja no se hagan efectivas. Estas medidas deben ser razonables y proporcionales por lo que es necesario un examen previo de su necesidad y adecuación a la finalidad que persiguen.

El CEDR ha elaborado una Recomendación General<sup>166</sup> que proporciona una orientación práctica sobre el significado de las medidas especiales adoptadas con arreglo a la Convención, para ayudar a los Estados parte a cumplir las obligaciones previstas en la misma con relación a los diferentes motivos. Al establecer las condiciones de adopción y de aplicación señala: “16 Las medidas especiales han de ser adecuadas a la situación que quiere remediarse, ser legítimas, ser necesarias en una sociedad democrática, respetar los principios de justicia y proporcionalidad y ser temporales. Estas medidas deben concebirse y aplicarse en función de las necesidades y basarse en una evaluación realista de la situación actual de las personas y las comunidades afectadas. 17. Las evaluaciones de la necesidad de medidas especiales deben basarse en datos precisos, desglosados por raza, color, linaje y origen étnico o nacional y que incorporen una perspectiva de género, sobre las condiciones socioeconómicas y culturales de los diversos grupos de población y su participación en el desarrollo social y económico del país. 18. Los Estados parte deben asegurarse de que las medidas especiales se conciban y apliquen después de haber consultado a las comunidades beneficiarias y con la participación activa de estas comunidades”.

El fin exclusivo de dichas medidas debe ser corregir las disparidades existentes entre las personas y comunidades e impedir que se produzcan nuevos desequilibrios; las

---

<sup>166</sup> CEDR, Recomendación General nº 32: Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, CERD/C/GC/32, 29 de septiembre de 2009, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html#GEN32](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html#GEN32).



diferencias en los derechos son inadmisibles por lo que de lo que se trata es de beneficiar a grupos e individuos en el disfrute de sus derechos humanos.

Además, el CEDR en otra Recomendación subrayó la importancia de educar y sensibilizar sobre la importancia de las medidas especiales para abordar la situación de las víctimas de discriminación racial, especialmente de la resultante de factores históricos (20)<sup>167</sup>.

El TEDH también recoge la importancia de las obligaciones positivas. Así el TEDH señala la obligación de realizar ajustes razonables, por ejemplo, respecto a adaptación de métodos de enseñanza a personas con discapacidad visual o bien entendiéndose que su no aplicación es discriminatoria<sup>168</sup>. Según el TEDH<sup>169</sup> es exigible la realización de una evaluación individualizada de las necesidades de la persona afectada y las medidas adoptadas no deben colisionar con su derecho a la dignidad y a los principios de autonomía y seguridad.

La CSE es muy clara al referirse a esta clase de discriminación y a la obligación de llevar a cabo medidas especiales. El artículo E prohíbe todas las formas de discriminación, incluida la discriminación indirecta y otras disposiciones prevén expresamente la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas. Así, el artículo 23 con relación al derecho de las personas de edad avanzada a la protección social establece diversas obligaciones para evitar su discriminación y su participación en la sociedad o la elección de su estilo de vida o para garantizar una asistencia apropiada. También el artículo 15.2. obliga a los Estados parte a promover un acceso real empleo en el mercado laboral abierto en condiciones de igualdad para las

---

<sup>167</sup> CEDR, Recomendación General n° 34: Discriminación racial contra afrodescendientes, CERD/C/GC/34, 3 de octubre de 2011, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tra-dutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html#GEN34](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tra-dutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html#GEN34).

<sup>168</sup> STEDH de 23 de febrero de 2016, Çam c. Turquía, ECLI:CE:ECHR:2016:0223JUD005150008. El Tribunal considera que la discriminación por motivo de discapacidad comprende la negativa a realizar ajustes razonables. Las autoridades no llevaron a cabo ninguna actuación para identificar las necesidades que tenía o para adaptar la educación a su situación de discapacidad visual. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161149>.

<sup>169</sup> STEDH de 30 de enero de 2018, Enver Şahin c. Turquía, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD002306512. Analizó una denuncia por discriminación en su derecho a la educación de una persona con discapacidad en base a que no se habían tomado las medidas necesarias para continuar sus estudios universitarios, en relación al artículo 14 CEDH. Estos ajustes corresponden acordarlos a los Estados eligiendo las medidas más adecuadas. El TEDH consideró que las medidas acordadas por el Estado no garantizaban la diligencia necesaria para que pudiera continuar el ejercicio de su derecho a la educación en igualdad con el resto de los estudiantes ya que las medidas propuestas no garantizaban su autonomía y su sentido de la dignidad y autoestima y no se habían adoptado tras una evaluación individualizada de sus necesidades de de vida independiente y autónoma. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-180499>.



personas con discapacidad. Ello conlleva, con respecto a las condiciones de trabajo<sup>170</sup>, que el empleador deba adoptar medidas acordes con el requisito relativo a los ajustes razonables para garantizar el acceso eficaz de las personas con discapacidad al mercado laboral y para mantener empleadas a dichas personas, en especial cuando se trate de personas que hayan sufrido una discapacidad mientras desempeñaban su trabajo como resultado de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional.

### *II.5.2. Prácticas de armonización intercultural: el acomodo razonable y el ajuste concertado*

El avance en el estudio de los efectos de la discriminación, como ocurre con la discriminación múltiple o interseccional, pone de relieve la necesidad de nuevas técnicas<sup>171</sup> para hacer frente a la misma, como es la relativa al acomodo razonable, que fue ampliamente analizada en el Informe de la Comisión Boucharda-Taylor<sup>172</sup>. Dicha figura recogió la práctica de acoger y dar una respuesta flexible, para evitar los efectos contrarios a la igualdad en la aplicación de una normativa, esto es, una manera de solucionar los efectos de la discriminación indirecta (que se produce cuando hay una norma jurídica que aparentemente es neutra), a lo que se añadía, su virtualidad como instrumento de integración.

El Informe de la Comisión destaca principalmente por su propuesta de modelo de interculturalidad y en la concepción sobre la laicidad y se basa en una parte importante en controversias que tienen por motivo el derecho a la libertad religiosa. En este apartado nos centramos en la respuesta que propone respecto a los efectos de la discriminación indirecta, ya que permite mitigar las consecuencias de normativa y prácticas que aparentemente son neutrales en sociedades caracterizadas por su diversidad cultural, étnica o religiosa.

---

<sup>170</sup> CEDS, Declaración interpretativa del artículo 15, apdo. 2, disponible en: [http://hu-doc.esc.coe.int/eng?i=2007\\_Ob\\_3/Ob/EN](http://hu-doc.esc.coe.int/eng?i=2007_Ob_3/Ob/EN).

<sup>171</sup> El catedrático Eduardo Javier Ruiz Vieytez en el prólogo de la publicación *Construir el futuro: el tiempo de la reconciliación* presenta al acomodo razonable principalmente como una oportunidad para la reflexión sobre un modelo de gestión democrática y pluralista de la sociedad vasca, más allá de una técnica jurídica, que permita reformular el principio de no discriminación y el derecho a la igualdad a través de una interpretación multicultural de los derechos. BOUCHARD, Gerard y TAYLOR, Charles, *Construir el futuro: el tiempo de la reconciliación*, Ikuspegi, Observatorio Vasco de Inmigración, Bilbao, 2010, p. 16, disponible en: [https://www.ikuspegi.eus/documentos/investigaciones/2010txostena5\\_cas\\_opt.pdf](https://www.ikuspegi.eus/documentos/investigaciones/2010txostena5_cas_opt.pdf).

<sup>172</sup> BOUCHARD, Gerard y TAYLOR, Charles, *Fonder l'avenir: le temps de la conciliation*, Commission de Consultation sur les Pratiques d'Accommodement reliées aux Différences Culturelles, Quebec, 2008, disponible en: <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/66277>.



La figura jurídica del acomodo razonable tiene su origen en la jurisprudencia laboral de Estados Unidos<sup>173</sup> y de Canadá, que proponían medidas de flexibilización en el ámbito laboral para impedir la discriminación que causaría una estricta aplicación de una norma cuando alguno de sus efectos puede infringir el derecho individual de igualdad, pero que se extendió a los ámbitos públicos y privados, sistema escolar, sanitario, penitenciario, servicios de las administraciones públicas, establecimientos abiertos al público, etc. Se fundamenta en el derecho a la no discriminación y conlleva la integración de la pluralidad en la aplicación de las leyes y la aceptación de excepciones a una aplicación uniforme de la misma. La definición de esta figura se hizo conocida por el mencionado informe.

En el prólogo de Ruiz Vieytez a la versión abreviada del informe, publicado por el Observatorio Vasco de la Inmigración<sup>174</sup>, se proporciona una explicación de las aportaciones que conlleva esta figura en la lucha contra la discriminación: “El principio de igualdad no implica en todo caso trato uniforme, sino que puede concretarse en diferencias de trato o acomodos, que sirven para proteger a los ciudadanos de las prácticas discriminatorias no intencionadas provocadas por leyes neutrales que pueden desplegar efectos perjudiciales para determinados colectivos”.

En palabras de Ruiz Vieytez: “ni el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ni otros tribunales más cercanos han asumido estos conceptos en su labor judicial, en clave jurídica su recepción es perfectamente defendible y, posiblemente, no es sino cuestión de tiempo, aunque se produzca a través de la alusión a otros conceptos que pueden jugar un papel similar como la prohibición de la discriminación indirecta, la discriminación por indiferenciación (o por igualación), la discriminación múltiple o la obligación de realizar ajustes razonables en relación con determinados colectivos, como puede ser el caso de las personas que sufren determinados tipos de discapacidad”<sup>175</sup>.

---

<sup>173</sup> Como tal, es originario de Estados Unidos y posteriormente fue acogido en Canadá. Tuvo mayor desarrollo en la provincia de Québec y ha estado principalmente ligada a la diversidad religiosa y a generaciones asentadas de personas inmigrantes que han planteado cuestiones relacionadas con la vestimenta, la alimentación, los símbolos religiosos, etc. El desarrollo que ha tenido la figura del acomodo razonable en Canadá e incluso en Estados Unidos no es comparable con Europa. El motivo puede encontrarse en el apoyo al laicismo, puesto que es una figura que se ha desarrollado sobre todo respecto a la característica de la libertad religiosa. La jurisprudencia de Estrasburgo se muestra reacia a aceptar acomodos razonables en el campo de la diversidad religiosa, ver STEDH de 10 de noviembre de 2005, Leyla Sahin c. Turquía, ECLI:CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, p. 114, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-70956>.

<sup>174</sup> BOUCHARD, Gerard y TAYLOR, Charles, op. cit., p. 16.

<sup>175</sup> *Idem*.





La figura del acomodo razonable no ha sido aún reconocida en la normativa ni en la jurisprudencia, salvo en el ámbito de la discapacidad. La Ley 15/2022 en su artículo 4 señala prohibir toda disposición, conducta, acto, criterio o práctica que atente contra el derecho a la igualdad y considera entre las vulneraciones de este derecho, un número elevado de conductas, como ya se ha visto, entre las que está la denegación de ajustes razonables.

Las prácticas de armonización intercultural que propone el informe de la Comisión, en un sentido general, son las formas de flexibilización o de acuerdos para arreglar las dificultades y malentendidos que se producen en el encuentro de culturas diferentes. Consiste en prácticas de armonización intercultural que tienen lugar, principalmente, cuando hay un encuentro entre culturas o religiones diferentes por lo que afecta a la gestión de la diversidad, pero también a la lucha contra la discriminación. Más concretamente son las medidas acordadas a favor de una persona o de un grupo minoritario amenazado por la discriminación en razón de su cultura (incluida su religión).

El acomodo razonable tiene lugar en vía judicial y tiene una base jurídica, mientras que el ajustamiento acordado responde a acuerdos entre personas o bien con una autoridad pública. El informe ve más conveniente utilizar la vía de la negociación entre ciudadanos evitando al máximo la judicialización en la búsqueda de soluciones, en la medida en que esta última favorece la responsabilidad de los ciudadanos y trata de evitar la emergencia de conflictos y antagonismos<sup>176</sup>. Además, permite evitar las demandas judiciales y un modelo de gestión que hace posible negociar compromisos favorables a las dos partes con una actitud de reciprocidad, que es más habitual en las relaciones entre particulares y que es similar a las bases que sustentan el interculturalismo. No exige anular un reglamento o una ley, sino solamente atenuar sus efectos discriminatorios sobre ciertas personas previniendo una excepción a la regla o una adaptación particular. "Sociológicamente, se observa que varias normas, en apariencia neutras y universales, reproducen en realidad visiones del mundo, valores, normas implícitas que son las de la cultura o de la población mayoritaria (como los menús de los restaurantes, de los aviones o de las cafeterías, que antes no tenían en cuenta a las personas vegetarianas o alérgicas). Aunque no excluyen a priori a ningún individuo o grupo, estas disposiciones pueden sin embargo suponer una discriminación hacia personas que presentan características particulares (discapacidad física temporal o permanente, edad, creencia religiosa). De ello se deduce que el rigor absoluto en la aplicación de las leyes y de los reglamentos no es siempre sinónimo de equidad. Podemos ver de este modo que el derecho a la

---

<sup>176</sup> *Idem*, p. 59.



igualdad y a la libertad de religión no tiene necesariamente como contrapartida la uniformidad o la homogeneidad. Según los juristas, un mismo derecho puede exigir ajustes de tratamiento que no deben ser equiparados con privilegios ni derogaciones ya que pretenden corregir un defecto de aplicación de una ley o de un reglamento. Para decirlo como lo han expresado los expertos “un tratamiento puede ser diferencial sin ser preferencial”<sup>177</sup>.

Se parte de que la obligación de acomodar únicamente se exige ante una situación de discriminación según uno de los motivos protegidos en el ordenamiento jurídico canadiense, que son similares a los que se reconocen en los ordenamientos jurídicos europeos. Los límites de la obligación jurídica de acomodar se relacionan directamente con el adjetivo razonable, de modo que un acomodo que no es razonable no es jurídicamente exigible. La interpretación de esta razonabilidad debe apreciarse en el caso concreto. El informe establece unos criterios para rechazar las demandas de acomodo o ajuste que sean desproporcionados o que exijan una obligación excesiva, esto es, que lo que se solicita no sea conforme a derecho, que los gastos sean desproporcionados o excesivos, porque suponga una desorganización funcional de los organismos públicos (un gasto indebido o costes que excedan los costes organizativos desde un punto de vista humano, material y financiero) o un atentado a los derechos de otro, o vaya contra la seguridad y el orden público, etc. ya que deben respetar los valores democráticos, del orden público y del bienestar general de los ciudadanos. Como ejemplo, las solicitudes de ajuste que infringen la igualdad entre hombres-mujeres tienen pocas oportunidades de ser concedidas por ser un valor fundamental de nuestra sociedad, otro ejemplo serían las que promueven la segregación espacial porque no favorecen la inclusión social, o las que ponen en riesgo la seguridad.

A pesar de que no ha tenido un desarrollo relevante en Europa, se trata de una figura que puede tener un peso en nuestra sociedad, cada vez más diversa y con procesos de integración avanzados, que exigen tratos diferenciados para, precisamente, avanzar en igualdad y para hacer frente a la discriminación indirecta. La discriminación indirecta por su profundidad, complejidad y amplitud pone encima de la mesa numerosos retos y situaciones que tienen que ser abordados de manera integral y diferente a la utilizada hasta la fecha si se quieren superar las inequidades que esconde.

---

<sup>177</sup> *Idem*, p. 36.



### *II.5.3. Garantías y procedimientos legales*

La Ley 15/2022 reconoce a todas las personas víctimas de discriminación, con independencia de su origen, religión, edad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social y de su situación administrativa, los derechos reconocidos en la misma y hace un reconocimiento explícito del derecho a la tutela judicial efectiva a todas las personas que vivan en España (aunque ya se derivara del artículo 24 de la CE), con independencia de la nacionalidad, de la edad o de si disfrutaban o no de residencia legal. Esta previsión legal pretende dar respuesta a las situaciones de infradenuncia, que han sido denunciadas en numerosos estudios.

Además, garantiza el acceso integral a la información sobre los derechos y sobre los recursos existentes.

Para el cumplimiento de los derechos reconocidos, el artículo 25 de la Ley 15/2022 prevé la aplicación de métodos o instrumentos suficientes para la detección de la discriminación, la adopción de medidas preventivas para evitar la discriminación y la articulación de medidas adecuadas para el cese de las situaciones discriminatorias, pudiendo acordar la adopción de medidas cautelares dirigidas a la prevención de violaciones inminentes o ulteriores, la indemnización de los daños y perjuicios causados y el restablecimiento de la persona perjudicada en el pleno ejercicio de su derecho, con independencia de su nacionalidad, de si son mayores o menores de edad o de si disfrutaban o no de residencia legal. La protección, por tanto, es amplia y abarca diferentes situaciones que habitualmente han obstaculizado la detección y cese de la discriminación, así como el restablecimiento y reparación de las víctimas. Deja, por tanto, un amplio margen de actuación, sin una concreción clara de las medidas previstas. No obstante, el incumplimiento de las obligaciones derivadas de dicha previsión normativa dará lugar a responsabilidades administrativas, penales y civiles por los perjuicios que puedan derivarse.

En dicho precepto normativo también se contempla la reparación plena y efectiva para las víctimas mediante la restitución a la situación anterior, cuando sea posible, y su indemnización.

Una vez que se acredite la existencia de discriminación, se presume la existencia de daño moral que se valorará atendiendo a las circunstancias del caso, a la concurrencia e interacción de varias causas de discriminación previstas en la ley y a la gravedad de la lesión efectivamente producida.



En la valoración de la gravedad de la lesión se tendrá en cuenta, en su caso, la difusión o audiencia del medio a través del que se haya producido.

Además, en el caso de que se produzca un incidente discriminatorio, las autoridades encargadas de hacer cumplir la Ley 15/2022 tomarán las medidas oportunas para garantizar que los hechos no vuelvan a repetirse, especialmente en los casos en los que el agente discriminador sea una administración pública, si bien, como ya se ha señalado faltaría concretar el contenido de las medidas que deben adoptarse.

Asimismo, prevé la nulidad de pleno derecho de las disposiciones, actos o cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan o causen discriminación por razón de alguno de los motivos protegidos<sup>178</sup>.

Con anterioridad, el artículo 7.1 de la Directiva 2000/43/CE de igualdad racial y el artículo 9.1 de la Directiva 2000/78/CE establecían que los Estados deberán velar porque se regulen procedimientos judiciales o administrativos e incluso, si lo consideran adecuado, procedimientos de conciliación para exigir el cumplimiento de las obligaciones de las directivas, a disposición de todas las personas que se consideren perjudicadas.

A pesar de dichas previsiones normativas y de su trasposición, hasta el momento no se ha acudido con frecuencia a los tribunales. Las razones para ello son diversas, porque, además de la deficiente regulación, que claramente no ha facilitado la formulación de denuncias, hay más factores que explicarían esa falta de denuncias. En el capítulo III de este estudio, relativo al análisis de los informes de los organismos internacionales que han dirigido a España, se plantean algunos de los factores que pueden estar en la base de esta ausencia de denuncias.

La necesidad de una legislación integral sobre igualdad de trato y no discriminación ha sido reiterada en los informes de la ECRI hacia España y por parte del CEDR, como también se pone de manifiesto en el capítulo III de este estudio. La aprobación de la Ley 15/2022 ha venido a dar respuesta a la necesidad de una mejor protección y a la ausencia de procedimientos adecuados, al prever expresamente medidas de protección en el capítulo I del Título II "Garantías del derecho a la igualdad de trato y no discriminación". A continuación, se desarrollan con mayor detalle algunas de las previsiones normativas.

---

<sup>178</sup> Art. 26 Ley 15/2022.



### II.5.3.1. Información, asesoramiento y protección a las víctimas

La Ley 15/2022 reconoce a las personas víctimas de discriminación el derecho a recibir información completa y comprensible, así como asesoramiento relativo a su situación personal adaptado a su contexto, necesidades y capacidades, a través de los servicios, organismos u oficinas que puedan disponer las administraciones públicas<sup>179</sup>.

Además, plantea como un deber, garantizar que todas las personas víctimas de discriminación, especialmente aquellas con discapacidad, el acceso integral a la información sobre sus derechos y sobre los recursos existentes. Esta información deberá ofrecerse en formato accesible y comprensible a las personas con discapacidad, tales como lectura fácil, Braille, lengua de signos, tanto la española como la catalana, y otras modalidades u opciones de comunicación, incluidos los sistemas alternativos y aumentativos.

También prevé el derecho a recibir asesoramiento jurídico gratuito en el momento inmediatamente previo a la interposición de la denuncia, y hace una previsión específica con relación a los niños, niñas y adolescentes, quienes tienen derecho a recibir toda la información necesaria en un lenguaje claro y comprensible, en un idioma que puedan entender y mediante formatos accesibles en términos sensoriales y cognitivos y adaptados a las circunstancias personales de sus destinatarios, garantizándose su acceso universal.

En los territorios en los que existen lenguas cooficiales, el niño, niña o adolescente podrá recibir dicha información en la lengua cooficial que elija.

La Ley prevé garantizar la prevención y prohíbe cualquier revictimización.

La protección a las víctimas en este ámbito exige medidas específicas por los efectos que produce el sentirse discriminado por pertenecer a un colectivo.

Se menciona, por su interés, la Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)<sup>180</sup>, que complementa diversos instrumentos normativos como es la

---

<sup>179</sup> Art. 5 Ley 15/2022.

<sup>180</sup> COMISION EUROEA, *Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)*, COM/2020/258 final, Bruselas, 24.6.2020, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0258#footnoteref67>.



Directiva sobre derechos de las víctimas<sup>181</sup>. En la misma se hace un diagnóstico de las dificultades que afectan a las víctimas de los delitos y se realizan diversas propuestas como dotar de recursos a las víctimas para que puedan denunciar los delitos, participar en procesos penales, reclamar indemnizaciones y recuperarse, reforzar la cooperación y la coordinación entre todos los actores relevantes o reforzar la dimensión de los derechos de las víctimas. Además, presta atención a la importancia de garantizar la protección y apoyo a las víctimas de delitos de odio y discursos de odio, y servicios de apoyo especializado para las víctimas más vulnerables, como viviendas seguras LGBTI+ o servicios y locales para personas con discapacidad accesibles e inclusivos.

La Ley 15/2022<sup>182</sup> ha previsto determinados servicios para el cumplimiento del derecho a la información y asesoramiento a las víctimas, a través de servicios telemáticos y presenciales que deben comprender asesoramiento, asistencia, en especial la sanitaria, y medidas sociales tendentes a facilitar su recuperación integral.

Además, prevé un tratamiento específico cuando las agresiones o acciones que inciten al odio, la discriminación e intolerancia se hayan realizado utilizando las nuevas tecnologías o a través de las redes sociales.

Con relación a los centros escolares<sup>183</sup> prevé la incorporación de un protocolo específico para la alerta, la identificación, asistencia y protección en el caso de acoso escolar en relación con las actitudes de discriminación, de intolerancia e incidentes de odio por cualquiera de las causas protegidas.

El cumplimiento de las anteriores previsiones legales exige llevar a cabo una planificación adecuada en los diferentes ámbitos comprometidos.

#### II.5.3.2. Legitimación procesal para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación

La previsión relativa a la legitimación para la defensa del derecho corresponde, además de a las personas físicas, a los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones

<sup>181</sup> Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo (DOUE L 315/57, de 14.11.2012), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32012L0029>.

<sup>182</sup> Art. 53 Ley 15/2022.

<sup>183</sup> Art. 54 Ley 15/2022.



profesionales de trabajadores autónomos, las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos humanos<sup>184</sup>. Todas ellas están legitimadas para defender los derechos e intereses de las personas afiliadas o asociadas o usuarias de sus servicios en procesos judiciales civiles, contencioso-administrativos y sociales, siempre que cuenten con la autorización expresa de la persona que ha sufrido la discriminación.

Las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos humanos tienen que acreditar los siguientes requisitos:

a) Haberse constituido legalmente al menos dos años antes de la iniciación del proceso judicial y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos, salvo que ejerciten las acciones administrativas o judiciales en defensa de los miembros que la integran.

b) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en el ámbito estatal o, en su caso, en un ámbito territorial que resulte afectado por la posible situación de discriminación.

Ello permite apoyar litigios estratégicos o recursos colectivos (por dos o más personas físicas o jurídicas). Además, cabe presentar denuncias en casos de discriminación colectiva cuando hay una discriminación que perjudica a personas que no son identificables de forma inmediata.

La nueva Ley también prevé determinadas actuaciones a realizar por parte de las autoridades públicas. La autoridad pública, cuando con ocasión del ejercicio de sus competencias, tenga conocimiento de un supuesto de discriminación de los previstos en la ley, deberá, si es competente, incoar el correspondiente procedimiento administrativo, en el que se podrán acordar las medidas necesarias para investigar las circunstancias del caso y adoptar las medidas oportunas y proporcionadas para su eliminación o, en caso de no serlo, comunicar estos hechos de forma inmediata a la Administración competente. La Ley prevé una posición activa por parte de las autoridades públicas que tienen conocimiento de un supuesto de discriminación previsto en la Ley.

---

<sup>184</sup> Arts. 29 y 31 Ley 15/2022.



También aclara la posición del interesado en un procedimiento administrativo. Ello supone que a los efectos de lo establecido en el artículo 4.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) (LPAC)<sup>185</sup>, los sindicatos, las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos humanos y cumplan los requisitos anteriores, podrán tener la consideración de interesado en los procedimientos administrativos en los que la Administración tenga que pronunciarse en relación con una situación de discriminación prevista en esta ley, siempre que cuenten con la autorización de la persona o personas afectadas. Esta previsión es muy importante por el papel que puede jugar su intervención en un procedimiento administrativo.

La Ley 15/2022 también prevé situaciones en las que la víctima no sea determinable “a priori” por ejemplo, cuando se publica una oferta de empleo en la que se incurre en causa de discriminación o en la información de un servicio público. En ese caso estas organizaciones mantienen la legitimación, pero no será necesaria la autorización de la víctima cuando las personas afectadas sean una pluralidad indeterminada o de difícil determinación, sin perjuicio de que quienes se consideren afectados puedan también participar en el procedimiento<sup>186</sup>.

### II.5.3.3. Carga de la prueba

La discriminación, en ocasiones, no es claramente identificable con un motivo protegido por lo que la prueba de la existencia de discriminación suele resultar difícil. Los presuntos autores no siempre declaran que aplican un trato menos favorable a unas personas que a otras, ni tampoco los motivos por lo que lo hacen. El reparto de la carga de la prueba permite, por ello, evitar la impunidad ya que si la persona reclamante acredita la existencia de unos hechos de los que pueda presumirse la existencia de discriminación (indicio razonable de discriminación) corresponde al presunto autor probar el carácter no discriminatorio de la diferencia de trato.

El *onus probandi* partía de la idea de que quien realiza una afirmación posee la responsabilidad de acreditarla. En el ámbito de la discriminación ello conducía en muchos casos a la impunidad por lo que, para poder avanzar en la acreditación de los

<sup>185</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>.

<sup>186</sup> Art. 31 Ley 15/2022.





hechos denunciados, cuando una persona alega ser víctima de discriminación corresponde a la parte demandada probar que no ha habido discriminación.

Las directivas<sup>187</sup>, como se ha visto, incorporaron al ordenamiento jurídico nuevas reglas sobre el *onus probandi*. La Ley 15/2022 también prevé medidas específicas con relación a la carga de la prueba<sup>188</sup>. En consecuencia, tras la alegación de la discriminación y la aportación de indicios fundados de su existencia, la persona a quien se le ha imputado dicha situación discriminatoria debe aportar una justificación objetiva y razonable de que no se ha producido una actuación discriminatoria, así como de las medidas adoptadas y de la proporcionalidad de las mismas. Dicho precepto normativo prevé que el órgano judicial o administrativo, de oficio o a instancia de parte, pueda recabar informe de los organismos públicos competentes en materia de igualdad.

La nueva previsión legal ha ido acompañada de una modificación de la LPAC y de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa<sup>189</sup>, por lo que, seguramente, va a tener mayor eco que el que tuvo cuando se incorporó a la Ley 62/2003<sup>190</sup>.

Esta previsión normativa no se aplica a los procedimientos administrativos y judiciales ya iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley rigiéndose por la normativa anterior.

---

<sup>187</sup> Art. 8 Directiva 2000/43/CE y art. 10 Directiva 2000/78/CE.

<sup>188</sup> Art. 30 Ley 15/2022.

<sup>189</sup> Las DF 3ª y 4ª de la Ley 15/2022 han dado una nueva redacción a los arts. 77 LPAC y 60 LJCA.

<sup>190</sup> No obstante, se cita por su interés una sentencia reciente en la que se ha aplicado las previsiones relativas a la regla sobre la carga de la prueba en esta materia. En el proceso selectivo para ingreso en la Ertzaintza, dos aspirantes no alcanzaron los puntos mínimos exigidos para ser declaradas "aptas" en la "valoración de actitudes" por no superar el apartado "habilidades sociales y adaptabilidad" ni el de "relaciones interpersonales en grupo", por su orientación sexual. La actuación del Equipo de evaluación se inicia porque existen rumores en la Academia, y por la denuncia una compañera. El Equipo de Evaluación no se limitó a remitir la denuncia al equipo de régimen interno, o a efectuar una comprobación discreta y limitada de los hechos, sino que actuó de forma sobredimensionada, de modo que se divulgó por la Academia la infracción de la norma interna de convivencia del internado, y la orientación sexual de las aspirantes. Las recurrentes sufrieron el vacío de sus compañeras, comentarios homófobos e insultos, y este "ambiente" tuvo incidencia negativa en la valoración que su grupo hizo de ellas en el sociograma, y en la segunda entrevista. El TSJ plantea que la actuación del Equipo de Evaluación justifica la inversión de la carga de la prueba, siendo de cargo de la Administración acreditar que no se ha producido la discriminación por orientación sexual. El TSJ considera que la calificación de "no aptas" fue fruto de la discriminación sufrida por su orientación sexual y confirma la sentencia de instancia en la que se acordó adjudicar a las recurrentes destino provisional a fin de que desarrollen el período de prácticas, y, de superarlo, se les nombre funcionarias de carrera. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, 377/2021, de 7 de octubre de 2021, ECLI: ES:TSJPV:2021:2790, disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/22462cfa18e9ec80/20220221>.



Con anterioridad el art 77 LGDPD<sup>191</sup> también preveía criterios especiales sobre la prueba de hechos relevantes.

Según el TC debe realizarse una inversión de la carga de la prueba cuando se invocan indicios suficientes de discriminación, esto es, un hecho o conjunto de hechos que permitan deducir la posibilidad de la lesión, por lo que la inversión no es automática<sup>192</sup>. El TC ha elaborado una doctrina respecto a la prueba indiciaria dirigida a favorecer que se desvelen las razones latentes de actos que puedan enmascarar una lesión de derechos fundamentales, de tal manera que, cuando se alega una discriminación prohibida por el artículo 14 CE y se aportan indicios racionales de discriminación, corresponde a la otra parte la obligación de rebatirlos justificando que su actuación fue absolutamente ajena a todo propósito atentatorio de derechos fundamentales<sup>193</sup>.

La previsión del apartado 2º de este artículo 77 LGDDPD, que expresamente señala que las nuevas reglas de la carga de la prueba no son de aplicación a los procesos penales ni a los contenciosos-administrativos interpuestos contra resoluciones sancionadoras, no se ha incluido en el nuevo artículo 60 LJCA. No obstante, el artículo 30 de la Ley 15/2022 lo señala expresamente, esto es, las reglas relativas a la carga de la prueba que incorpora la nueva normativa no son de aplicación a los procesos penales, ni a los procedimientos sancionadores, ni a las medidas adoptadas y los procedimientos tramitados al amparo de las normas de organización, convivencia y disciplina de los centros docentes.

---

<sup>191</sup> Art. 77 LGDDPD:

“1. En aquellos procesos jurisdiccionales en que de las alegaciones de la parte actora se deduzca la existencia de indicios fundados de discriminación por motivo de o por razón de discapacidad, corresponderá a la parte demandada la aportación de una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de la conducta y de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad.

2. Cuando en el proceso jurisdiccional se haya suscitado una cuestión de discriminación por motivo de o por razón de discapacidad, el Juez o Tribunal, a instancia de parte, podrá recabar informe o dictamen de los organismos públicos competentes”.

<sup>192</sup> STC 51/2021, de 15 de marzo de 2021.

“No constituye un indicio, sin embargo, la mera alegación de la vulneración constitucional, ni una retórica invocación del factor protegido, sino un hecho o conjunto de hechos que permita deducir la posibilidad de la lesión. Solo una vez cumplido este primer e inexcusable deber, recaerá sobre la parte demandada la carga de probar que su actuación tuvo causas reales absolutamente extrañas a la pretendida vulneración, indiciariamente probada, así como que tenían entidad suficiente para justificar la decisión adoptada al margen del derecho fundamental alegado. En otro caso, el incumplimiento de ese deber probatorio de la parte demandada –que como se ha expuesto no supone una inversión de la carga de la prueba, pues nace solo una vez que la parte demandante ha aportado indicios de la vulneración que denuncia– trasciende el ámbito puramente procesal y determina, en última instancia, que los indicios aportados desplieguen toda su operatividad para declarar la lesión del derecho fundamental sustantivo que haya sido invocado” (FJ3).

<sup>193</sup> STC 31/2014, de 24 de febrero, ECLI:ES:TC:2014:31, FJ3, disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23819>.



Efectivamente, el reparto de la carga de la prueba no se ha producido en el ámbito penal ni cuando es necesaria la investigación o instrucción por un órgano administrativo o judicial.

El Derecho Penal es más exigente con relación a la prueba, como es natural por las consecuencias que conlleva la acreditación de los hechos que son punibles. Además, es sumamente complejo que el autor de un delito demuestre la inexistencia de motivaciones, como son las racistas o las antigitanas o lgtfóbicas.

Las nuevas reglas sobre la carga de la prueba han sido propuestas también en estos últimos años por los diferentes organismos internacionales. El CEDR recomienda<sup>194</sup> a los Estados parte regular la carga de la prueba en los procedimientos civiles relativos a la discriminación basada en la raza, el color, la ascendencia y el origen nacional o étnico de modo que una vez que un no ciudadano haya demostrado la existencia de presunciones de hecho de que ha sido víctima de ese tipo de discriminación, sea el denunciado quien deba presentar pruebas de la justificación objetiva y razonable de la diferencia de trato. Por parte del CDESC también prevé que sea bien las autoridades o la parte demandada la que soporte la carga de la prueba<sup>195</sup>.

A nivel internacional el TEHD<sup>196</sup> ha adoptado el principio del reparto de la carga de la prueba con carácter más general, esto es, con relación a la acreditación de las reclamaciones por violación de los derechos humanos. La práctica del TEDH consiste en analizar las pruebas disponibles en su conjunto basándose en el hecho de que el Estado posee, con frecuencia, el control sobre gran parte de la información necesaria para demostrar la reclamación. Por ello, si los hechos presentados por el demandante parecen creíbles y compatibles con las pruebas disponibles, el Tribunal los considerará probados, a menos que el Estado pueda ofrecer una explicación alternativa. El CEDR también ha llegado a similares conclusiones<sup>197</sup> cuando el Estado no ha justificado una decisión que era cuestionada como discriminatoria.

<sup>194</sup> CEDR, Recomendación General nº 30: Discriminación contra los no ciudadanos, 65 período de sesiones (2004), apdo. 24, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales CERD.html#GEN30](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html#GEN30).

<sup>195</sup> CDESC, Observación General nº 20. "Por lo que respecta a la carga de la prueba en el caso de las demandas, cuando sean las autoridades u otro demandado quienes tengan conocimiento exclusivo de la totalidad o parte de los hechos y acontecimientos a que esta haga referencia, la carga de la prueba recaerá en las autoridades o el otro demandado, respectivamente".

<sup>196</sup> FRA, *Manual de legislación europea contra la discriminación*, op. cit.

<sup>197</sup> CEDR, Comunicación núm. 56/2014, 6 de enero de 2016, CERD/C/88/D/56/2014. Una mujer de nacionalidad eslovaca y origen gitano había presentado su candidatura a un puesto de profesora asistente. Sin embargo, se rechazó su candidatura y se contrató a una persona con menos formación y experiencia que ella. El CEDR consideró que se había incumplido la obligación del Estado parte de garantizar la igualdad en el derecho al trabajo sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico. Esto se debía a que el Estado no había respondido de manera satisfactoria a las alegaciones



#### II.5.3.4. Práctica de la prueba

Además de la importancia de las reglas sobre la carga de la prueba, sigue siendo necesario probar la existencia de la realidad de la conducta discriminatoria sufrida. Como se ha visto, no es necesario acreditar la existencia de prejuicios o la intención de discriminar por parte del demandado o, en su caso, por quien legisle, sino la existencia de un trato diferente basado en un motivo prohibido y no justificado. No obstante, la acreditación de la existencia de la realidad de una conducta discriminatoria exige información adecuada, sobre todo si se trata de probar la realidad de la discriminación indirecta, lo que obliga a acudir a estudios e informes y hace necesaria la recopilación de datos.

Para la acreditación de la existencia de una discriminación indirecta es habitual referirse a datos estadísticos representativos de la población, que muestran pautas generales de consecuencias de sufrir un trato diferente, por lo que la recopilación y análisis de datos es determinante para la preparación de la prueba. La Ley 15/2022 tiene una previsión específica, ya mencionada, artículo 36, que establece la posibilidad de elaboración de estudios, memorias o estadísticas para poder hacer efectivas las disposiciones contenidas en dicha Ley, entre ellas las relativas a la práctica de la prueba, pero también para el diseño de políticas públicas.

Otra modalidad de prueba a la que se suele acudir es la de realización de pruebas de verificación in situ (situation testing<sup>198</sup>). También cabe alegar la información de fuentes fiables, como es un informe de una organización social de prestigio o de una institución pública.

---

de la demandante y no había presentado argumentos convincentes que justificaran la diferencia de trato que se dispensó a la demandante al no tener en cuenta su solicitud de empleo. El Comité consideró que la insistencia de los tribunales en que la demandante demostrara la intención discriminatoria era contraria a la prohibición de las conductas que tengan un efecto discriminatorio contemplada en el CEDR y al procedimiento de la inversión de la carga de la prueba introducido por el Estado parte. En vista de que el Estado parte había adoptado tal procedimiento, su inaplicación equivalía en realidad a una conculcación del derecho de la demandante a la tutela judicial efectiva, incluido el derecho a una satisfacción y reparación adecuadas por los daños sufridos. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/833654>, citado en FRA, *Manual de legislación europea contra la discriminación*, op.cit.

<sup>198</sup> Esta técnica de investigación ha sido realizada en el año 2021 por la asociación de Mujeres Gitanas de Euskadi, AMUGE. La realización de la investigación ha permitido acreditar que las mujeres gitanas sufren un trato discriminatorio cuando van de compras, concretamente en el 80% de los establecimientos testados. GESSAMÍ, Forner, Racismo en el centro comercial: "Nos juzgan nada más entrar", *El Salto* [en línea], 27 nov 2021, disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/antigitanismo/racismo-en-centro-comercial-nos-juzgan-nada-mas-entrar>.



### II.5.3.5. Régimen sancionador antidiscriminatorio

La necesidad de una protección efectiva se recoge en la ley 15/2022, así como en las directivas de la UE: Directiva 2000/78/CE y Directiva 2000/43/CE y en otros textos normativos.

El artículo 6 de la CEDR establece que los Estados deben garantizar una real y efectiva protección contra la discriminación. El artículo 13 de la CEDH también prevé el derecho a que todas las personas, cuyos derechos y libertades reconocidos en la CDH son vulnerados, tengan un remedio efectivo por parte de la autoridad nacional.

La CDPD, sin embargo, propone como un derecho el acceso a la justicia en el artículo 13, pero no hace referencia a la imposición de sanciones. Si se ha previsto en la LGDPD donde se establece un régimen de infracciones y sanciones.

Las directivas en materia de no discriminación obligan a los Estados miembros a establecer procedimientos judiciales y/o administrativos que permitan a los particulares hacer valer los derechos reconocidos en el artículo 9, apartado 1 Directiva 2000/78/CE y en el artículo 7, apartado 1 Directiva 2000/43/CE.

Se prevé, además, que las sanciones, que pueden incluir la indemnización a la víctima, deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, artículo 17, Directiva 2000/78/CE y artículo 15, Directiva 2000/43/CE, incluso cuando no haya una víctima identificable<sup>199</sup>, lo que es un avance.

Las sanciones, por lo tanto, deben tener un efecto deseable para la víctima (la compensación del daño<sup>200</sup>); debe existir un equilibrio, una proporción entre la sanción y el daño cometido; y tener un carácter disuasorio de prevención para el futuro, tanto para el discriminador como para toda la sociedad, lo que conlleva un matiz diferente ya que se trata de prevenir nuevas actuaciones vejatorias.

---

<sup>199</sup> STJUE de 25 de abril de 2013, Asociația Accept c. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, apdo. 36.

<sup>200</sup> El artículo 6 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a que la reparación del perjuicio sufrido por una persona a causa de despido discriminatorio esté limitada por un tope máximo fijado a priori, así como por la falta de intereses destinados a compensar la pérdida sufrida por el beneficiario de la reparación, debido al transcurso del tiempo hasta el pago efectivo del capital concedido. STJUE de 2 de agosto de 1993, Marshall c. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority, C-271/91, ECLI:EU:C:1993:335, apdos. 30 a 32, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61991CJ0271&qid=1686572689002>.

No se considera suficiente una sanción meramente simbólica a STJUE de 31 de mayo de 2013, Asociația Accept c. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, apdo. 61.



Las directivas ofrecen libertad a los Estados miembros para elegir las sanciones entre las distintas soluciones adecuadas para alcanzar esos objetivos, lo que ha llevado a que exista una diversidad de regímenes sancionadores a lo largo de toda Europa.

Como se ha señalado, hasta la fecha no se dispone de información de la aplicación de sanciones derivada de la aplicación o transposición de las directivas ni en la CAE, ni en el Estado. La Ley 15/2022 ha conllevado un giro en este ámbito por la previsión de un amplio régimen sancionador dando cumplimiento a las previsiones establecidas en las directivas.

#### II.5.3.5.1. Algunas consideraciones derivadas de informes y estudios sobre el régimen sancionador antidiscriminatorio

En el último estudio consultado<sup>201</sup> de la [Red europea de expertos en normativa de igualdad](#), que analiza de manera comparada la normativa antidiscriminatoria en Europa, se concluyó que la imposición y ejecución de sanciones dependía de numerosos factores, tales como el orden jurisdiccional competente para su aplicación: civil, laboral, criminal o contencioso administrativo que juzgue, el carácter punitivo o no de las respuestas, si busca resarcir o prevenir futuras conductas o si se dirigen a un nivel micro, individual o macro colectivo. Las sanciones analizadas pueden tener una finalidad compensatoria, punitiva o preventiva y pueden incorporar un concepto de igualdad más relacionado con la justicia individual, social o basado en la igualdad participativa. La perspectiva a analizar abarca aspectos procedimentales y sustantivos como la ayuda y compensación a las víctimas, la manera de ejecutarse, la transversalidad y la acción positiva o también otras medidas innovadoras, como es una imposición fiscal distributiva. Además, la compensación económica a la víctima puede incluir compensación por unas pérdidas pasadas o futuras, por daños morales o personales, como los daños psiquiátricos, o tener un carácter ejemplarizante.

Según dicho estudio, los tribunales nacionales parecen mostrar cierta tendencia a utilizar el baremo inferior de sanciones previstas por la Ley, así como respecto al nivel de compensación y al importe de las indemnizaciones fijadas<sup>202</sup>. Si a ello se

---

<sup>201</sup> CHOPIN, I. y GERMAINE, C., *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2021: the 27 EU member states, Albania, Iceland...*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2022, pp. 101, 102. El estudio compara y analiza información, que figura en los informes realizados por expertos de cada país que integran la red, en concreto la actual situación de transposición y aplicación de las directivas de la UE en 36 países incluyendo los 27 estados miembros de la UE. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/909649>.

<sup>202</sup> Entre otros estudios publicados por la Comisión Europea sobre la situación de transposición y aplicación de las directivas sobre no discriminación de la UE ya citados.



añade la duración que puede conllevar la adopción de una decisión en este ámbito se proyectan serias dudas sobre la efectividad de la respuesta. También las costas judiciales suelen disuadir de formular reclamaciones.

Existe un abanico importante de sanciones posibles según el ámbito de que se trate o en función de donde se pone el acento. Así puede ser en el carácter compensador a la víctima, en el carácter punitivo de castigo a la persona que comete la infracción o en un carácter preventivo. Los ejemplos pueden ser variados: publicación de la resolución, recolocación en la posición anterior, reconocimiento de la discriminación producida, petición de disculpas, suspensión de la licencia de una actividad o negocio, formación específica en materia de igualdad y lucha contra la discriminación, multas, compensación de los daños o imposibilidad de acceder a una subvención pública o contrato público. La efectividad de las sanciones depende del caso concreto y puede producir efectos diversos, puede que sí es muy baja no tenga ningún efecto y si es muy alta pueda compensar, castigar y prevenir pero también puede ocurrir que si es muy elevada se produzcan reparos para su imposición.

En un estudio comparativo<sup>203</sup> se hizo hincapié en los riesgos de que no se pueda alcanzar la finalidad de las sanciones. Según el mismo, las sanciones no son suficientemente disuasorias en la mayoría de los países por el limitado número de medidas que se desarrollan y sin que se garantice un seguimiento adecuado. La proporcionalidad puede estar afectada por la ausencia de pautas para la imposición de las sanciones y la efectividad por la "jerarquía en la igualdad" al darse diferentes respuestas según los motivos de discriminación<sup>204</sup>.

En cuanto a los obstáculos que se observan para que se consigan respuestas adecuadas<sup>205</sup> se mencionan: el miedo a las represalias, complejidad, lentitud y costes de los procedimientos, ignorancia sobre los propios derechos y sus garantías, carencia de ayuda legal gratuita, inseguridad sobre el éxito de una posible demanda, escaso nivel de compensación prevista jurídicamente, carencia de eficacia vinculante de algunas decisiones de instituciones como los organismos de igualdad o los

---

<sup>203</sup> JORDACHE, Romanita y IONESCU, Iustina, Discrimination and its Sanctions: Symbolic vs. Effective Remedies in European Anti-Discrimination Law, *European Anti-Discrimination Law Review*, núm. 19, noviembre 2014, pp. 11-24, disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cf4d2c3c-f8e0-4d9c-8abc-3a1492567abd>.

citado en WLADASC, Katrin, *The Sanctions Regime in Discrimination Cases and its Effects*, Equinet, Belgium, 2015, p. 12, disponible en: <https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2015/12/sanctions-regime-discrimination-final-for-web-1.pdf> <https://www.archive.equineteurope.org/IMG/pdf/sanctions-regime-discrimination-final-for-web.pdf>.

<sup>204</sup> WLADASC, op. cit., p. 12.

<sup>205</sup> *Idem*, p. 38.



defensores del pueblo, insuficiente compensación de los daños inmateriales, escasa formación y sensibilidad de los órganos judiciales en esta materia, dificultad de probar la discriminación y sus efectos e inexistencia de seguimiento de los procesos y de las decisiones que se adoptan.

La realidad es que apenas se imponen sanciones, según recoge el informe de la Comisión Europea<sup>206</sup>. En el mismo se señala que la aplicación de las sanciones suele ser la inferior en la escala y surgen dudas sobre si se están cumpliendo las previsiones de las directivas. El TJUE ha subrayado en varias ocasiones la necesidad de unas sanciones efectivas, ya que constituyen una importante herramienta para desalentar y sancionar los casos de discriminación<sup>207</sup>.

El planteamiento, por tanto, es muy diferente al que se ha realizado tradicionalmente ante una vulneración de un derecho individual, porque se añade la finalidad preventiva, disuasoria para toda la sociedad.

La FRA<sup>208</sup> también concluye que hay una diversidad de sanciones en cuanto a la modalidad y a la cuantía de las compensaciones previstas. Además, hay diferencias en las sanciones según el motivo de discriminación y destaca que la importancia de establecer un régimen de sanciones es manifiesta para lograr que las víctimas denuncien la situación sufrida.

Para el establecimiento de un régimen sancionador adecuado contra la discriminación es necesario tener en cuenta el carácter de las sanciones en este ámbito. Entre los elementos que se deben tomar en consideración uno de los principales es el de la posición de la víctima, que debe recuperar la posición anterior a haber sufrido una discriminación; ha debido producirse un reconocimiento de los hechos que han tenido lugar y se ha debido valorar la necesidad de establecer medidas que prevengan en un futuro conductas discriminatorias.

El derecho antidiscriminatorio ha conllevado una reflexión importante sobre los efectos de las sanciones y la modalidad de las mismas. Así también es importante tomar en consideración la compensación económica que, aunque no es el único aspecto

---

<sup>206</sup> Informe de la Comisión Europea de 2021 sobre aplicación de la Directiva 2000/43/CE y de la Directiva 2000/78/CE, apdo. 3.5.

<sup>207</sup> "(...) mere symbolic sanctions (in concrete a warning) cannot be considered as effective, proportionate and dissuasive". STJUE de 31 de mayo de 2013, Asociația Accept c.Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării.

<sup>208</sup> FRA, *Access to justice in cases of discrimination in the EU: steps to further equality*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/17561>.





sobre el que se pone el acento en esta materia, puede resarcir parcialmente el daño sufrido y puede tener un efecto disuasorio, si es proporcional, de tal manera que evite poder hacer cálculos sobre su rentabilidad. También puede tener un papel importante la petición de disculpas. Todos estos elementos son de enorme relevancia a la hora de establecer un régimen sancionador.

Se ha destacado como un dato importante el que las personas que resuelven sobre estas denuncias tengan formación y conocimiento, tanto en el ámbito judicial como por parte de los órganos de igualdad y de los agentes sociales y públicos. Se trata de una materia específica que requiere conocimientos especializados.

Según la FRA es positivo que se contemple un margen grande de posibles respuestas para que pueda satisfacerse la aspiración de la víctima. La compensación puede ser a veces demasiado pequeña para disuadir de futuros episodios de discriminación y es muy importante que pueda haber una respuesta efectiva a la conducta discriminatoria<sup>209</sup>.

En definitiva, el régimen sancionador es un factor importante en la lucha contra la discriminación, pero tiene características específicas que deben ser tomadas en consideración para que las sanciones cumplan la finalidad de ser efectivas, disuasorias y proporcionadas y la víctima obtenga una restitución o compensación y sirva para prevenir en un futuro conductas discriminatorias.

#### II.5.3.5.2. Previsiones establecidas en la nueva Ley 15/2022.

La nueva Ley establece un régimen de infracciones y sanciones para garantizar las condiciones básicas en materia de igualdad de trato y no discriminación. Aunque expresamente hace referencia a otros regímenes sancionadores, como el ya mencionado en relación con las personas con discapacidad previsto en la LGDPD. En el orden social, el régimen aplicable es el regulado por la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por lo que ambos regímenes son de aplicación, al hablar de la discriminación por motivos de discapacidad o si nos referimos al ámbito social, laboral.

Además, prevé expresamente que pueda ser objeto de desarrollo y tipificación específica, en el ámbito de sus competencias, por la legislación autonómica, siendo de

---

<sup>209</sup> *Idem*, p. 45 y 46.



aplicación supletoria lo dispuesto en materia de potestad sancionadora en la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) (LRJSP)<sup>210</sup> y en la LPAC. Este régimen sancionador, por lo tanto, contiene las condiciones básicas en materia de igualdad de trato y no discriminación. De tal manera que en aquellas comunidades autónomas en las que existan regímenes especiales de infracciones y sanciones en materia de igualdad de trato y no discriminación, en cualquiera de los ámbitos de aplicación de esta ley, los mismos resultarán de aplicación preferente al previsto en esta ley<sup>211</sup>.

La Ley 15/2022 regula en los artículos 47 a 52 el régimen de infracciones y sanciones. Establece una tipificación de las conductas que constituyen alguna vulneración del derecho a la igualdad de trato y no discriminación, si bien resulta muy general su redacción. Distingue entre infracciones leves, graves y muy graves y las gradúa en atención a la debida adecuación y proporcionalidad con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.

Señala expresamente que el importe de la multa deberá fijarse de modo que al infractor no le resulte más beneficioso su abono que la comisión de la infracción. Las sanciones se aplicarán en su grado mínimo, medio o máximo con arreglo a los siguientes criterios: a) intencionalidad de la persona infractora; b) naturaleza de los daños causados; c) permanencia o transitoriedad de las repercusiones de la infracción; d) número de personas afectadas; e) repercusión social de las infracciones; f) reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así se haya declarado por resolución firme; g) beneficio económico que se hubiera generado para la persona autora de la infracción; h) condición de autoridad, agente de la misma, personal funcionario o empleado público de la persona infractora; i) concurrencia o interacción de diversas causas de discriminación previstas en la ley.

Las infracciones graduadas en base a los anteriores criterios pueden ser sancionadas desde 300 a 500.000 €.

La Ley prevé que las sanciones se adoptarán en su grado máximo cuando las infracciones sean cometidas por los titulares de cualquier cargo o función pública, o empleados públicos en el ejercicio de sus cargos o funciones en el ámbito de toda la organización territorial del Estado.

---

<sup>210</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>.

<sup>211</sup> Art. 46 Ley 15/2022.



La incoación e instrucción de los expedientes sancionadores, así como la correspondiente imposición de las correspondientes sanciones administrativas, corresponde a cada Administración pública en el ámbito de sus respectivas competencias.

La Ley prevé medidas especiales si participa una autoridad o personal al servicio de las administraciones públicas. Así, prevé la adopción de medidas provisionales<sup>212</sup> con la finalidad de que desaparezca la situación de discriminación creada cuando haya un principio de prueba del que se infiera que una de las infracciones previstas, tanto en esta ley como en la legislación específica en materia de igualdad de trato y no discriminación, hubiera podido ser cometida por una autoridad o personal al servicio de las administraciones públicas.

Además, prevé que el órgano administrativo competente inicie el correspondiente procedimiento disciplinario respecto de la persona responsable, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación que le sea aplicable.

También recoge la instrucción del procedimiento sancionador previsto en la Ley en los supuestos en los que el presunto autor fuera una autoridad o cargo público que no ostentara la condición de personal al servicio de las administraciones públicas.

A ello se une que si de la instrucción del procedimiento sancionador correspondiente resultase responsable la autoridad o personal al servicio de las administraciones públicas, los hechos declarados probados en la mencionada resolución vincularán a la Administración en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, que habrá de instruirse para determinar la indemnización que, en su caso, proceda por los daños y perjuicios que se hayan podido ocasionar a favor de quien haya resultado víctima de la discriminación.

Estas nuevas previsiones legales deben ser aplicadas por las administraciones públicas competentes y puede ser objeto de desarrollo y tipificación específica por la CAE por lo que deben tomarse en consideración para garantizar una protección efectiva.

#### II.5.3.6. El enfoque restaurativo como una nueva respuesta garantista

El enfoque restaurativo está abriéndose camino también en este ámbito<sup>213</sup>, aunque tiene su origen en la justicia penal, el reconocimiento sobre su virtualidad y

---

<sup>212</sup> Art. 52 Ley 15/2022.

<sup>213</sup> ROSSI, Paula y BAZZACO, Edoardo, *Guía para la incorporación de los enfoques psicosocial y restaurativo en los servicios de acompañamiento a víctimas de incidentes y delitos de odio y*



efectividad<sup>214</sup> ha llevado a que se extienda a otros conflictos como son los multiculturales, vecinales y comunitarios.

La justicia restaurativa en los últimos años ha trascendido del ámbito penal al social para generar espacios comunitarios en los que las personas que han sufrido victimizaciones o las sufren a diario, al margen de los procedimientos penales o sancionadores, puedan ser acompañadas desde sus necesidades y establecer sistemas propios de tratamiento de conflictos desde sus valores, cultura y dinámicas de discriminación junto con asociaciones representativas de su ámbito de diversidad, representantes sociales de la comunidad significativos en cada ámbito discriminatorio y cuando sea posible, representantes de la comunidad o el ámbito social de los agresores o victimarios. Las posibilidades de este enfoque son muy amplias<sup>215</sup> y tienen un importante potencial, que está aún sin explorar por su naturaleza versátil, flexible y poliédrica.

## II.6. Importancia de la recopilación de datos para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación

En este apartado se analiza la recogida de datos personales desglosados por características protegidas, cuestión muy sensible por las implicaciones que conlleva un uso contrario a los derechos e intereses de grupos a los que afecta. Por ello la premisa básica es que debe realizarse siempre de acuerdo con el principio fundamental de no generar discriminación, prejuicios ni estereotipos, ni reforzar los que existan<sup>216</sup>, y cualquier recopilación de datos debe respetar el marco jurídico de protección de datos. Durante años ha habido un importante y controvertido debate que, seguramente, sigue siendo objeto de discusión y de posiciones contrarias por los riesgos que incorpora. Detrás de esa sensibilidad y cautela justificada puede estar el intento de exterminio del pueblo gitano en 1749 por orden de Fernando VI (La Gran

*discriminación*, SOS Racisme Catalunya, Barcelona, 2021, disponible en: <https://www.idhc.org/arkivus/recerca/1617702168-GuiaEnfoqueRestaurativo.pdf>.

<sup>214</sup> Una buena compilación de investigaciones al respecto se puede consultar en la web del European Forum for restorative Justice (EFRJ): <https://www.euforumj.org/en/research-reports>.

<sup>215</sup> El Ararteko ha participado en un círculo restaurativo que ha tenido un importante éxito y ha permitido pacificar un conflicto existente entre una administración responsable de un servicio y las personas usuarias del mismo. Para conocer con detalle su desarrollo se puede acudir al siguiente documento: ARARTEKO, *Una experiencia innovadora de justicia restaurativa en el Ararteko-Defensoría del Pueblo del País Vasco: análisis de un primer círculo restaurativo*, Ararteko, 2022, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/analisis-de-un-primer-circulo-restaurativo>.

<sup>216</sup> ACNUDH, *Enfoque de datos basado en derechos humanos: que nadie se quede atrás en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 2018, pp. 11-12, disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData_SP.pdf).



Redada<sup>217</sup>), que conllevó las detenciones de personas gitanas. Estas detenciones tenían por base los datos del padrón, esto es, de un registro administrativo, que se había confeccionado con motivo de la pragmática de 1745. En la historia más reciente todavía pesa el holocausto del pueblo gitano y del judío en la II Guerra Mundial.

No obstante, los datos sobre igualdad son un instrumento muy importante en la lucha contra la discriminación, por lo que es importante la recogida de datos sólidos y objetivos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones en materia de no discriminación. Ello permite evaluar la aplicación de la normativa sobre igualdad de trato y no discriminación, controlar su cumplimiento, visibilizar la discriminación y hacer visible la cifra oculta de la discriminación, es decir, la discriminación no denunciada (por ejemplo realizando encuestas de victimización o llevando a cabo experimentos de pruebas de discriminación), proporcionar pruebas en procedimientos administrativos y judiciales para acreditar la discriminación indirecta, apoyar la sensibilización, supervisar tendencia en materia de igualdad en diferentes ámbitos como empleo, abandono escolar, vivienda, etc. o también para orientar y diseñar políticas públicas, entre otros objetivos.

#### *II.6.1. Propuestas para la recogida de datos por parte de la UE*

Las directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE, como ya se ha mencionado, no incluyeron ningún requisito general para recoger, analizar y usar datos sobre igualdad de trato. No obstante, cada vez está más presente el debate sobre su necesidad. Así, en el Plan de Acción Antirracista de la UE se prevé que por parte de la Comisión se tomen medidas para impulsar un enfoque coherente relativo a la recogida de datos sobre igualdad, en particular, respecto a los datos desagregados por origen racial o étnico.

La UE consciente de la importancia de la recogida de datos elaboró un manual<sup>218</sup> relativo a los datos sobre la igualdad en el año 2007, que fue revisado en el 2016. Según el manual, los datos sobre la igualdad se definen como cualquier información útil para describir y analizar el estado de la igualdad. El manual hace referencia a posibilidades muy amplias de recogida de información y de fuentes a las que acudir.

<sup>217</sup> FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, La Gran Redada: 30 de julio de 1749. EN: *Fundación Secretariado Gitano, Actualidad* [en línea], 29 de julio de 2016, disponible en: <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/117161.html.es>.

<sup>218</sup> MAKKONEN, T., *European handbook on equality data*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2016, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/397074>.



La información puede ser de naturaleza cuantitativa o cualitativa. Puede incluir datos agregados que reflejen las desigualdades o sus causas o efectos en la sociedad. También puede ocurrir que los datos que se recogen, principalmente por razones distintas a las relacionadas con la igualdad, pueden utilizarse también para producir datos sobre la igualdad.

Además hace hincapié en que existen diferentes tipos de fuentes de datos, basados en distintos mecanismos de recogida de datos, que pueden utilizarse para elaborar estadísticas sobre igualdad. Así, entre las fuentes de datos, se encuentran los censos de población, los registros administrativos, las encuestas de hogares y particulares, las encuestas de victimización, las encuestas de actitud (encuestas de autoinforme), los datos sobre reclamaciones, las pruebas de discriminación, el seguimiento de la diversidad por parte de los empleadores y los proveedores de servicios, así como las estrategias de investigación cualitativa, como los estudios de casos y las entrevistas en profundidad y a expertos.

El manual analiza qué tipo de datos deberían reunirse con relación a la igualdad y a la no discriminación, el por qué y plantea cómo se pueden recoger estos datos. Además, propone recomendaciones para la recopilación de datos, como son: la utilización de múltiples fuentes de datos sobre la igualdad, la promoción de definiciones y categorías estadísticas coherentes, la mejora de la validez y la fiabilidad de los ejercicios de recogida de datos existentes y la garantía de que se dispone de financiación suficiente para la recogida de datos sobre la igualdad de trato.

El interés por avanzar en la recogida de datos ha llevado a la creación de un Subgrupo de Datos sobre Igualdad, dentro del Grupo del Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad, de la Comisión Europea<sup>219</sup>. El objetivo del Subgrupo es apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos para mejorar la recogida y el uso de los datos sobre la igualdad. El Subgrupo ha elaborado unas directrices<sup>220</sup> para mejorar la recogida y el uso de datos sobre igualdad, 2018.

---

<sup>219</sup> El Subgrupo de Datos sobre Igualdad está compuesto por representantes de la Comisión Europea, la FRA y Eurostat, así como por representantes de las administraciones nacionales, los institutos nacionales de estadística o los organismos para la igualdad. Tienen representantes nacionales Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Países Bajos, Reino Unido y Rumanía, así como Noruega.

<sup>220</sup> GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE NO DISCRIMINACIÓN, IGUALDAD Y DIVERSIDAD DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Directrices para mejorar la recogida y el uso de datos sobre igualdad*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/970674>.



El trabajo del subgrupo reveló una gran variación en la forma en que se recogen los datos por los Estados miembros y detectó desafíos comunes<sup>221</sup>, entre los que se encuentran, la falta de un enfoque coordinado para la recogida y el uso de datos sobre la igualdad, la falta de recursos suficientes y de concienciación sobre la importancia de recogerlos, el desequilibrio en la recogida de datos sobre la igualdad por diferentes motivos de discriminación y con relación a los distintos ámbitos de la vida (esto es, la recogida de datos no está igual desarrollada por los diferentes motivos, ni tampoco respecto a los diferentes ámbitos: empleo, protección social, educación, entre otros). Asimismo, se detectó una comparabilidad insuficiente de los datos, por el uso de definiciones divergentes y por el uso de diversas categorizaciones de la población y por una identificación incompleta de los grupos de población en riesgo de discriminación debido a la excesiva dependencia de los valores sustitutivos<sup>222</sup>, una consulta insuficiente con las partes interesadas pertinentes e interpretación inexacta de los marcos jurídicos de protección de datos.

Las directrices elaboradas por el Subgrupo de Datos sobre Igualdad se dividen en dos grupos. Un primer grupo afecta a la creación de estructuras y un segundo grupo, proporcionan orientación para garantizar la exhaustividad, puntualidad, validez, fiabilidad y representatividad de los datos y para mejorar su comparabilidad.

Las primeras tendrían como objeto: determinar las fuentes de datos sobre la igualdad existentes y detectar las lagunas en materia de datos; fomentar la cooperación interinstitucional en la recogida y el uso de datos sobre igualdad; crear un centro de

---

<sup>221</sup> En el desarrollo de la guía por los Estados miembros se han recopilado las anteriormente mencionadas Directrices. También se puede consultar HUDDLESTON, T., *Analysis and comparative review of equality data collection practices in the European Union: equality data indicators: methodological approach overview per EU Member State, technical annex*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2017, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/142>. Indicadores de datos sobre igualdad: enfoque metodológico. Resumen por Estado miembro de la UE.

<sup>222</sup> En las directrices se explica que el subgrupo sugiere que se recojan y analicen tanto los datos de autoidentificación como los sustitutivos, para ofrecer una imagen más holística de los grupos protegidos. Las personas o los grupos que experimentan un trato desigual son captados a menudo por medio de variables sustitutivas que pueden no cubrir toda la gama de experiencias de discriminación. Esto es especialmente cierto en el caso de características personales como el origen racial o étnico. Son pocas las fuentes de datos que permiten asignar identidades personales basadas en el principio de autoidentificación basado en los derechos humanos. En su lugar, es más común utilizar imputaciones o variables sustitutivas como la ciudadanía, el país de nacimiento, la lengua o el lugar de residencia para determinar las identidades relacionadas con la etnia. Si bien es posible que las variables sustitutivas no sean suficientes para detectar de forma exhaustiva a todas las posibles víctimas de discriminación racista o étnica, pueden proporcionar una imagen coherente que permita el seguimiento del cambio a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la variable "país de nacimiento" no puede revelar cómo los descendientes de inmigrantes nacidos en el país respectivo sufren la discriminación por motivos de origen étnico o color de la piel, o por otras características visibles, como la vestimenta religiosa. No obstante, permite analizar las disparidades entre los distintos grupos de población.



datos sobre igualdad y no discriminación; crear capacidad institucional para recoger datos sólidos y fiables sobre la igualdad y facilitar el uso eficaz de los datos sobre la igualdad.

Las segundas, tienen un carácter más operativo y buscarían garantizar la exhaustividad de los datos sobre la igualdad; integrar los datos sobre la igualdad en las encuestas nacionales y de la UE; garantizar una recogida periódica y oportuna de datos sobre la igualdad; mejorar la validez y la fiabilidad de los datos sobre la igualdad; garantizar la representatividad de los datos sobre la igualdad y mejorar la comparabilidad de los datos sobre la igualdad.

Nos remitimos al documento sobre las directrices por su interés en la materia.

#### *II.6.2. Límites y garantías en la recogida de datos*

Con carácter general, el artículo 9 del [Reglamento General de Protección de Datos](#)<sup>223</sup> (RGPD) prohíbe el tratamiento de datos personales de categoría especial que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o la orientación sexual de una persona física. No obstante, el RGPD aclara que esta prohibición no se aplica, entre otros, cuando el interesado dio su consentimiento explícito para el tratamiento de dichos datos personales con uno o más de los fines especificados (excepto cuando el Derecho de la Unión o de los Estados miembros establezca que la prohibición no puede ser levantada por el interesado<sup>224</sup>), el tratamiento es necesario por razones de un interés público esencial o con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, (que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado<sup>225</sup>).

---

<sup>223</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (DOUE L 119/1, de 4.5.2016), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:32016R0679>.

<sup>224</sup> Art. 9, apdo. 2, letra a) RGPD.

<sup>225</sup> Art. 9, apdo. 2, letras g) y j) RGPD.





El tratamiento de datos con fines estadísticos y realización de estudios en materia de igualdad de trato y no discriminación, incluso aquellos de categoría especial, tendrían su encaje fundamentalmente en la excepción del apartado j) del artículo 9.2 RGPD dado que derivarían del cumplimiento de una obligación legal o el cumplimiento de una misión de interés público o en el ejercicio de poderes públicos como licitud para el tratamiento de datos por la Administración Pública de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la [Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales](#) (LOPDGDD)<sup>226</sup>. En este sentido, la doctrina de la AEPD recuerda que la expresión “obligación legal” contenida en el artículo 6.1.c) RGPD y 8 LOPDGDD equivale en la regulación española de protección de datos a “obligación establecida en una norma con rango de ley” y por lo tanto, la habilitación para el tratamiento de datos con fines estadísticos se contempla en la propia Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Y por otro lado, la legitimación del tratamiento de datos de categoría especial puede tener su encaje si resulta necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento (si no es “necesario” para el cumplimiento de la misión realizada en interés público o en el ejercicio de los poderes públicos conferidos por el ordenamiento, dicho tratamiento no sólo carecería de base jurídica suficiente legitimadora sino que, además, infringiría el principio de minimización de datos aplicable a los tratamientos de datos llevados a cabo por la Administración pública).

Sin perjuicio de la licitud aplicable al tratamiento de datos de categoría especial por la Administración Pública, cabe recordar que de acuerdo con el considerando 26 RGPD, los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir, información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable o que guarda relación con datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable o deje de serlo. Tampoco al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación. Por lo tanto, si previamente a la elaboración de estudios, memorias o estadísticas se someten los datos personales recopilados por la Administración en el marco de su actuación a procedimientos de anonimización, a la información resultante de dichos procesos no se aplicaría la normativa de protección de datos aportando mayores garantías de protección de la privacidad de la ciudadanía.

---

<sup>226</sup> Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2018), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673>.



Por último, la recogida de datos personales tiene que cumplir con el RGPD y, en particular, con los principios generales de protección de datos<sup>227</sup>: licitud, lealtad, transparencia, limitación de la finalidad, minimización de los datos, exactitud, limitación de los períodos de conservación, integridad, confidencialidad y responsabilidad proactiva<sup>228</sup>.

El uso de datos sobre igualdad no puede perjudicar a los colectivos a los que afecta, lo que vulneraría el marco jurídico por estar protegidos por las normas constitucionales y los tratados internacionales y la legislación relativa a la protección de datos y porque la finalidad de la recopilación de datos sobre igualdad es la remoción de los obstáculos que impiden que la igualdad sea efectiva.

La ACNUDH ha desarrollado un enfoque<sup>229</sup> de datos basado en derechos humanos, que es de interés tomar en consideración<sup>230</sup>. Los principios, recomendaciones y prácticas idóneas para dicho enfoque serían los que deberían servir de guía en la recopilación de datos.

Este enfoque propone las siguientes claves: participación de todos los grupos interesados en todos los aspectos de la recopilación de datos, adopción de decisiones sobre la participación transparente y equitativa; recopilación de datos teniendo en consideración previamente las opciones de participación y los grupos que estarán representados; desglose de datos que permita un análisis más detallados de los datos a fin de definir las desigualdades, recolección de datos intensiva de cara al desglose; y necesidad de nuevas metodologías para el desglose.

El enfoque es consciente de que los procesos de recopilación de datos no son neutrales por lo que establece como principios fundamentales, que los datos relativos a las características personales deben provenir de los individuos a los que dichos datos se refieran y las actividades de recopilación de datos deben realizarse adecuándose al principio de derechos humanos de no causar daño.

También propone la autodefinición, que evita que se asignen categorías e identificaciones desde el exterior, para lo que es importante garantizar la participación en todo el proceso de recopilación de datos y la transparencia de la información pública, de

<sup>227</sup> Art. 5 RGPD.

<sup>228</sup> GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE NO DISCRIMINACIÓN, IGUALDAD Y DIVERSIDAD DE LA COMISIÓN EUROPEA, op. cit., p. 12.

<sup>229</sup> ACNUDH, *Enfoque de datos basado en derechos humanos...*, op. cit.

<sup>230</sup> La elaboración y validación del documento contó con la colaboración de expertos que asistieron a la reunión sobre enfoques estadísticos basados en los derechos humanos (HRBAD), que tuvo lugar en Ginebra.



tal manera que las personas encargadas de recopilar los datos deben proporcionar información clara y de fácil acceso sobre sus operaciones, incluso sobre el diseño de la investigación y la metodología de recopilación de datos. Las personas encargadas de la recopilación de datos sólo deben incluir en las labores de compilación características relativas a la identidad personal, cuando esa inclusión sea necesaria y pertinente. La respuesta a las preguntas que conciernen a las características de la identidad personal ha de ser facultativa y el encuestador debe ofrecer la posibilidad de no responder. Las personas que realicen la encuesta deben tener formación para ello.

Las estadísticas compiladas, los datos deben ser accesibles y difundirse con agilidad. La información revelada a las personas encargadas de la recopilación de datos debe ser protegida y se debe garantizar su privacidad, es preciso mantener el carácter confidencial de las respuestas y la información personal. Para ello es importante la supervisión de la protección de datos por un órgano independiente en todas las fases de la colecta, procesamiento y archivo, fases ejecutadas bien por el gobierno o por las organizaciones de la sociedad civil. Por último, se plantea la obligación de la rendición de cuentas, las personas encargadas de la recopilación de datos tienen la obligación de defender los derechos humanos durante sus operaciones y las estadísticas deberán utilizarse para exigir a los Estados y otros agentes que rindan cuentas en materia de derechos humanos.

Las actividades de recopilación de datos ya sean de censos, encuestas de población especializadas o registros administrativos (por ejemplo, del registro civil), no deben generar discriminación, prejuicios ni estereotipos en detrimento de determinados grupos de población ni tampoco reforzar los que ya existan o bien exponerles a algún riesgo.

El enfoque de datos basado en derechos humanos debería ser una referencia básica en esta materia.

### *II.6.3. La recogida de datos en la nueva Ley integral para la igualdad de trato y no discriminación*

La nueva Ley 15/2022 prevé la elaboración de estudios, memorias y estadísticas relacionados con la igualdad de trato y de acuerdo con los estándares internacionales existentes que permitan un mejor conocimiento de las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos de la discriminación por razón de las causas previstas en esta



ley. Establece mandatos expreso a las administraciones públicas, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a la Fiscalía General de Estado o a la estadística judicial<sup>231</sup>.

Para ello se necesita recopilar datos por lo que tiene especial relevancia el contenido de este epígrafe, en el que se ofrecen pautas específicas por parte de los organismos internacionales.

En la CAE el informe de incidentes de odio<sup>232</sup> plantea como una posible mejora para un estudio de trazabilidad, como se ha visto, la mejora de la información tanto de la Fiscalía como de la Judicatura para poder disponer de las cifras de procesamiento y condenas, y considera de interés que se integren los datos recogidos por las policías locales.

## II.7. Los organismos de igualdad

La importancia de hacer frente a la discriminación ha dado lugar a la creación de organismos de igualdad, principalmente tras las directivas de la UE. Aunque ya en el año 1993, la ACNUDH acordó unos principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (los principios de París)<sup>233</sup> que incorporan estándares relativos a las instituciones nacionales de derechos humanos. La importancia de los principios de París hace que sigan siendo referente a la hora de la creación de un organismo, como son los específicos para la defensa del derecho a la igualdad.

Por parte de la ECRI también se ha elaborado una recomendación<sup>234</sup> con propuestas sobre su estructura, funciones, competencias y respecto a su independencia, efectividad y accesibilidad y EQUINET lleva años analizando y promoviendo estándares<sup>235</sup>.

---

<sup>231</sup> Art. 36 Ley 15/2022.

<sup>232</sup> CÁTEDRA DE DERECHOS HUMANOS Y PODERES PÚBLICOS DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO, *Informe de Incidentes de Odio de Euskadi 2021*, op. cit., p. 153.

<sup>233</sup> ONU, Resolución de la Asamblea General 48/134 de 20 de diciembre de 1993: Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, disponible en: [http://www.oas.org/DIL/ESP/Res\\_48-134\\_UN.pdf](http://www.oas.org/DIL/ESP/Res_48-134_UN.pdf).

<sup>234</sup> ECRI, Recomendación núm. 2 de Política General: Organismos de promoción de la igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional, adoptada el 13 de junio de 1997 y revisada el 7 de diciembre de 2017, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.2>.

<sup>235</sup> EQUINET, *Developing Standards for Equality Bodies: an Equinet Working Paper*, disponible en: <https://equineteurope.org/2016/equinet-working-paper-on-developing-standards-for-equality-bodies/> y CROWLEY, N., *Equality bodies making a difference*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/151984>.



En diversas directivas de la UE se ha requerido la creación de estos organismos de igualdad. La Recomendación (UE) 2018/951 de 22 de junio de 2018 sobre normas relativas a los organismos para la igualdad de la Comisión estableció estándares mínimos con relación a estos organismos, respecto a su alcance, funciones, independencia, eficacia y recursos o respecto a la cooperación y colaboración. Todos los Estados miembros deben garantizar que los organismos para la igualdad pueden desempeñar sus funciones, como dispone la Directiva 2000/43/CE (así como la [2004/113/CE](#)<sup>236</sup>, [2006/54/CE](#)<sup>237</sup> y [2010/41/UE](#))<sup>238</sup> con independencia y eficacia. A finales del año 2022, se ha publicado varias propuestas de la Comisión Europea sobre estándares obligados para organismos de igualdad en las que se establecen previsiones comunes vinculantes para que los organismos de igualdad sean más efectivos, independientes y accesibles. La primera propuesta<sup>239</sup> establece estándares vinculantes para los organismos de igualdad en materia de igualdad de trato entre personas, con independencia de su origen racial o étnico, así como en materia de empleo y ocupación, con independencia de su religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual, y también con respecto a la igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social y acceso a bienes y servicios. La segunda propuesta<sup>240</sup> establece estándares en el ámbito de igualdad de trato y

---

A ello se añade la página específica de EQUINET sobre estándares para organismos de igualdad que recoge toda la información actualizada sobre su trabajo respecto a este objetivo: <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/standards-for-equality-bodies/>.

- <sup>236</sup> Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (DOUE L 373/37, 21.12.2004), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0113&qid=1666682691360>.
- <sup>237</sup> Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición) (DOCE L 204/23, 26.7.2006), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32006L0054>.
- <sup>238</sup> Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo (DOUE L 180/1, 15.7.2010), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32010L0041&qid=1666682877675>.
- <sup>239</sup> COMISIÓN EUROPEA, Propuesta de Directiva del Consejo sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en asuntos de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se suprimen el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE y el artículo 12 de la Directiva 2004/113/CE, COM(2022) 689 final, Bruselas, 7.12.2022, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0689&qid=1677072337793>.
- <sup>240</sup> COMISIÓN EUROPEA, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en asuntos de empleo y ocupación, y por la que se suprimen el artículo 20 de la Directiva 2006/54/CE y el artículo 11 de la Directiva 2010/41/UE, COM(2022)



oportunidades entre hombres y mujeres en materia de empleo y ocupación. Dichas directivas fortalecerán y ampliarán la obligación de establecer organismos de igualdad en el ámbito de las directivas a las que afecta<sup>241</sup> con el objetivo de prevenir y garantizar la igualdad de trato y no discriminación mediante el establecimiento de condiciones mínimas que deben cumplir los organismos de igualdad. Incorporan un memorándum explicativo en el que se analiza la situación y necesidad de protección en la UE frente a la discriminación y la virtualidad del nuevo marco normativo previsto.

Entre las medidas que contiene se encuentran las relativas a garantizar su independencia, la provisión de recursos adecuados y suficientes para llevar a cabo sus funciones, la asistencia a las víctimas, la investigación de incidentes y situaciones discriminatorias, la resolución alternativa y complementaria de conflictos, la elaboración de recomendaciones (que pueden ser o no de obligado cumplimiento y que deben ser objeto de seguimiento) o la posibilidad de intervenir y acudir a la vía judicial en materia civil y administrativa. Establece que estos organismos, deberán ser consultados, y su opinión tenida en cuenta, de cara a la elaboración de políticas públicas y de normativa en materia de igualdad de trato.

Asimismo, prevén medidas específicas para la recopilación de datos de igualdad y la posibilidad de recomendar sobre la necesidad de su recopilación, la elaboración de informes específicos en materia de no discriminación, y la cooperación y coordinación entre organismos de igualdad y con otros organismos nacionales e internacionales. Además, prevé el seguimiento de su cumplimiento por parte de la Comisión

688 final, Bruselas, 7.12.2022, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0688&qid=1677072514308>.

<sup>241</sup> La propuesta afecta a las siguientes directivas que contemplaban la creación de un organismo de igualdad:

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.

Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su

Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición).

Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo.

Y a las siguientes que no preveían su creación:

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

Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social (DOCE L 6/24, de 10.01.1979), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A31979L0007>.



Europea. Junto a las propuestas se ha publicado un documento de trabajo<sup>242</sup> en el que se explican los motivos por los que se considera necesaria esta normativa, la importancia de los organismos de igualdad en la lucha contra la discriminación y la situación de los organismos de igualdad en los Estados miembros, así como los problemas y desafíos existentes que hacen necesaria la nueva regulación sobre estándares comunes vinculantes<sup>243</sup>.

### *II.7.1. Organismos de igualdad que se han creado en aplicación de la Directiva 2000/43/CE*

Los Estados miembros están obligados, en virtud de las directivas, a crear un organismo u organismos cuyas funciones incluyan prestar asistencia a las víctimas de discriminación, así como conducir investigaciones sobre discriminación y emitir recomendaciones e informes. La Directiva 2000/43/CE, en el artículo 13, incluyó la creación de estos organismos como una respuesta frente a las conductas discriminatorias, ya que estos organismos son cruciales a la hora de asegurar que los particulares y los grupos discriminados puedan disfrutar de todos sus derechos.

Dicha directiva únicamente obliga a los Estados miembros a velar porque los organismos de promoción de la igualdad de trato dispongan de las competencias y los recursos necesarios para realizar de forma eficaz sus tareas, en particular, su función esencial de asistencia a las víctimas de discriminación. Los organismos de igualdad deben ser capaces de desempeñar sus funciones con independencia y deben estar dotados de recursos económicos suficientes para poder desempeñar sus funciones.

---

<sup>242</sup> COMISIÓN EUROPEA, Documento de trabajo elaborado por los servicios de la Comisión, Documento analítico, que acompaña a los documentos de Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las normas para los organismos de promoción de la igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico, la igualdad de trato en el ámbito del empleo y la ocupación entre mujeres y hombres independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, la igualdad de trato entre mujeres y hombres en cuestiones de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se suprimen el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE y el artículo 12 de la Directiva 2004/113/CE y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las normas para los organismos de promoción de la igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en asuntos de empleo y ocupación, y por la que se suprimen el artículo 20 de la Directiva 2006/54/CE y el artículo 11 de la Directiva 2010/41/UE, SWD(2022) 386 final, Bruselas, 7.12.2022, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0386&qid=1670963336357>.

<sup>243</sup> En el documento de trabajo se señala específicamente que no se ha tenido en cuenta en el análisis sobre la situación de España, las previsiones de la nueva Ley 15/2022. Las medidas antidiscriminatorias gozan de una actualidad que hace difícil poder hacer en un documento una foto exacta de la situación presente, dificultad que se puede extrapolar al contenido del presente estudio.



En estos momentos este tipo de organismos siguen estimándose primordiales para avanzar en la lucha contra la discriminación.

La Comisión analiza el cumplimiento por los Estados miembros de los requisitos de la Directiva (y de las directivas relativas a la igualdad entre hombres y mujeres) en lo que se refiere a los organismos nacionales de promoción de la igualdad. Esto implica comprobar que cada organismo de promoción de la igualdad cuenta con el mandato y las competencias necesarios, pero también que desempeña de forma realmente eficaz todas las funciones establecidas en la Directiva.

La obligación de poner en marcha un organismo, como se prevé en la mencionada Directiva, únicamente afecta a la protección frente a los motivos de origen racial o étnico; no a la protección respecto a los motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. La mayoría de los Estados miembros ha cumplido esta exigencia, bien designando para ello una institución ya existente, bien creando un nuevo organismo que se encargue de desempeñar las tareas asignadas por la normativa<sup>244</sup>.

No se han adoptado directrices específicas para los Estados miembros sobre el modo en que deben funcionar estos organismos. Aunque la Recomendación sobre normas relativas a los organismos para la igualdad de trato ha suplido esa carencia y se prevé que la Comisión proponga, en un futuro cercano, legislación para reforzar el papel de los organismos nacionales de igualdad, como se ha mencionado con anterioridad y ya se ha avanzado en diferentes documentos<sup>245</sup>. El objetivo es contribuir a colmar la brecha normativa entre los organismos para la igualdad en toda Europa y establecer medidas para ayudar a mejorar la independencia y la eficacia de estos organismos, especialmente en los que respecta a su capacidad de garantizar que los

---

<sup>244</sup> Como se ha señalado a lo largo del estudio, los diferentes instrumentos para la promoción y protección de la igualdad de género han tenido un desarrollo, articulación y evolución importante.

<sup>245</sup> Por ejemplo:

COMISIÓN EUROPEA, *Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025*, COM(2020) 565 final, Bruselas, 18.9.2020, (en adelante **Plan de Acción de la UE Antirracismo 2020-2025**), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0565&from=ES>.

COMISIÓN EUROPEA, *Una Unión de la igualdad: Marco Estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos*, COM/2020/620 final, Bruselas, 7.10.2020, (en adelante **Marco Estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos**), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020DC0620>.

COMISIÓN EUROPEA, *Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025*, COM(2020) 698 final, Bruselas, 12.11.2020, (en adelante **Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ**), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698>.





individuos y grupos que sufren discriminación puedan disfrutar plenamente de sus derechos.

La Recomendación establece las normas relativas al alcance y funciones de su mandato, a la independencia, los recursos y la presentación de denuncias, la accesibilidad y la coordinación y cooperación de los organismos para la igualdad.

En la misma se reconoce que el texto de las directivas sobre igualdad confiere a los Estados miembros un amplio margen de discreción, en lo relativo a la estructura y el funcionamiento de los organismos, lo que genera importantes diferencias entre los distintos organismos para la igualdad de trato establecidos en los Estados miembros en lo relativo a su mandato, competencias, estructuras, recursos y funcionamiento operativo. Estas diferencias redundan en ocasiones en la insatisfacción de la ciudadanía a la hora de acceder a la protección, una protección que es desigual de un Estado miembro a otro.

Además, alienta a los Estados miembros a que designen organismos para la igualdad en los ámbitos de la propuesta de Directiva del Consejo sobre la aplicación de principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, porque la experiencia demuestra que esta práctica refuerza la protección contra la discriminación.

Así, todos los Estados miembros deberían considerar la designación de un organismo para la igualdad que abarque la discriminación por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/78/CE, es decir, todos los motivos de discriminación prohibidos en los ámbitos del empleo y la ocupación; así, como en el acceso a bienes y servicios y su suministro, la educación, la protección social y los beneficios sociales, incluida la incitación al odio relacionada con estos motivos y dentro de estos ámbitos.

La realidad es que nos encontramos ante una importante diversidad. De hecho, en algunos Estados miembros el mandato de los organismos para la igualdad engloba también los delitos motivados por el odio y la incitación al odio. En otros Estados miembros han fundado más de un organismo para la igualdad, lo que exige la creación de mecanismos claros para su coordinación y cooperación<sup>246</sup>.

En la mayoría de los Estados miembros el mandato del organismo de promoción de la igualdad se extiende a los motivos protegidos por las directivas: motivos de

---

<sup>246</sup> Considerando 16, Recomendación (UE) 2018/951 de la Comisión.



género, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual<sup>247</sup>. En algunos casos atendiendo a una lista de motivos abierta, por lo que abarca otros motivos no regulados en la legislación de la UE (por ejemplo, la nacionalidad, el lenguaje, la opinión política...). También hay Estados que únicamente han recogido el motivo de origen racial o étnico pero que han ampliado el ámbito de actuación, como ha sido el caso de España, hasta la aprobación de la Ley 15/2022.

En definitiva, la transposición de la previsión sobre organismos de igualdad de trato en los Estados miembros ha sido muy diferente. Existen diferencias evidentes en cuanto a los recursos y competencias de estos organismos, así como respecto a su estructura. Algunos de estos organismos desempeñan funciones de asesoramiento y promoción, mientras que otros tienen competencias cuasi judiciales.

Como dato a destacar, tanto en Italia como en España los organismos de promoción de la igualdad han estado adscritos a ministerios del gobierno, por lo que se ha podido cuestionar su independencia, ya que pueden recibir a instrucciones emanadas directamente desde el Gobierno. En la mencionada recomendación se citan estudios que han identificado casos de organismos para la igualdad que carecen de independencia y efectividad por motivos como la existencia de presiones exteriores o contar con unos niveles de personal inadecuados<sup>248</sup>.

Según el Informe de la Comisión Europea de 2021 sobre aplicación de la Directiva 2000/43/CE y de la Directiva 2000/78/CE “en la mayoría de los casos, los organismos de igualdad han resultado fundamentales para la promoción y la aplicación efectiva de la legislación en materia de igualdad de trato. Se han convertido en instituciones necesarias y valiosas para impulsar el cambio a escala de las personas, las instituciones y la sociedad en su conjunto”.

Para poder lograr esos fines es fundamental que cuenten con dotación económica suficiente. La Recomendación mencionada pone de relieve que, en algunos Estados

---

<sup>247</sup> Informe de la Comisión Europea de 2021 sobre aplicación de la Directiva 2000/43/CE y de la Directiva 2000/78/CE.

<sup>248</sup> Ver Recomendación (UE) 2018/951 de la Comisión en la que se cita el estudio HUMAN EUROPEAN CONSULTANCY y LUDWIG BOLTZMANN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS, *Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC: syntehsis report*, Human European Consultancy, Viena, octubre 2010, pp. 70-145, disponible en: <https://www.humanconsultancy.com/downloads/402-study-on-equality-bodies-set-up-under-directives-2000-43-ec-2004-113-ec-and-2006-54-ec-synthesis-report>, y EQUINET, *Equality Bodies. Current Challenges: an Equinet Perspective*, Equinet, Bruselas, octubre 2012, pp. 8 y 13-20, disponible en: <https://equineteurope.org/publications/equinet-perspective-on-equality-bodies-current-challenges/>.



miembros, los organismos para la igualdad existentes han visto su mandato ampliado a los ámbitos más diversos, sin que ello conllevara un aumento adecuado de los recursos. Algunos organismos para la igualdad incluso han sufrido importantes reducciones en sus presupuestos, lo cual puede provocar un debilitamiento de su capacidad para llevar a cabo sus tareas<sup>249</sup>.

En el Informe de la FRA, en opinión de la Agencia, los Estados miembros de la UE deberían asignar a los organismos en favor de la igualdad los recursos humanos, técnicos y financieros, así como los locales y las infraestructuras necesarias para el cumplimiento efectivo de sus funciones y el ejercicio de sus competencias con independencia y eficacia. En las pruebas recabadas habían observado en el año 2016 que una serie de organismos en favor de la igualdad tuvieron que hacer frente a recortes presupuestarios y a reducciones de personal o modificaciones legislativas relacionadas con sus mandatos<sup>250</sup>.

### II.7.2. *Diferencias entre los modelos de organismos de igualdad*

Hay algunos organismos de igualdad que prestan asistencia a las víctimas de discriminación de diferentes maneras, tales como emprender una acción legal (Finlandia, Bélgica, Hungría, Irlanda, Reino Unido y Suecia) o mediante dictámenes no vinculantes sobre reclamaciones que se les hayan presentado (Austria, Países Bajos, Dinamarca, Chipre, Hungría, Letonia, Lituania, Grecia y Eslovenia).

Un determinado número de organismos puede investigar reclamaciones de discriminación y, normalmente, obligar a todas las partes implicadas a mostrarse de acuerdo con sus resultados (Austria, Chipre, Francia, Hungría, Irlanda, Lituania y Suecia).

Se puede ver que hay diferentes modelos, los que están autorizados para imponer sanciones en caso de que aprecie la existencia de discriminación. En otros, la decisión del organismo puede ser utilizada después ante un tribunal para exigir una indemnización. En el caso del organismo británico de igualdad, puede ordenar de modo inmediato, preventivo o cautelar y vinculante a cualquier organización que cese en

---

<sup>249</sup> Según se señala en la Recomendación (UE) 2018/951 de la Comisión sobre normas relativas a los organismos para la igualdad que cita al estudio: HUMAN EUROPEAN CONSULTANCY y LUDWIG BOLTZMANN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS, op. cit., pp. 78, 125, 142, y EQUINET, *Study on Equality Bodies...*, op.cit., pp. 8 y 17.

<sup>250</sup> FRA, *Informe sobre los derechos fundamentales 2017, Dictámenes de la FRA*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2017, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/17329>.



su actividad discriminatoria. También en Bélgica existe un mecanismo similar, una acción preventiva de cesación de la discriminación.

De interés en esta materia es el Informe R. Holmaat<sup>251</sup> que analiza la transposición de la previsión del artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE en los Estados miembros analizando su existencia, competencia y estructura, su independencia y la efectividad de estos organismos. Para ello se sirvió como guía de la Recomendación núm. 2 de Política General de la ECRI y de los principios de París. El informe contiene conclusiones y recomendaciones que valoramos de interés. En atención al mismo se constata una diversidad de enfoques, ya que algunos organismos se dedican solo al derecho antidiscriminatorio, otros, en cambio, a todos los derechos humanos; en algunos países hay un solo organismo y en otros más de uno; en algunos casos solamente se dedican a un motivo de discriminación, como ha sido hasta ahora el caso español (motivos por origen racial/étnico), aunque, en general, su cometido alcanza a más motivos; además, hay diversidad en cuanto a volumen de los fondos económicos y el personal asignado.

La diversidad también se puede ver en materia de financiación, hay casos en los que no hay autonomía presupuestaria; y en cuanto a la estructura, algunos no son transparentes en cuanto a funcionamiento y organización.

Desde la perspectiva del mandato que contienen las directivas, se aprecia que en algunos organismos no se cumplen las tres funciones previstas de asistencia, investigaciones e informes; por el contrario, otros realizan más funciones, mientras que algunos organismos no cumplen el mandato de asistir a las víctimas de discriminación. Tampoco todos tienen la potestad de investigar y resolver quejas y algunos disponen de funciones cuasi-judiciales, pero otros no.

Se puede resumir, por tanto, en que en Europa habría dos modelos estratégicos diferentes. De un lado, hay organismos de igualdad que se concentran casi exclusivamente en la tarea de asistencia a las víctimas y hay otros organismos cuya su función principal es la de prevención de discriminaciones futuras por lo que priorizan las actividades en el ámbito de la investigación, de las propuestas, detección de buenas prácticas o supervisión de acciones positivas.

---

<sup>251</sup> HOLMAAT, R., *Catalysts for change?: equality bodies according to Directive 2000/43/EC: existence, independence and effectiveness*, Oficina Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2007, disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/afd6e2fd-7893-4cd0-9fa7-1a7e678d8a2d/language-en/format-PDF/source-267190869>. Otro estudio CHOPIN y GERMAINE, op. cit., pp. 105-121.



El informe concluye que no existe todavía un consenso sobre el significado y alcance del artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE.

También mencionamos el informe de Crowley de 2018<sup>252</sup>. Este informe examina, a su vez, la diversidad de la configuración de los organismos de igualdad en Europa, esto es, si atienden a un rasgo o a todos los protegidos por las directivas: raza/etnia, género, orientación e identidad sexual, religión y convicciones, discapacidad y edad, o bien a alguno más. Pone de relieve el debate en torno a si la igualdad de género debe protegerse con un organismo de igualdad diferente al general, dado que las mujeres son la mitad o mayoría de la población. El informe analiza 43 organismos de igualdad europeos.

Entre sus conclusiones destacamos las siguientes:

Diferencia tres escenarios según su relación con el poder político:

1º. Escenario de hostilidad política, casos de Bélgica, Croacia, Chipre, Italia, Polonia, Rumanía, Suecia y Reino Unido<sup>253</sup>.

2º. Escenario de desinterés político: Austria, Bélgica, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Liechtenstein, Luxemburgo, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, España. Ello hace que los organismos de igualdad estén infra-financiados y sin tracción política para ejercer sus funciones.

3º. Escenario de apoyo político evidente: Francia, Alemania, Irlanda, Islandia, Letonia, Holanda y Portugal.

Plantea como estándares ideales de los organismos de igualdad: la independencia, la efectividad, la accesibilidad y su impacto en la sociedad.

Respecto a la independencia<sup>254</sup>, establece como estándares: el estatuto jurídico, los modos de elección de los cargos, las formas de responsabilidad y la práctica operativa. En su análisis destaca que, de los 43 organismos investigados, 31 tienen personalidad jurídica propia, 10 forman parte de algún ministerio gubernamental, y 2 de entidades del tercer sector. En cuanto al modo de elección, 20 de los 43 organismos de igualdad son elegidos por el gobierno respectivo y solamente 13 por el

---

<sup>252</sup> CROWLEY, op. cit.

<sup>253</sup> El modelo inglés es muy diferente.

<sup>254</sup> *Idem*, p. 8.



Parlamento, ante el que responden a través de un informe anual y 18 responden ante el Gobierno.

También hace un análisis de la efectividad<sup>255</sup> y establece estándares sobre los recursos, las competencias, los planes estratégicos y las redes estables de socios significativos. El informe concluye que pocos organismos de igualdad tienen un presupuesto que permita tener un impacto real.

En cuanto a las competencias, 19 organismos no pueden adoptar decisiones vinculantes ni imponer sanciones, ni siquiera acompañar a las víctimas de discriminación ante los tribunales. La mayoría tienen potestad de oír e investigar reclamaciones de discriminación. El alcance de la potestad investigadora varía de unos países a otros; así en Francia su papel es similar a la de un fiscal o un juez de instrucción, o en Hungría tienen potestad de sancionar a quienes se nieguen a proporcionar la información solicitada. Además, únicamente 10 organismos cuentan con planes estratégicos y se someten a evaluación y otros 10 organismos son competentes para apoyar la puesta en marcha de acciones positivas en el país.

Respecto a las redes de socios reconoce que son variados pero la mayoría informales.

Entre las características que tiene en cuenta en su análisis, se encuentra la accesibilidad. Sobre este punto destaca que únicamente 10 países disponen de oficinas regionales y locales.

En cuanto al impacto, plantea la importancia de su análisis, desde el punto de vista individual, esto es, la víctima de discriminación, desde el prisma político respecto a las recomendaciones del organismo finalmente aceptadas por los actores políticos, así como desde una perspectiva social, en cuanto a la información, orientación, sensibilización y formación en materia de igualdad. Concluye que el impacto real de los organismos de igualdad es difícil de medir por la carencia de datos y porque ni siquiera los propios organismos de igualdad de trato se someten, por lo general, a una evaluación.

Los informes reseñados plantean cuestiones muy relevantes a tener en cuenta en la creación de cualquier organismo de igualdad, por lo que se ha estimado de interés reunir los aspectos más destacables de los mismos.

---

<sup>255</sup> *Idem*, p. 11.



### II.7.3 Organismo de igualdad en España en aplicación de la Directiva 2000/43/CE

El organismo que ha estado presente en España respecto a los motivos objeto del presente estudio, hasta la aprobación de la nueva Ley, ha sido el [CEDRE](#). El Consejo ha tenido facultades limitadas, ya que no tenía facultad de investigar casos, no era independiente, ni podía iniciar o acompañar a las víctimas en procesos judiciales. Tampoco tiene presupuesto suficiente y únicamente tiene como función la protección de la discriminación por motivos raciales y étnicos y no por el resto de los motivos protegidos (discapacidad, edad...) <sup>256</sup>.

El Informe de la ECRI correspondiente al año 2018 advertía que: “España carece de un organismo independiente de promoción de la igualdad capaz de introducir un cambio social real y de lograr una mayor igualdad” <sup>257</sup>.

En la nueva Ley se ha optado por proponer la creación de un nuevo organismo: la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, que tiene una función protectora y amplía las causas y los ámbitos previstos en la Ley, tanto en el sector privado como en el público.

Esta Autoridad será el organismo competente a efectos de lo dispuesto en el artículo 13 de la 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. Asimismo, prevé la integración de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación de las funciones, entidades, organismos y servicios administrativos adscritos a la Administración General del Estado que se determinen (disposición adicional primera). También prevé la

---

<sup>256</sup> REY MARTINEZ, op. cit., p. 137, ante la necesidad de una revisión del actual organismo español planteaba el obstáculo de que dicho organismo podría solapar sus funciones con las del Defensor del Pueblo (y los equivalentes autonómicos donde existen) por lo que lo más directo, sencillo, racional y sostenible sería añadir un órgano específico dentro de la defensoría del pueblo, que se ocuparía de este asunto y pone como ejemplo el modelo francés, que ha transitado de un organismo especial inicial, la Alta Autoridad de Lucha contra la Discriminación (HALDE), a integrar sus funciones dentro del Defensor de los Derechos. Termina señalando que otros Estados europeos han seguido recientemente este camino. No obstante, ello exigiría una modificación de la normativa que configura el Defensor del Pueblo y sus homólogos ya que no tiene competencia para conocer de actuaciones derivadas de personas y relaciones privadas de las que mayoritariamente se derivan conductas discriminatorias. Tampoco tienen capacidad de sancionar, o bien funciones de mediación/ arbitraje o asistencia a la víctima.

<sup>257</sup> ECRI, *Informe de la ECRI sobre España (quinto ciclo de supervisión)*, adoptado el 5 de diciembre de 2017, CRI(2018)2, apdo. 26, (en adelante **Informe ECRI 2018**), disponible en: <https://rm.coe.int/fith-report-on-spain-spanish-translation-/16808b56cbse-xual%20en%20Espa%C3%B1a:%20la%20esclavitud%20de%20mujeres>.



constitución de un Centro de Documentación y Memoria sobre Discriminación, Odio e Intolerancia.

La Ley 15/2022 prevé las siguientes funciones:

- a) Prestación de servicios de asistencia y orientación a las personas que han podido sufrir discriminación. Estos servicios incluirán la recepción y tramitación de las quejas o reclamaciones de las víctimas y actividades de mediación y conciliación, así como el ejercicio de determinadas acciones judiciales. Para ello contará con la colaboración de organizaciones especializadas en la promoción de la igualdad de trato y trabajará con grupos de población tradicionalmente afectados por la discriminación.
- b) Órgano de mediación o conciliación, con el consentimiento expreso de las partes, a excepción hecha de las violaciones del derecho a la igualdad de trato que tengan contenido penal o laboral.
- c) Iniciar, de oficio o instancia de terceros, investigaciones sobre la existencia de posibles situaciones de discriminación que revistan una especial gravedad o relevancia, salvo de aquellas que revistan carácter de infracción penal, en cuyo caso la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación deberá cesar en la investigación y remitir el tanto de culpa al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial y, en su caso, a los órganos competentes de la jurisdicción militar.
- d) Ejercitar acciones judiciales en defensa de los derechos derivados de la igualdad de trato y la no discriminación conforme a lo dispuesto en esta ley y en las distintas leyes procesales.
- e) Interesar la actuación de la Administración del Estado para sancionar las acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción administrativa en materia de igualdad de trato y no discriminación.
- f) Poner en conocimiento del Ministerio Fiscal los hechos que puedan ser constitutivos de infracción penal.
- g) Promover la adopción de códigos de buenas prácticas en materia de lucha contra la discriminación.





- h) Colaborar con el Defensor del Pueblo y con las instituciones y organismos públicos equivalentes autonómicos e internacionales.
- i) Emitir dictamen sobre los proyectos de disposiciones de carácter general que desarrollen esta ley, así como cualquier otro que afecte al derecho a la igualdad de trato y no discriminación constitucionalmente reconocido.
- j) Informar, con carácter preceptivo, sobre la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, así como sobre aquellos planes y programas estatales de especial relevancia en la materia.
- k) Elaborar, en coordinación con los órganos de la Administración General del Estado competentes en materia estadística, informes y estadísticas de carácter periódico, promover estudios sobre igualdad de trato y no discriminación, así como sobre las formas históricas de discriminación estructural, de las que han sido víctimas los grupos a los que pretende proteger esta ley, diseñar y mantener un barómetro sobre igualdad de trato y no discriminación partiendo de un sistema de indicadores y divulgar las actividades, estudios e informes que realice.
- l) Velar por el cumplimiento de la normativa reguladora de la igualdad de trato y no discriminación, en el ámbito de sus competencias, así como formular propuestas para su modificación.
- m) Informar, a instancia de los órganos judiciales en los procesos jurisdiccionales o del Ministerio Fiscal en las diligencias previas que versen sobre los derechos derivados de la igualdad de trato y no discriminación.
- n) Elaborar y proponer al Gobierno, para su aprobación, el Estatuto de la Autoridad Independiente y sus eventuales modificaciones.
- o) Aprobar el informe anual de sus actividades, que remitirá al Congreso de los Diputados, al Gobierno y al Defensor del Pueblo.
- p) Participar en el Foro para la integración social de los inmigrantes.
- q) Participar en la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, en los términos previstos en la legislación.



- r) Participar en el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.

La Ley 15/2022 también prevé su intervención si se archivara un procedimiento judicial de carácter penal o la persona fuera absuelta por no ser los hechos constitutivos de infracción penal, pero pudieran ser constitutivos de infracción administrativa. En este caso, el Juez o Tribunal competente, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o de la acusación particular o popular, lo comunicará mediante el oportuno testimonio a la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, competente a los efectos de incoar en su caso el expediente administrativo sancionador que corresponda<sup>258</sup>.

Como dato relevante se prevé que ejerza sus funciones, sin perjuicio de las competencias del Defensor del Pueblo u órganos similares de las comunidades autónomas. En consecuencia, podrá celebrar convenios de colaboración con el Defensor del Pueblo u órganos similares de las comunidades autónomas para establecer los mecanismos de cooperación que se consideren oportunos. La naturaleza, el régimen jurídico, la organización y su funcionamiento, así como el personal y los recursos económicos se regulan en los artículos 41-44 de la Ley 15/2022.

Al igual que la Comunidad Autónoma de Catalunya, la CAE puede crear un organismo de igualdad, estructura o institución en materia antidiscriminatoria. Dicho organismo puede ser un ente de nueva creación con personalidad jurídica propia. En el caso de que se considerara conveniente que esas funciones se vincularan al Ararteko, se haría precisa una reflexión en profundidad sobre la naturaleza y funciones asignadas en la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko<sup>259</sup>, y los cambios a introducir para hacerlo posible, lo cual exigiría necesariamente un cambio legal. Si se optara por ello habría que ampliar el ámbito de intervención a las relaciones entre particulares y las formas de intervención, obligaría a una clara separación entre el ámbito público y el privado tanto respecto a las funciones y competencias, como a su régimen jurídico, ya que sería necesario un cambio de estructura orgánica y la asignación de autonomía propia dentro de la institución diferenciando sus tareas fundacionales originarias de las derivadas de su configuración como organismo de igualdad. Además, en tal caso, las funciones relativas a la promoción de la igualdad deberían estar explícitamente

---

<sup>258</sup> Art. 46 Ley 15/2022.

<sup>259</sup> Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko (BOPV núm. 63, de 22 de marzo de 1985), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1985/03/8500660a.shtml>.



mencionadas en la norma creadora. A nivel directivo, la dirección en materia de igualdad debería estar también suficientemente diferenciada.

## II.8. Estrategias y propuestas de actuación por parte de la UE y en la nueva ley 15/2022

La Comisión Europea ha ido desarrollando una serie de estrategias y documentos políticos que contemplan entre sus objetivos la aplicación práctica del principio de igualdad de trato y no discriminación.

La primera que afectó a este ámbito fue la ya mencionada Decisión Marco del Consejo Europeo relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia<sup>260</sup>, que tiene como objetivo la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los países de la UE referentes a los delitos de carácter racista o xenófobo. También se ha mencionado la Recomendación de la Comisión Europea<sup>261</sup> sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea con la finalidad de retirar o bloquear el acceso a contenidos ilícitos.

El Plan de Acción de la UE Antirracismo 2020-2025 conlleva, asimismo, obligaciones para los Estados, en este ámbito. Establece una serie de medidas para luchar contra el racismo a través de diferentes instrumentos, como la normativa de la UE, la elaboración de planes de acción nacionales, la sensibilización y lucha contra los estereotipos raciales y étnicos a través de los medios de comunicación, la educación, la cultura y el deporte; la mejora de la recogida de datos desglosados por origen étnico o racial, el impulso a la mejora de la coordinación entre la UE y las minorías raciales o étnicas Estados miembros, la sociedad civil, las universidades y medidas para prevenir las actitudes discriminatorias por parte de los cuerpos policiales y reforzar la credibilidad de la labor policial contra los delitos de odio, entre otras. En el desarrollo del mismo se ha creado un subgrupo dentro del Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad para el seguimiento del plan y se ha aprobado una guía<sup>262</sup> que contiene unos principios que tienen como finalidad guiar la elaboración, desarrollo y evaluación de los planes nacionales antirracistas.

---

<sup>260</sup> Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo.

<sup>261</sup> Recomendación (UE) 2018/334 de la Comisión Europea.

<sup>262</sup> SUBGROUP ON THE NATIONAL IMPLEMENTATION OF THE EU ANTI-RACISM ACTION PLAN 2020-2025, *Common guiding principles for national action plans against racism and racial discrimination*, disponible en: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination-0/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination-0/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_en).



Es necesario recordar también la Estrategia Europea sobre los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030<sup>263</sup> que tiene por objeto desarrollar la CDPD, de tal manera que toda persona con discapacidad y con independencia de su sexo, origen racial o étnico, religión creencia, edad u orientación sexual pueda disfrutar de sus derechos, disfrutar de igualdad de oportunidades, tener igual acceso a participar en la sociedad y en la vida económica y pueda decidir dónde, cómo y con quien vive, pueda moverse libremente por Europa independientemente de las necesidades de ayuda y no sufra discriminación. Tiene en cuenta la diversidad de las discapacidades, entre las que cabe mencionar las físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo y las desventajas y riesgos múltiples a los que se enfrentan las mujeres, los niños, las personas mayores, los refugiados con discapacidad y las personas con dificultades socioeconómicas.

La Estrategia para la igualdad de las personas LGTBIQ es la primera estrategia de la Comisión en el ámbito de la igualdad LGTBIQ. Prevé mejorar la protección jurídica contra la discriminación, como es el refuerzo del papel de los organismos de igualdad y un marco reglamentario que regulará específicamente el riesgo de sesgo y discriminación inherente a los sistemas de inteligencia artificial, medidas para garantizar la seguridad frente a los delitos de odio y la incitación al odio contra las personas LGTBIQ. Incorpora una iniciativa legislativa sobre el reconocimiento mutuo por parte de los Estados miembros de la parentalidad y el apoyo a acciones en favor de la igualdad y desarrollo de planes de acción para la protección contra la discriminación y para la promoción de la igualdad. Se ha creado un subgrupo dentro del Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad para el seguimiento de la Estrategia

Respecto a la estrategia con relación al pueblo gitano, por su especificidad se ha analizado en un epígrafe autónomo en este capítulo, en concreto en el 9 “El pueblo gitano, minoría cultural que requiere protección frente a la discriminación y exclusión social, especialmente tras el COVID-19”.

Entre las estrategias a destacar se vuelve a mencionar por su importancia en este ámbito, la Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025) que complementa la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, que reconocía la especial atención

<sup>263</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030*, COM(2021) 101 final, Bruselas, 3.3.2021 (en adelante **Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad**), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2021:101:FIN#PP4Contents>.



que debe prestarse a las víctimas afectadas por un delito motivado por prejuicios o por motivos de discriminación, relacionado en particular con sus características personales.

La Ley 15/2022 también prevé la elaboración de una Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación, que contendrá, además de los principios básicos de actuación en materia de no discriminación, las medidas dirigidas a prevenir, eliminar y corregir toda forma de discriminación por razón de las causas establecidas en esta ley, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas.

Asimismo, prevé la cooperación entre la Administración General del Estado, las administraciones de las comunidades y ciudades con Estatuto de Autonomía y las entidades locales para integrar la igualdad de trato y no discriminación, y la lucha contra la intolerancia, en el ejercicio de sus respectivas competencias y, en especial, en sus instrumentos de planificación y gestión. La Conferencia Sectorial de Igualdad sería el órgano en el que se podrán adoptar planes y programas conjuntos de actuación con esta finalidad.

En la CAE se han desarrollado diferentes planes y estrategias, sobre todo relacionadas con la gestión de la diversidad y la accesibilidad. En el Capítulo IV de este Estudio se informa sobre las mismas.

## **II.9. El pueblo gitano, minoría cultural que requiere protección frente a la discriminación y exclusión social, especialmente, tras el COVID-19.**

La conjunción de pertenencia a minoría cultural, que ha sido históricamente discriminada, y la realidad de que un número elevado de sus miembros se encuentran en situación de vulnerabilidad social, agudizada tras la crisis del COVID-19, han llevado a valorar la necesidad de un apartado específico en el presente estudio que aborde su situación y los compromisos asumidos en los diferentes instrumentos de planificación acordados y a proponer recomendaciones para su efectivo cumplimiento.

En la CAE recientemente se ha aprobado una nueva Estrategia Vasca con el pueblo gitano<sup>264</sup> que se articula alrededor de tres ejes estratégicos: respeto, promoción

<sup>264</sup> Se trata de la tercera estrategia en este ámbito. DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO, *Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano 2022-2026: 3as anglé = Aurreratu = Avanzar*, Gobierno Vasco, Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, Vitoria-Gasteiz, 2022, disponible en: [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pueblo-gitano/es\\_7946/adjuntos/estrategia-gitana-Cast-web.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pueblo-gitano/es_7946/adjuntos/estrategia-gitana-Cast-web.pdf).



social y reconocimiento y dos ejes transversales: perspectiva de género y perspectiva interseccional/intergeneracional. La Estrategia contiene un conjunto de medidas orientadas a avanzar en la promoción integral y participación social del Pueblo Gitano en la CAE en los ámbitos de educación, salud, vivienda, inclusión social y laboral, igualdad efectiva, prácticas culturales e identidad propia, así como, en igualdad entre mujeres y hombres.

Aunque se ha avanzado en la planificación de propuestas y en el reconocimiento de la persecución histórica<sup>265</sup> y de la discriminación sistemática que el pueblo gitano ha sufrido, el porcentaje de personas gitanas en situación de exclusión social sigue siendo muy elevado.

Los problemas específicos de la población gitana raramente se derivan directamente de la legislación, que reconoce la igualdad formal de todas las personas independientemente del origen étnico o cultural, sino del modo en que se aplica la legislación o bien del impacto de la existencia de discriminación indirecta, modalidad de discriminación que afecta gravemente a la población gitana.

La Directiva 2000/43/CE ha tenido un peso muy importante en la protección a las personas gitanas, al recoger todas las formas de discriminación por motivos de origen racial o étnico en sentido amplio<sup>266</sup>. Los romaníes<sup>267</sup>, como grupo particularmente numeroso y vulnerable, encajan de lleno en el ámbito de aplicación de dicha Directiva. A modo de ejemplo, dicha previsión normativa ha permitido que se inicie un procedimiento de infracción por parte de la Comisión Europea respecto a los países de Hungría, República Checa y Eslovenia con relación a la discriminación de niños gitanos en la educación<sup>268</sup>.

<sup>265</sup> PARLAMENTO EUROPEO, Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de abril de 2015, con ocasión del Día Internacional del Pueblo Gitano: antigitanismo en Europa y reconocimiento por la UE del día de conmemoración del genocidio del pueblo gitano durante la Segunda Guerra Mundial (2015/2615(RSP)), disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0095\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0095_ES.html).

<sup>266</sup> En este ámbito también es importante mencionar al Convenio marco para la protección de las Minorías Nacionales. Instrumento de ratificación del Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales (número 157 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995 (BOE núm. 20, de 23 de enero de 1998), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-1369>.

<sup>267</sup> Aunque en el Estado español el término más habitual es gitano o calé, en Europa es habitual la denominación de romaní o rom. Otras denominaciones que se usan en Europa: zíngaros y bohemios. También se pueden encontrar otros etnónimos aunque estos son los principales. Ver: [https://es.wikipedia.org/wiki/Pueblo\\_gitano](https://es.wikipedia.org/wiki/Pueblo_gitano).

<sup>268</sup> La Comisión puso de relieve que constituye una infracción de la Directiva sobre igualdad racial enviar a los niños gitanos a escuelas segregadas o a clases en las que solo hay gitanos, con unos programas de enseñanza deficientes, y, además, diagnosticar deficiencias psíquicas leves en cantidades desproporcionadas en función de su posición social desfavorable. Se hace mención en la



Como se ha visto a lo largo del estudio, la Directiva 2000/43/CE establece un marco para luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico en toda la Unión en los ámbitos del empleo, la educación, la protección social, incluidas la seguridad social y la asistencia sanitaria, las ventajas sociales y el acceso a bienes y servicios y la oferta de los mismos, incluida la vivienda, por lo que es un marco de protección fundamental para la población gitana, minoría cultural que reside en todos los países de Europa. Desde la aprobación de dicha Directiva, la UE se ha propuesto mejorar la situación de las personas gitanas para lo que ha impulsado grupos de trabajo, diagnósticos, estudios y varios marcos estratégicos, por parte de la Comisión, y se han dirigido varias resoluciones por el Parlamento Europeo<sup>269</sup>.

La recientemente aprobada Ley 15/2022 ha sido un avance muy importante a nivel interno porque recoge, como hemos visto, de manera muy detallada las diferentes modalidades de discriminación, como es la interseccional y la protección del derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación, y ha incorporado en el CP el antigitanismo. Además, amplía el ámbito de protección a diferentes ámbitos incluido el educativo, trabajo, vivienda o acceso a establecimientos abiertos al público, por lo que se dispone de un ámbito mayor de protección. Su Preámbulo expresamente señala que “De esta manera se pretende hacer frente de manera omnicomprensiva a todas las formas de discriminación, atendiendo de manera particular a formas históricas de discriminación como el antigitanismo objeto de preocupación en los últimos años de distintos organismos internacionales (...)”.

Aunque son avances importantes, la realidad de la situación de discriminación y exclusión de una parte importante de las personas gitanas, como decíamos, requiere políticas públicas adecuadamente dotadas con recursos humanos y presupuesto público.

De hecho, la UE ha reconocido<sup>270</sup> que la legislación no basta por sí sola para resolver la arraigada exclusión social de los romaníes o los prejuicios a los que todavía deben enfrentarse. La legislación debe combinarse con medidas políticas y financieras.

---

COMISIÓN EUROPEA, *Revisión intermedia del Marco europeo de estrategias nacionales de integración de los Gitanos* {SWD(2017) 286 final}, COM(2017) 458 final, Bruselas, 30.8.2017, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0458&from=LV>.

<sup>269</sup> Entre otras, PARLAMENTO EUROPEO, Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2017 sobre los aspectos de la integración de los gitanos en la Unión relacionados con los derechos fundamentales: combatir el antigitanismo [2017/2038 (INI)], disponible en: [https://www.euro-parl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0413\\_ES.html](https://www.euro-parl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0413_ES.html).

<sup>270</sup> Informe de la Comisión Europea de 2021 sobre aplicación de la Directiva 2000/43/CE y de la Directiva 2000/78/CE.



El Eurobarómetro especial titulado “Discriminación en la Unión Europea”<sup>271</sup> publicado en septiembre de 2019 concluye que más de la mitad de los europeos todavía creen que la discriminación contra la población gitana está generalizada en su país, y que una mejor integración de la población gitana sería beneficiosa para la sociedad.

Como dato de interés conviene destacar que únicamente una minoría considera que los esfuerzos en sus países para integrar a las personas gitanas son efectivos. En dicho estudio, precisamente, llama la atención que las personas gitanas tienen mejor consideración sobre la efectividad de las medidas que la población no gitana. Por otro lado, la encuesta refleja que la aceptación para convivir con personas gitanas en diferentes esferas de la vida ha mejorado desde el 2015, lo que aporta un elemento esperanzador.

El antigitanismo<sup>272</sup>, expresión utilizada por Valeriu Nicolae<sup>273</sup>, líder social gitano es una de las ideologías justificadoras de la discriminación que sufre este pueblo, ideología reproductora del odio. En palabras de Valeriu Nicolae: “los discursos y representaciones del mundo de la política, la academia y la sociedad civil, la segregación, la deshumanización, la estigmatización, así como la agresión social y la exclusión socio-económica son otras formas de propagación del antigitanismo”. En definitiva, podemos apreciar que va más allá del concepto jurídico de discriminación.

La ECRI ha elaborado diversas recomendaciones<sup>274</sup> de interés sobre esta barbarie y ha señalado que “el antigitanismo es una forma específica de racismo, una ideología basada en la superioridad racial, una forma de deshumanización y de racismo institucional alimentado por una discriminación histórica, que se manifiesta, entre otras cosas, por la violencia, el discurso del miedo, la explotación y la discriminación en su forma más flagrante” y ha hecho hincapié en “el hecho de que el antigitanismo es una forma de racismo particularmente persistente, violenta, recurrente y banalizada, y convencida de la necesidad de combatir este fenómeno a todos los niveles

<sup>271</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA Y CONSUMIDORES DE LA COMISIÓN EUROPEA, op. cit.

<sup>272</sup> Ver Documento marco sobre el antigitanismo elaborado por la sociedad civil gitana y defensora de sus derechos. ALLIANCE AGAINST ANTIGYPSYISM, *Antigypsyism reference paper*, versión junio 2017, disponible en: <http://antigypsyism.eu/reference-paper-on-antigypsyism/>.

<sup>273</sup> Valeriu Nicolae es el Representante Especial del Secretariado General del Consejo de Europa para Asuntos del Pueblo Gitano y activista gitano.

<sup>274</sup> ECRI, Recomendación núm. 13 de Política General sobre la lucha contra el antigitanismo y las discriminaciones contra los romaníes/gitanos, adoptada el 24 de junio de 2011, CRI(2011)37, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.13>.

ECRI, Recomendación núm. 3 de Política General: la lucha contra el racismo y la intolerancia hacia los roma/gitanos, adoptada el 6 de marzo de 1998, CRI(98)29, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.3>.





y por todos los medios". En dichas recomendaciones se proponen numerosas medidas y acciones para la lucha contra la discriminación y para la promoción de la igualdad. Asimismo, en opinión del Grupo de Alto Nivel de la UE sobre la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y otras Formas de Intolerancia "el antigitanismo en una forma de racismo llamativamente extendida y que tiene su origen en la visión que la sociedad en general tiene de las personas consideradas 'gitanas' y el trato que les da, en un proceso de 'alterización' histórico basado en estereotipos y actitudes negativas que a veces pueden ser involuntarios o inconscientes"<sup>275</sup>.

En el año 2021, la UE impulsó nuevas medidas, que más adelante se reflejan y ha reconocido que la pandemia afectó de manera desproporcionada a las comunidades gitanas y nómadas, porque acrecentó las desigualdades y, en algunos países, alimentó el antigitanismo y los prejuicios contra la población romaní. Durante la pandemia del COVID-19, las comunidades gitanas excluidas y desfavorecidas han quedado expuestas a impactos sanitarios<sup>276</sup> y socioeconómicos negativos graves, con lo que se corre el riesgo de que se agudicen aún más las desigualdades existentes y el riesgo de pobreza y exclusión social. La FRA<sup>277</sup> señaló que había afectado de manera desproporcionada a las personas gitanas, lo cual había agravado aún más la desigualdad, en particular en la educación, la sanidad y el empleo.

El informe 2020 de la Red Eraberean<sup>278</sup> recoge un análisis donde se aprecia la desigualdad en el impacto de la pandemia, incluso llega a apreciar en algunos ámbitos indicios de potenciales situaciones de discriminación indirecta y en algunos, como el de los discursos de odio, discriminación directa muy particularmente contra las personas racializadas, ya sean migradas o gitanas. En general, salvo los casos de discriminación directa, el nexa con la pandemia es contextual, es decir, no necesariamente causal, pero sí que guarda relación con ella a modo de excusa, motivación u oportunidad generando un impacto general de mayor desigualdad y discriminación en los colectivos que partían de una situación de mayor vulnerabilidad, siendo el

---

<sup>275</sup> GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE LA LUCHA CONTRA EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y OTRAS FORMAS DE INTOLERANCIA DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Antigypsyism: Increasing Its Recognition to Better Understand and address its Manifestations*, Comisión Europea, Bruselas, noviembre 2018, disponible en: <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51025/en>.

<sup>276</sup> Ver ERABEREAN, Apuntes sobre desigualdad y discriminación hacia personas migradas, del Pueblo Gitano y del colectivo LGTBI en el contexto de la pandemia de COVID-19, EN: *Informe 2020 de actividad de la Red Eraberean*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2021, p. 91, disponible en: [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/eraberean\\_materiales/es\\_observat/adjuntos/eraberean2020\\_es.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/eraberean_materiales/es_observat/adjuntos/eraberean2020_es.pdf).

<sup>277</sup> FRA, *Coronavirus Pandemic in the EU: Impact on Roma and Travellers. Bulletin #5, 1 March - 30 June 2020*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/06170>.

<sup>278</sup> ERABEREAN, op. cit., p. 93.



Pueblo Gitano uno de los más estigmatizados. Pone de relieve como cuestiones de interés, el aumento de la conciencia por parte de personas de origen nacional o étnico diverso de los comportamientos discriminatorios, y algunos indicadores que recogen un incremento de denuncias<sup>279</sup>, aunque, paralelamente existe infradenuncia por la mayor dificultad de relación con la administración, la priorización de la subsistencia en colectivos especialmente vulnerables frente al ejercicio de derechos o porque se produce en un ámbito en el que hay un aislamiento por parte de la víctima, como es en el ámbito del hogar. El análisis realizado también apunta a cambios en los espacios donde se produce la discriminación, así podrían citarse: el confinamiento en hogares con núcleos familiares hostiles a personas LGTBI, la imposibilidad de interacción en el espacio público, el auge de los discursos de odio y antigitanos en redes sociales y medios de comunicación o la nueva obligatoriedad de tramitaciones telemáticas con la administración.

La infancia gitana se ha encontrado entre las personas más afectadas por la pandemia. El aprendizaje a distancia ha resultado imposible para demasiados niños y niñas gitanos que viven en hogares sin equipo informático o electricidad<sup>280</sup>.

En los últimos años, por otro lado, se han incrementado los estudios sobre la situación de las personas gitanas en Europa. La FRA<sup>281</sup> ha llevado a cabo diferentes investigaciones y está previsto que realice encuestas periódicas a la población gitana en los años 2024 y 2028 que permitirán conocer cambios en la situación de la población gitana. Estas encuestas tienen datos desglosados por Estados. También la nueva Estrategias vasca prevé la elaboración de diagnósticos.

Aunque hay cada vez más estudios, siguen sin ser numerosos los estudios empíricos sobre la situación de la población gitana. En España debemos mencionar el *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza*<sup>282</sup>, cuyo resultado, con matices al ser una población menor, pueden

---

<sup>279</sup> CÁTEDRA DE DERECHOS HUMANOS Y PODERES PÚBLICOS DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO, *Informe de incidentes de Odio de Euskadi 2021*, op. cit., p. 123.

<sup>280</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Propuesta de recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos {SWD(2020) 530}, COM/2020/621 final, Bruselas, 7.10.2020, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:621:FIN>.

<sup>281</sup> Una encuesta de la FRA llevada a cabo en 2020 en seis países muestra que el 60 % de los gitanos y personas itinerantes se habían sentido discriminados por ser gitanos o itinerantes en los cinco años precedentes, FRA, *Roma and Travellers in Six Countries: Roma and Travellers Survey*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/30472>.

<sup>282</sup> FUNDACIÓN ISEAK, *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*, Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2019,



extrapolarse a la CAE. En dicho estudio se obtienen conclusiones y recomendaciones que son muy interesantes para la propuesta de medidas para su inclusión social y laboral. El estudio documenta como las responsabilidades familiares recaen en la mujer, lo que representa una traba para su incorporación al mercado laboral. Es un colectivo caracterizado por menores niveles educativos (aunque se ha avanzado en los últimos años plantea que únicamente un 17% de las personas gitanas con más de 16 años tiene estudios de ESO o superiores y menor nivel de empleo, con una tasa de paro del 52%, tres veces más que el conjunto de la población). Hay mayor incidencia del empleo por cuenta propia y, aquellos que trabajan, normalmente lo hacen en ocupaciones y sectores con altas tasas de precariedad. Como dato de interés se señala que mientras los hombres gitanos se han sentido en el último año discriminados en el ámbito laboral, las mujeres han tenido esa percepción en el ámbito de los servicios públicos. En cuanto a las razones que aportan las personas gitanas desempleadas de por qué no encuentran trabajo, los hombres desempleados culpan mayoritariamente a causas externas como la discriminación, mientras las mujeres se refieren mayoritariamente a cuestiones personales, como la falta de formación. En la CAE, el estudio realizado por Ikuspegi, Observatorio Vasco de Inmigración,<sup>283</sup> “recoge la percepción de la discriminación en diferentes contextos respecto a varias características. En los resultados sobre la percepción de la discriminación por ser gitano/a en los diferentes ítems es elevada, así, en el acceso al empleo (42,4%), a un puesto de responsabilidad (42,9%) a una vivienda (46%) o en la aplicación de la normativa (15,6%), siendo el colectivo que mayor incomodidad declarada despierta entre la población vasca para convivir: al 25,7% de las personas entrevistadas le incomodaría residir en el mismo vecindario que las personas gitanas. Además, es el colectivo con el que menos relaciones de amistad se afirma tener, solamente un 38,3% lo hace, datos que ponen de relieve la necesidad imperiosa de medidas de acción positiva y el cumplimiento de los compromisos asumidos a nivel europeo. En dicho estudio se pone de manifiesto que pertenecer al pueblo gitano conlleva ser discriminado en las dimensiones vitales más importantes, como es el trabajo o la vivienda y que es necesario llevar a cabo medidas en el ámbito relacional. Los resultados de la Encuesta sobre percepciones y actitudes en torno a la discriminación en Euskadi 2020, que se analizan en el estudio de Ikuspegi, hacen urgente la realización de las medidas previstas en la Estrategia Vasca, así como su seguimiento y revisión, en su caso, para evitar que estos datos se repitan<sup>284</sup>.

---

disponible en: [https://www.gitanos.org/centro\\_documentacion/publicaciones/fichas/129378.html.es](https://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/129378.html.es).

<sup>283</sup> EPADE 2020.

<sup>284</sup> Recientemente se ha tenido conocimiento de otro estudio sobre las percepciones y actitudes racistas y xenófobas de la juventud en el que las personas gitanas constituyen el grupo más rechazado



Aunque los informes sobre Derechos Fundamentales de la FRA afectan a un ámbito mayor, sus conclusiones no están muy alejadas de la situación de las personas gitanas en la CAE. Así, en el informe del año 2020<sup>285</sup> la FRA puso de relieve que en el año 2019 se habían cumplido diez años de la adopción de las conclusiones del Consejo de la UE sobre la integración de la población gitana<sup>286</sup>. La FRA concluía que diez años de esfuerzos realizados a escala internacional, de la UE, nacional y local parecían haber producido pocos cambios tangibles, tal y como ponían de manifiesto las encuestas y los informes de la FRA y el Informe sobre la aplicación de las estrategias nacionales de integración de los gitanos de 2019 de la Comisión Europea. En dicho Informe la FRA señalaba que una gran parte del pueblo gitano sigue viviendo en situaciones de segregación, sufre la hostilidad de sus vecinos no gitanos y desconfía de las políticas locales y nacionales que no logran adoptar medidas eficaces para erradicar la hostilidad contra el pueblo gitano.

En el Informe sobre Derechos Fundamentales del año siguiente, 2021<sup>287</sup>, la FRA mantiene esa misma posición señalando que el primer Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos, que finalizó en el 2020, trajo escasos avances en términos generales. Las evaluaciones<sup>288</sup> muestran algunas mejoras en educación y reducción de la pobreza, pero ninguna mejora, o incluso un empeoramiento, en ámbitos cruciales como el empleo, la asistencia sanitaria y la vivienda.

---

como vecino/o, para ocupar puestos de responsabilidad en el trabajo o en la docencia, para ocupar puestos de policía y para ejercer el puesto de alcaldía, siendo las personas de etnia gitana las peor valoradas a la hora de hacer una nueva amistad o relación íntima. El informe llama la atención sobre esta conclusión cuando no es el grupo con mayores dificultades para integrarse. ANDUJAR LLOSA, Andrea y otros, *Jóvenes y racismo. Estudio sobre las percepciones y actitudes racistas y xenófobas entre la población joven de España*, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación Fad Juventud, Madrid, 2022, DOI 10.5281/zenodo.7268038, disponible en: <https://www.adolescenciayjuventud.org/publicacion/jovenes-y-racismo/>.

<sup>285</sup> FRA, *Informe sobre los derechos fundamentales 2020, Dictámenes de la FRA*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/609538>.

<sup>286</sup> El 8 de junio de 2009, el Consejo de Ministros responsable de Asuntos Sociales anexó los Principios básicos comunes sobre la integración de la población gitana a sus conclusiones e invitó a los Estados miembros y a la Comisión a tenerlos en cuenta. Estos principios se presentaron por primera vez en la Plataforma Europea para la inclusión de los gitanos en Praga, el 24 de abril de 2009. Estos principios ofrecen un marco de trabajo para el diseño y la aplicación de acciones que fomenten la inclusión de los gitanos. El vademécum proporciona una lista de control sobre cómo aplicar cada uno de los Principios. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Los 10 principios básicos comunes para la inclusión de los gitanos: vademécum*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2767/23230>.

<sup>287</sup> FRA, *Informe sobre los derechos fundamentales 2021*, op. cit., apdo. 5, Igualdad e Inclusión de los Gitanos.

<sup>288</sup> Los documentos sobre la evaluación de las estrategias nacionales sobre la integración de las personas gitanas se pueden encontrar en esta página web: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-eu/roma-equality-inclusion-and-participation-eu/roma-national-integration-strategies-2020>.



Aunque la FRA reconoce que hay diferencias entre países<sup>289</sup>, la educación es el ámbito en el que se registran más progresos (reducción del abandono escolar prematuro y mejoras en la tasa de participación en la educación, atención y escolarización en la primera infancia, pero, en contra, aumento de la segregación). A pesar de la mitigación del riesgo de pobreza y de las mejoras en la percepción subjetiva del estado de salud entre los gitanos, la cobertura médica sigue siendo limitada (dicho diagnóstico no cabría extrapolarlo a la CAE, ya que la población gitana cuenta con cobertura sanitaria en condiciones de igualdad). La FRA señala que no se ha observado ninguna mejora estadísticamente significativa en el acceso al empleo, y la proporción de jóvenes gitanos que ni trabajan, ni estudian o se forman incluso, según la FRA, ha aumentado. La situación de la vivienda sigue siendo compleja y es uno de los mayores retos a los que se enfrenta la comunidad gitana tanto dentro como fuera de la UE. A ello se suma que el antigitanismo<sup>290</sup> sigue siendo un motivo de gran preocupación.

Respecto a este problema en el *Informe sobre los derechos fundamentales 2019*<sup>291</sup>, la FRA puso de relieve que todavía no se adoptaban sistemáticamente medidas concretas para abordar la hostilidad hacia las personas gitanas y la discriminación generalizada, ni eran una prioridad de las estrategias nacionales de integración del pueblo romaní ni en las políticas relacionadas de ámbito europeo, nacional, regional y local. Así, pocas estrategias de integración de los romaníes contemplan la discriminación como una prioridad clara, ni se hacía referencia expresa a la hostilidad hacia los gitanos. En su opinión, era necesario redoblar esfuerzos para combatir la discriminación y el odio racial contra la población romaní de manera más concreta y sistemática, a fin de fortalecer los procesos de inclusión social y mejorar los resultados de la integración. Por ello “las estrategias nacionales de integración de los romaníes deberían especificar cuáles de sus medidas generales contra la discriminación abordan expresamente la hostilidad hacia los gitanos y de qué manera. Las medidas específicas deberían dirigirse tanto a los romaníes, por ejemplo a través de campañas de concienciación o facilitando el acceso a recursos jurídicos, como a los

---

<sup>289</sup> Ver: CONSEJO DE EUROPA, Propuesta de Recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos.

<sup>290</sup> En opinión del Grupo de Alto Nivel de la UE sobre la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y otras Formas de Intolerancia el antigitanismo en una forma de racismo llamativamente extendida y que tiene su origen en la visión que la sociedad en general tiene de las personas consideradas “gitanas” y el trato que les da, en un proceso de “alterización” histórico basado en estereotipos y actitudes negativas que a veces pueden ser involuntarios o inconscientes, GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE LA LUCHA CONTRA EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y OTRAS FORMAS DE INTOLERANCIA DE LA COMISION EUROPEA, *Antigypsyism...*, op. cit.

<sup>291</sup> FRA, *Informe sobre los derechos fundamentales 2019, Dictámenes de la FRA, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020*, apdo. 5, Integración de la Población Romaní, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/84358>.



ciudadanos en general, por ejemplo para concienciarles acerca de la discriminación, segregación y persecución que ha sufrido históricamente la población romaní”.

Por otro lado, en el informe del año 2018<sup>292</sup> de la FRA, ya señalaba que muy pocos romaníes que sufren acoso y violencia motivada por el odio denuncian estos incidentes ante alguna instancia, incluida la policía. Las medidas de aplicación de la legislación europea contra la discriminación de este grupo siguieron siendo deficientes. En su opinión, existen grandes dificultades para mejorar y aplicar las leyes que prohíben la discriminación de la población romaní. En primer lugar, está su falta de confianza en las instituciones, y la escasa comprensión de su problemática por parte de las instituciones. Otro problema sigue siendo la falta de una vigilancia regular de la discriminación y de las denuncias de delitos de odio en el ámbito nacional, dado que resulta difícil comprender el alcance de la discriminación y la hostilidad hacia los gitanos sin datos o pruebas. Se han encontrado pocos ejemplos de denuncias de incidentes y recopilación de datos sobre la hostilidad hacia los gitanos en los Estados miembros, “los Estados miembros deberían garantizar la cooperación entre los cuerpos policiales y los organismos de igualdad, así como los defensores del pueblo y las instituciones nacionales de derechos humanos. Esto sería útil para impulsar medidas que favorezcan un ambiente en el que los romaníes, como el resto de los ciudadanos, tengan la confianza necesaria para denunciar incidentes de trato discriminatorio, incluida la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios, en la seguridad de que las autoridades competentes se tomarán dichas denuncias en serio y las investigarán. Este tipo de medidas podrían ser, por ejemplo, procedimientos de denuncia para terceros, que impulsen la colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y los cuerpos policiales para facilitar la presentación de denuncias por delitos de odio y discriminación”.

La evaluación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos hasta 2020<sup>293</sup> puso de relieve que el objetivo específico de no discriminación debe basarse en un planteamiento inclusivo y perseguirse con una gran atención al antigitanismo, previniendo y combatiendo la discriminación. Además, concluía que el marco ha aportado un valor añadido positivo de la UE al poner la inclusión de los gitanos en las agendas nacionales y de la Unión, y desarrollar estructuras y

---

<sup>292</sup> FRA, *Informe sobre los derechos fundamentales 2018, Dictámenes de la FRA*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, apdo. 5. Integración de la Población Romaní, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/833591>.

<sup>293</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Informe sobre la evaluación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos hasta 2020*, COM/2018/785 final, Bruselas, 4.12.2018, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0785>.



mejorar la coherencia entre la política y los instrumentos financieros y jurídicos de la UE que se han movilizado y orientado para la inclusión de los gitanos.

Dicha evaluación junto a la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2019 sobre la necesidad de reforzar el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de los Gitanos para el período posterior a 2020<sup>294</sup> y de intensificar la lucha contra el antigitanismo, así como la propuesta de Recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos<sup>295</sup> y la Comunicación Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos<sup>296</sup> de 7 de octubre de 2020, fueron iniciativas previas a la [Recomendación del Consejo de 12 de marzo de 2021 sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana](#). Estos documentos establecen objetivos a escala de la UE y compromisos mínimos para todos los Estados miembros, que pueden ser complementados por esfuerzos adicionales a escala nacional, y objetivos de seguimiento y presentación de informes, coordinación intersectorial, financiación y participación de distintas partes interesadas. En el año 2021, en base a dicho trabajo previo, se ha acordado la mencionada Recomendación del Consejo de 12 de marzo de 2021. Tiene como objetivo contribuir a la aplicación eficaz de la Directiva 2000/43/CE y para reforzar las medidas adoptadas contra la incitación al odio, los delitos de odio y la violencia contra la población gitana que se impulsaron mediante la [Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo](#)<sup>297</sup>. En la misma se hace mención a la Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025) que recoge las necesidades específicas de las personas gitanas y donde se reconoce que los delitos de odio afectan de manera desproporcionada a los gitanos.

La Recomendación tiene en cuenta la importancia de abordar la discriminación múltiple y de reconocer las necesidades o vulnerabilidades específicas de determinados grupos dentro de esa población, en particular las mujeres, la juventud, la infancia, las personas LGBTI, las personas de edad avanzada, las personas con

---

<sup>294</sup> PARLAMENTO EUROPEO, Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2019, sobre la necesidad de reforzar el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de los Gitanos para el período posterior a 2020 y de intensificar la lucha contra el antigitanismo (2019/2509(RSP)), disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0075\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0075_ES.html).

<sup>295</sup> Sustituye a la Recomendación del Consejo de 9 de diciembre de 2013, relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos.

<sup>296</sup> Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos.

<sup>297</sup> La Decisión Marco obliga a los Estados miembros a tipificar como delito la incitación pública a la violencia o al odio por razón de raza, color, religión, ascendencia u origen nacional o étnico y a garantizar que la motivación racista y xenófoba se considere como una circunstancia agravante, o bien que los tribunales nacionales tengan en cuenta dicha motivación a la hora de determinar las sanciones.



discapacidades, los nacionales de terceros países o apátridas y los gitanos que se desplazan dentro de la UE.

En la Recomendación se hace hincapié en la importancia de la recopilación de datos como material necesario para elaborar medidas que mejoren de manera efectiva la situación de la población gitana, de acuerdo con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo y las directrices de 2018 destinadas a mejorar la recogida y el uso de datos sobre igualdad, publicadas por el subgrupo sobre datos de igualdad del Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad<sup>298</sup>. También reconoce la importancia de los indicadores como método de seguimiento<sup>299</sup> y se han previsto puntos nacionales de contacto para coordinar y supervisar las políticas nacionales, también a escala local, que tienen que prever la participación y la implicación de la sociedad civil gitana en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la revisión de los marcos estratégicos nacionales para la inclusión de los gitanos y los planes de acción locales. Cada Estado miembro debe realizar un seguimiento y una evaluación de la aplicación del marco estratégico en el contexto del grupo de trabajo sobre indicadores y presentación de informes relativos a la población gitana, coordinado por la FRA<sup>300</sup>, además de las evaluaciones propias. La propuesta insta a los Estados miembros a usar el marco de indicadores comunes sobre la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos que tiene en cuenta las circunstancias nacionales y la base de información disponible. Además, presenta ya un cuadro con el ciclo previsto de seguimiento, presentación de informes y evaluación. Se propone supervisar los progresos realizados para alcanzar los objetivos del marco estratégico para los gitanos mediante un cuadro de indicadores común de la UE que tenga en cuenta las particularidades de cada país<sup>301</sup>.

---

<sup>298</sup> GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE NO DISCRIMINACIÓN, IGUALDAD Y DIVERSIDAD DE LA COMISIÓN EUROPEA, op. cit.

<sup>299</sup> La Comunicación de 7 de octubre de 2020 explica que los Estados miembros pueden elegir indicadores de una cartera elaborada conjuntamente por la FRA, la Comisión y los Estados miembros para medir el grado de igualdad, inclusión y participación de la población gitana que se han desarrollado con pleno respeto a la situación específica de cada país. Los Estados miembros tienen que presentar informes a la Comisión que se encarga del seguimiento.

<sup>300</sup> La Agencia apoya a los Estados miembros en sus esfuerzos para recoger datos pertinentes sobre igualdad y a la Comisión en sus tareas de seguimiento y análisis. También a los puntos nacionales de contacto para la integración de la población gitana en la presentación de informes, con ayuda del grupo de trabajo sobre indicadores y elaboración de informes.

<sup>301</sup> Para consultar un conjunto de dichos indicadores, véase FRA, *Monitoring framework for an EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation: Objectives and indicators*, disponible en: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/2020-portfolio\\_of\\_indicators\\_working-paper\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2020-portfolio_of_indicators_working-paper_en.pdf).





En las conclusiones del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de minorías también recomendó la mejora de la recopilación de datos<sup>302</sup>.

Este nuevo Marco estratégico de la UE establece objetivos ambiciosos en siete ámbitos, entre los que incorpora el de no discriminación<sup>303</sup>, además del de inclusión, participación, educación, empleo, salud y vivienda.

Se prevé, además, que los organismos para la igualdad participen activamente en el diseño, aplicación y seguimiento y revisión de los marcos estratégicos nacionales para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos y de los programas pertinentes de fondos de la Unión, y que pueden contribuir a ellos de forma eficaz, entre otros:

a) apoyándose en las recomendaciones de los organismos para la igualdad sobre las normas de aplicación de los marcos estratégicos nacionales con el fin de garantizar una mayor atención a la prevención y la lucha contra la discriminación, incluido el antigitanismo, en su diseño y aplicación, incluyendo esfuerzos para erradicar la discriminación estructural,

---

<sup>302</sup> RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CUESTIONES DE LAS MINORÍAS, Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varennes, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 14-25 de enero de 2019, EN: *Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado, Centro de prensa* [en línea], 25 de enero de 2019, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/2019/01/statement-united-nations-special-rapporteur-minority-issues-fernand-de-varennes-conclusion>.

<sup>303</sup> Propone un número elevado de propuestas con esta finalidad: medidas para combatir eficazmente la discriminación directa e indirecta, para desarrollar y promover un sistema global de apoyo a las víctimas, y para ofrecer asistencia a las personas gitanas que sean víctimas de delitos de odio y discriminación; para combatir la discriminación múltiple y estructural contra la población gitana y, en particular, contra las mujeres, la juventud, la infancia, las personas LGBTI, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidades, los apátridas y los gitanos que se desplazan dentro de la UE, para concienciar acerca de la relación entre los esfuerzos para combatir las prácticas discriminatorias y los esfuerzos para combatir el antigitanismo y la exclusión socioeconómica, para analizar y reconocer la existencia del antigitanismo y la discriminación contra la población gitana y sensibilizar sobre estos fenómenos, las formas que adoptan y sus consecuencias perniciosas a través de los medios de comunicación, los planes de estudios y otros medios, y por ejemplo concienciando a los funcionarios públicos y a otras partes interesadas de la necesidad de detectarlos y hacerles frente; para promover campañas y actividades escolares de sensibilización multicultural; para promover el conocimiento de las culturas, la lengua y la historia de la población gitana, incluida la conmemoración del Holocausto Gitano y la divulgación de los procesos de reconciliación en la sociedad, entre otros medios a través de actividades que formen adecuadamente a los profesores y del diseño adecuado de los planes de estudios, para fomentar narrativas positivas sobre la población gitana y modelos de referencia gitanos, así como una mejor comprensión de las dificultades a las que hacen frente los gitanos, también mediante el apoyo a encuentros intercomunitarios y el aprendizaje intercultural.



b) involucrando a los organismos para la igualdad en estructuras diseñadas para supervisar la aplicación, seguimiento y revisión de los marcos estratégicos para la integración de los gitanos, así como en comités para el seguimiento de los fondos de la Unión pertinentes.

El Gobierno español ha aprobado la Estrategia para la Igualdad, Inclusión y Participación de la Población Gitana 2021-2030<sup>304</sup>. Además, el 28 de abril de 2021 se aprobó por unanimidad en el Congreso de los diputados la creación de una Subcomisión<sup>305</sup> para el estudio de la puesta en marcha de un Pacto de Estado contra el Antigitanismo y la Inclusión del Pueblo Gitano. Asimismo, la nueva redacción de la Ley de Educación<sup>306</sup> ha incorporado la historia y cultura gitana y la educación anti-racista en los centros educativos.

En la CAE, como ya se ha mencionado, se ha aprobado recientemente una nueva Estrategia Vasca con el pueblo gitano que señala haber tenido en cuenta el Marco Europeo 2020-2030. Incorpora entre los anexos la correspondencia entre el I Plan operativo estatal y con el Marco Europeo. Como elemento de interés de cara al presente estudio se indica que, entre los enfoques de la intervención, propone el de igualdad de trato y no discriminación como una mejora clara en la defensa de los derechos de las personas gitanas, además del enfoque comunitario, de derechos, la participación y el diálogo civil, el enfoque intercultural, la perspectiva de género o la perspectiva interseccional e intergeneracional.

Respecto a la igualdad efectiva se prevén diversas líneas de actuación para analizar el antigitanismo, el trabajo en red contra la discriminación, la colaboración entre entidades gitanas y la Ertzaintza, la promoción de un marco legal y un contexto social de igualdad real para lo que se propone estudiar la discriminación del pueblo gitano en la sociedad vasca, realizar campañas de sensibilización, jornadas de trabajo con los medios de comunicación, acordar las bases de un Pacto Social contra el antigitanismo o bien incorporar en la futura Ley integral de Igualdad de Trato y No Discriminación un título que específicamente aborde el antigitanismo.

<sup>304</sup> MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030*, disponible en: [https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/poblacion-gitana/docs/estrategia\\_nacional/Estrategia\\_nacional\\_21\\_30/estrategia\\_aprobada\\_com.pdf](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/poblacion-gitana/docs/estrategia_nacional/Estrategia_nacional_21_30/estrategia_aprobada_com.pdf).

<sup>305</sup> FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, Comparecencias en el Congreso de los Diputados para el Pacto de Estado contra el antigitanismo y la inclusión del pueblo gitano, EN: *Fundación Secretariado Gitano, Actualidad* [en línea], 30 de junio de 2022, disponible en: <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/135227.html.es>.

<sup>306</sup> Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE núm. 340, de 30 de diciembre de 2020), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-17264>.



En el ámbito de vivienda también se prevé valorar la pertinencia de generar recursos en clave de mediación intercultural en el ámbito de las políticas de vivienda o promover una campaña de sensibilización en torno a la discriminación de las personas gitanas en el acceso a la vivienda en el mercado libre, entre otras. Por último, la nueva estrategia vasca ha incorporado el concepto de antigitanismo de género para entender, desde una perspectiva interseccional, las vivencias y necesidades específicas de las mujeres gitanas y reconocer la discriminación específica hacia las mujeres gitanas.

La nueva Estrategia vasca ha previsto, por tanto, numerosas medidas de interés en el objeto de este estudio, para lograr la igualdad efectiva y la no discriminación, y para su inclusión social y participación económica y cultural. Se dispone de un marco jurídico y de una planificación específica que debería tener efectos en la vida de las personas gitanas que viven en la CAE. La previsión de indicadores y su evaluación continua, así como los diagnósticos previstos sobre las condiciones de vida de la población gitana en ámbitos diversos como: inclusión social, vivienda, discriminación, determinantes sociales de la salud o violencia de género permitirán conocer su cumplimiento y alcance.

También se consideran claves las medidas relativas a ofrecer una imagen más real y adecuada a la realidad de la población gitana, a su cultura, diversidad y su interés por participar cultural, social laboral y económicamente en la sociedad vasca, junto a las medidas legales previstas para luchar contra el antigitanismo y contra cualquier discriminación que sufran<sup>307</sup> y que eviten la infradenuncia. La unión de discriminación, desigualdad social y antigitanismo, sin un compromiso firme por revertir la dignidad robada, están perpetuando la injusticia social hacia el pueblo gitano, por lo que el cumplimiento de la Estrategia vasca y de las recomendaciones que contiene este estudio resultan muy necesarias.

---

<sup>307</sup> El 8 de abril de 2022 se ha inaugurado la Red para la Defensa de Derechos de las Personas Gitanas que tiene como objeto promover un enfoque basado en los derechos humanos en el activismo gitano. Sus miembros son organizaciones centradas en mejorar el acceso a los derechos básicos para las comunidades gitanas. La red incluye 18 organizaciones de derechos humanos de 15 países diferentes y busca unir a activistas, gitanos/as y no gitanos/as, que luchan para proteger los derechos humanos de las personas gitanas en toda Europa. Para más información ver FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, Lanzamiento de la Red Europea para la Defensa de Derechos de las Personas Gitanas, EN: *Fundación Secretariado Gitano, Actualidad* [en línea], 11 de abril de 2022, disponible en: [https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/135630.html?utm\\_source=boletin\\_gitanos\\_org&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=boletin323&utm\\_source=Newsletter%20Gitanos.org&utm\\_medium=Bolet%EDn&utm\\_campaign=Newsletter%20GITANOS.ORG.%20N%BA%20323&uid=140038](https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/135630.html?utm_source=boletin_gitanos_org&utm_medium=email&utm_campaign=boletin323&utm_source=Newsletter%20Gitanos.org&utm_medium=Bolet%EDn&utm_campaign=Newsletter%20GITANOS.ORG.%20N%BA%20323&uid=140038).



## CAPÍTULO III. Informes relevantes de los organismos internacionales

### III.1. Introducción y metodología

En esta parte del estudio, se pretende identificar cuáles son los problemas más acuciantes del Derecho y de las políticas antidiscriminatorias en el Estado español. A nivel estatal y autonómico, existen normas de todo rango, planes, programas y estrategias que prohíben la discriminación y que promueven la igualdad. Sin embargo, la discriminación y marginación de personas y grupos por razón de su pertenencia étnica, origen, color de piel, religión, lengua, discapacidad, orientación sexual o identidad de género, persisten. En este estudio, que pretende contribuir al reforzamiento de la lucha contra la discriminación y a la consecución de la igualdad real y efectiva, resulta indispensable saber qué aspectos de la normativa y de las políticas referidas no están dando los resultados deseados y necesitan de mejoras, pues solo así se podrá concentrar el examen en los aspectos problemáticos de la normativa, la jurisprudencia y las políticas, y emitir recomendaciones certeras que contribuyan a resolver los problemas existentes.

Para identificar los aspectos problemáticos de la normativa y de las políticas antidiscriminatorias, así como para saber más exactamente cómo mejorarlos, se ha optado por estudiar los informes que los organismos internacionales de supervisión en materia de derechos humanos han emitido respecto a España. Estos organismos emiten informes periódicos a raíz de la información que les proporcionan, por un lado, el Estado y, por otro, organizaciones de la sociedad civil u organismos independientes. Evalúan así de manera periódica el cumplimiento del Estado con sus obligaciones en virtud de distintos tratados internacionales en materia de derechos humanos. El cumplimiento con las obligaciones relacionadas con la igualdad y la no discriminación forma naturalmente parte de estas evaluaciones; más aún, en el caso de tratados dirigidos a proteger a determinados grupos desfavorecidos. En ellos se destacan los aspectos que preocupan a los organismos de supervisión, que proporcionan así un análisis externo, desprejuiciado y objetivo de la legislación y las políticas antidiscriminatorias y de su conformidad con los estándares internacionales. Además, estos organismos elaboran recomendaciones de carácter general, dirigidas a todos los Estados Parte de los correspondientes tratados, en las que especifican, aclaran e interpretan las obligaciones derivadas de los tratados de manera general. Contribuyen así a determinar más exactamente cómo se han de entender dichas obligaciones y



qué se debe hacer para cumplir con ellas. Así pues, resultan muy útiles a la hora de saber si se está llevando a cabo una política antidiscriminatoria adecuada o no.

Para este estudio, se han seleccionado evaluaciones y recomendaciones de organismos inscritos en el ámbito de las Naciones Unidas (ONU) y del Consejo de Europa. Del ámbito de la ONU, se han seleccionado el Comité de Derechos Humanos (CDH), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR) y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CPD). Por su especificidad, no se han incluido los Comités dedicados a los derechos de mujeres, niños y víctimas de desaparición forzada o tortura. Tampoco se ha incluido al Comité de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias porque el Estado español no ha ratificado la Convención correspondiente. Del ámbito del Consejo de Europa, se han seleccionado la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) y el Comité Asesor del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (CACMMN). De su trabajo, se han tenido en cuenta, para cada uno de estos seis organismos, el último informe periódico de evaluación emitido sobre España<sup>308</sup> y, para aquéllos que emiten además recomendaciones u observaciones de carácter general, aquéllas más directamente relacionadas con la igualdad y la no discriminación. De este modo, se tienen en cuenta las evaluaciones más recientes y que reflejan un estado de la cuestión más próximo al momento actual (la más antigua de ellas es de 2015 y la más reciente, de 2020). En cuanto a las observaciones generales, se ha prestado más atención a aquéllas dedicadas a asuntos transversales o comunes a las distintas formas y motivos de discriminación y a los distintos grupos discriminados. Las referidas a grupos determinados se sugieren como ejemplos de puesta en práctica de dichas recomendaciones en casos concretos. Finalmente, se ha incluido también el informe bienal de país del año 2020 sobre no discriminación relativo a España encargado por la Comisión Europea. En estos informes periódicos, se examina la transposición y aplicación de las directivas 2000/43 y 2000/78. En el análisis dedicado a los datos de igualdad, se han incluido también documentos de la Unión Europea (UE) y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), que resultan de interés por su mayor elaboración técnica, y también se ha tenido en cuenta la Recomendación de la Comisión Europea sobre instituciones de igualdad.

---

<sup>308</sup> En el caso del CACMMN, se han tenido en cuenta los dos últimos informes, de 2014 y 2020. Esto es debido a que el informe de 2020 se centra mucho más específicamente en la comunidad gitana y sus afirmaciones son, en algunos casos, más difícilmente generalizables, mientras que el informe de 2014 parecía tener un alcance más general, si bien está claro que el Estado español considera que el Convenio sólo es aplicable a la minoría gitana y en consecuencia, los informes del Comité Asesor tienen siempre su foco sobre ella.



Estos informes de evaluación y recomendaciones de carácter general suman una gran cantidad de información, entre la cual ha sido necesario seleccionar la que resultaba de mayor relevancia e interés para los objetivos de este estudio. Se ha optado por la información de carácter más metodológico en la lucha contra la discriminación: aquellos diagnósticos y recomendaciones que podrían servir para combatir las distintas formas de discriminación contra todos los grupos discriminados, y que más se repiten en los informes de los organismos seleccionados. Con ello no se trata de restar importancia a recomendaciones más específicas, dirigidas por ejemplo a determinados grupos o a problemas muy específicos, que quedan fuera de este estudio pero que también se recogen en los documentos de los organismos internacionales<sup>309</sup> Se trata de incidir en los aspectos más estructurales de la normativa y las políticas antidiscriminatorias, los que pueden ayudar a construir un armazón que sirva como estructura básica y punto de partida para abordar cualquier problema de discriminación atinente a cualquier grupo discriminado.

Señalaremos aquí, por último, que en este análisis de los documentos internacionales hacemos referencia a los problemas de la legislación y las políticas recogidos en los informes, pero no hacemos referencia a las situaciones de hecho que en ellos se reflejan (por ejemplo, al número de incidentes de delitos de odio), puesto que dichas situaciones sólo informan de que la discriminación sigue existiendo, pero no de la proveniencia de los problemas. Las evaluaciones no mencionan solo aspectos negativos, sino también aspectos positivos. Estos tampoco quedan reflejados en este estudio, por un deseo de brevedad. Quede constancia aquí, de una vez, de que en las evaluaciones también se apuntan y se alaban aquellos aspectos que funcionan bien. Para los lectores de este estudio, será sin duda interesante tomar conciencia

---

<sup>309</sup> Como ya se ha mencionado se ha preferido no hacer un análisis basado en las categorías de discriminación o en los grupos discriminados con el fin de elaborar un estudio que pueda servir para todo tipo de discriminación, y que pueda ser útil para investigaciones posteriores centradas en cada uno de los grupos. Aunque el examen de los documentos de organismos que se focalizan en grupos determinados, como las personas gitanas o las personas con discapacidad, ha revelado las especificidades que existen a veces en las discriminaciones que se dan contra ellos. Para tener en cuenta dichas especificidades, conceptos que han surgido en el derecho internacional antidiscriminatorio en el contexto de esos grupos, como la discriminación por asociación o la categoría de los ajustes razonables, se recogerán también como parámetros de análisis en este estudio, ya que presentan un potencial de aplicación a situaciones de discriminación que afecten a otros grupos. Además, recomendaciones hechas por comités dedicados a colectivos específicos, que se refieren a las políticas relativas a esos colectivos y que se repiten en diferentes contextos (como por ejemplo, la necesidad de recabar datos desagregados, la necesidad de incluir a los grupos afectados en la elaboración de políticas públicas o el refuerzo de sus órganos representativos) se han incluido también entre los problemas y las recomendaciones que este estudio abordará. De este modo, se incluye también la información proveniente de organismos internacionales competentes para tipos específicos de discriminación y su especial perspectiva, pero se evita el entrar en cuestiones muy específicas de cada grupo y que redundarían en un estudio poco abarcable.



de esos aspectos positivos igualmente, para poder profundizar en ellos y en su aplicación.

En el análisis, se han separado los problemas de las recomendaciones. Así, en el apartado siguiente (2) se resumen los problemas señalados por los organismos internacionales seleccionados, que provienen sobre todo de las evaluaciones periódicas del Estado español. En el apartado que le sigue (3), se estudian las recomendaciones que se han dado a propósito de esos problemas. Allí entran en juego las recomendaciones y observaciones de carácter general, que se suman a las recomendaciones que se han dirigido especialmente a España en las evaluaciones.

### **III.2. Problemas en la política antidiscriminatoria del estado español señalados por los organismos internacionales**

#### *III.2.1. Falta de una legislación antidiscriminación de carácter global y deficiencias en la legislación sectorial*

Entre los organismos internacionales tenidos en cuenta en este estudio, han sido varios los que han criticado el estado de la legislación en materia antidiscriminatoria a nivel estatal. En estos momentos se acaba de aprobar y está vigente la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Es preciso, por ello, hacer la salvedad de que en este apartado se ha recogido únicamente la valoración del anterior marco jurídico, dado que los organismos internacionales no se han pronunciado aún sobre la nueva Ley.

En sus observaciones finales de 2018, el CDESC puso de manifiesto la insuficiencia de la anterior Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social para cumplir con las obligaciones dimanantes del Pacto en materia antidiscriminatoria. Considera que esta Ley era incompleta, ya que no protegía contra formas de discriminación múltiple ni preveía mecanismos de salvaguardia, ni procesales, ni sancionatorios.<sup>310</sup>

La ECRI lamentó también la falta de una legislación integral antidiscriminatoria en su informe periódico de 2018. La ECRI señaló una serie de problemas en relación con la anterior legislación antidiscriminatoria estatal, la Ley 62/2003. Achacaba a su

---

<sup>310</sup> CDESC, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*, E/C.12/ESP/CO/6, 25 de abril de 2018 (en adelante **Observaciones finales CDESC 2018**), párr. 17, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/1637575?ln=es>.



carácter “oscuro” y desconocido el hecho de que apenas hayan existido litigios relativos a esta Ley. Criticaba que no mencionara la raza, el color, la lengua, la ciudadanía, el origen nacional ni la identidad de género como motivos de discriminación (artículo 28.1), y que no prohibiera la segregación, la discriminación por asociación, la intención anunciada de discriminar ni la incitación a la discriminación. Además, el ámbito de aplicación de la Ley 62/2003 no cubría todos los ámbitos de los sectores público y privado, al contrario de lo que la ECRI recomienda. Quedaban fuera ámbitos como las fuerzas de seguridad, el uso de perfiles raciales o el derecho tributario. La ECRI también consideraba que la legislación estatal no otorgaba un acceso expeditivo a recursos judiciales ni administrativos, ni a procedimientos de conciliación, para víctimas de discriminación. Criticó la dilación y complejidad de los procedimientos judiciales, apuntó el bajo número de procesos judiciales por discriminación y la falta de una instancia extrajudicial para intervenir en casos de discriminación entre particulares, ya que las defensorías del pueblo solo son competentes para quejas contra las administraciones públicas. La ECRI criticó también que la Ley 62/2003 no previese sanciones efectivas, disuasorias y proporcionadas, así como compensaciones por daño material y moral para las víctimas, de manera general y en todos los casos de discriminación y que se limitara, en este sentido, al ámbito laboral. En este ámbito, la ECRI echaba de menos una disposición que obligara bien a modificar, bien a declarar nulo, cualquier disposición discriminatoria de un convenio colectivo o acuerdo, aparte de la previsión establecida en el artículo 17.1 del Estatuto de los Trabajadores<sup>311</sup>. En el ámbito de la contratación pública y la actividad subvencional, la ECRI señala que el Real Decreto Legislativo 3/2011<sup>312</sup> sólo cumple parcialmente con su Recomendación núm. 7 de Política General, ya que solo prevé la exclusión

---

<sup>311</sup> Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, artículo 17. No discriminación en las relaciones laborales: 1. Se entenderán nulos y sin efecto los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario que den lugar en el empleo, así como en materia de retribuciones, jornada y demás condiciones de trabajo, a situaciones de discriminación directa o indirecta desfavorables por razón de edad o discapacidad o a situaciones de discriminación directa o indirecta por razón de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación o condición sexual, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con personas pertenecientes a o relacionadas con la empresa y lengua dentro del Estado español. Serán igualmente nulas las órdenes de discriminar y las decisiones del empresario que supongan un trato desfavorable de los trabajadores como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa o ante una acción administrativa o judicial destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación.

<sup>312</sup> La ECRI se refería a la anterior normativa. En estos momentos se regula en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Con dicha normativa tampoco parece cumplirse la recomendación de la ECRI. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>.





de la posibilidad de contratar con las administraciones públicas en caso de haber sido sancionado por infracción grave en materia laboral o de igualdad de oportunidades y no discriminación de personas con discapacidad o extranjeros<sup>313</sup>. La Recomendación núm. 7 de Política General exige criterios de exclusión más amplios. Por último, la ECRI también considera que los artículos 520 del Código Penal (CP) y 38.2 a) de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación sólo cumplen parcialmente con la Recomendación núm. 7 de Política General, ya que sólo prevén la disolución de asociaciones por referencia a ilícitos penales. La ECRI tampoco tiene constancia de disposiciones legales que permitan retirar la financiación pública a organizaciones de carácter racista diferentes de los partidos políticos.<sup>314</sup>

El informe periódico de 2019 del CPD no critica la falta de una legislación antidiscriminatoria global, pero sí señala la necesidad de hacer algunas reformas legislativas de tipo conceptual. Así, el Comité muestra su preocupación por la ausencia de reconocimiento de la discriminación múltiple e interseccional, y por la falta de reconocimiento de la denegación de ajustes razonables como motivo de discriminación en todos los ámbitos de la vida.<sup>315</sup> La nueva Ley hace un nuevo planteamiento conceptual que afecta a dichas carencias detectadas.

En el año 2020, el CACMMN lamentó que no se hubiera aprobado todavía una legislación antidiscriminatoria de carácter global como la que se había propuesto a las Cortes en 2011 y cuya tramitación parlamentaria fue interrumpida por las elecciones generales de noviembre de ese año. Ocurrió otra vez lo mismo en 2019<sup>316</sup>. El Comité había recomendado ya en su informe de 2014 que una legislación de ese tipo fuese adoptada<sup>317</sup>. En 2020, reiteró la recomendación, a la que dio carácter urgente<sup>318</sup>. El Comité Asesor indicó que la Ley 62/2003 cumplía en muchos aspectos con la Recomendación núm. 7 de Política General de la ECRI<sup>319</sup>, pero encuentra defectos

<sup>313</sup> Informe ECRI 2018, párr. 12-20.

<sup>314</sup> *Idem*, párr. 21.

<sup>315</sup> CPD, *Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de España*, CRPD/C/ESP/CO/2-3, 13 de mayo de 2019 (en adelante **Observaciones finales CPD 2019**), párrs. 8 y 9, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3848691?ln=es>.

<sup>316</sup> CACMMN, *Fifth Opinion on Spain*, adoptada el 27 de mayo de 2020 (en adelante **Quinto informe CACMMN**), párrs. 50, 55, disponible en: <https://rm.coe.int/5th-op-spain-en/16809fdd58>. El resumen y las principales recomendaciones en castellano se puede consultar en: <https://rm.coe.int/5th-op-spain-es/16809ed0b8>.

<sup>317</sup> CACMMN, *Fourth Opinion on Spain*, adoptada el 3 de diciembre de 2014 (en adelante **Cuarto informe CACMMN**), párrs. 7, 16, 22 y recomendaciones, disponible en: <https://rm.coe.int/CoERM-PublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680307ecc>.

<sup>318</sup> Quinto informe CACMMN, párrs. 10, 56.

<sup>319</sup> ECRI, Recomendación núm. 7 de Política General sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial, aprobada el 13 de diciembre de 2002 y revisada el 7 de diciembre de 2017, CRI(2003)8REV, párrs. 1 b), 4 a 17 y 24 a 28, disponible en:



similares a los que señaló esta otra Comisión: ausencia de determinados motivos de discriminación (lengua, nacionalidad, origen nacional o étnico), falta de previsiones sobre indemnizaciones y sanciones más allá del derecho laboral y social, desconocimiento de la Ley y un reducido número de asuntos planteados ante los tribunales, y la fragmentación del Derecho antidiscriminatorio<sup>320</sup>. El CEDR también había echado en falta, en 2016, que el proyecto de ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, presentado a las Cortes en 2011, no hubiera sido aprobado cinco años después.<sup>321</sup>

El informe encargado por la Comisión Europea sobre la transposición y aplicación de las directivas comunitarias en materia de no discriminación<sup>322</sup>, reitera varios de los defectos indicados por los organismos internacionales. Señala que no hay una prohibición legal de la discriminación múltiple ni de la discriminación por características presumidas. La discriminación por asociación sólo se reconoce en el contexto de la discapacidad.<sup>323</sup> La definición de la discriminación directa en la Ley 62/2003 se consideraba contraria a la Directiva 2000/43/CE, ya que no incluye comparaciones con situaciones pasadas ni hipotéticas<sup>324</sup>. La definición de la discriminación indirecta que hacen la Ley 62/2003 (actualmente no vigente) y la Ley General de los Derechos de las Personas con Discapacidad y su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) (LGDPD) también se considera contraria a la Directiva, por no incluir los elementos discriminatorios “criterio o práctica”. Sin embargo, se dice que esta omisión no tiene consecuencias prácticas<sup>325</sup>. Además, ninguna de estas dos normas establece los parámetros de justificación de una discriminación indirecta<sup>326</sup>. También se apunta a una potencial vulneración de la Directiva 2000/78/CE por la exigencia legal de demostrar un 33% de incapacidad para poder obtener ciertas prestaciones y derechos, como el derecho a ajustes razonables. La Directiva, en cambio, no establece ninguna clase de límites para reconocer que una persona tiene una discapacidad<sup>327</sup>. Por último, se señala otro posible incumplimiento en relación con la prohibición de represalias contra las personas que presenten reclamaciones o

<https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.7>.

<sup>320</sup> *Idem*, párrs. 51-54.

<sup>321</sup> CEDR, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º de España*, CERD/C/ESP/CO/21-23, 21 de junio de 2016 (en adelante **Observaciones finales CEDR 2016**), párrs. 7 a) y 8 a), disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/833415?ln=es>.

<sup>322</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Country report non-discrimination Spain 2020* (Lorenzo Cachón), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021 (en adelante **Informe Comisión Europea**), disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/35422>.

<sup>323</sup> *Idem*, pp. 19, 20.

<sup>324</sup> *Idem*, p. 20.

<sup>325</sup> *Idem*, p. 21.

<sup>326</sup> *Idem*, p. 23.

<sup>327</sup> *Idem*, p. 16.



actúen para exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato. La protección frente a represalias solo se contempla en el ámbito laboral, pero no en otros, lo que puede significar un incumplimiento con el art. 9 de la Directiva 2000/43/CE<sup>328</sup>.

En el terreno de las sanciones, el informe de la Comisión Europea apunta a un incumplimiento parcial con las obligaciones dimanantes de las directivas (art. 15 de la Directiva 2000/43/CE y art. 17 de la Directiva 2000/78/CE), ya que sólo en el ámbito laboral se establecen sanciones por discriminación basada en todos los motivos enumerados por las directivas, y sólo por motivo de discapacidad se prevén sanciones en todos los ámbitos de la vida. Por lo demás, las únicas sanciones previstas pertenecen ya al ámbito penal. La compensación para las víctimas de las infracciones solo se prevé en el ámbito de la discapacidad<sup>329</sup> y en el laboral.<sup>330</sup> El informe también señala que no hay información sobre el montante medio de compensación que se reconoce de hecho, ni sobre la efectividad, proporcionalidad y efecto disuasivo de las sanciones<sup>331</sup>.

Finalmente, el informe de la Comisión Europea recuerda que las directivas 2000/43 y 2000/78 se transpusieron al ordenamiento jurídico interno sin diálogo con los agentes sociales ni con la sociedad civil, lo que se tradujo en una “transposición formal con deficiencias y dificultades en la aplicación en algunos casos, debido a la falta de sanciones”. La legislación resultante de este proceso no es bien conocida ni correctamente comprendida por los actores implicados<sup>332</sup>.

### *III.2.2. Falta de una institución independiente y adecuadamente dotada en materia antidiscriminatoria*

Al igual que sucede con la legislación global antidiscriminatoria, los distintos organismos internacionales cuyas observaciones e informes se han consultado coinciden en buena medida en la necesidad de contar con una institución pública, independiente y convenientemente dotada de recursos y potestades para combatir la discriminación. Todos ellos toman nota de la existencia del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE), pero apuntan a sus carencias y a su falta de actividad en los años correspondientes a la supervisión llevada a cabo. Por

<sup>328</sup> *Idem*, pp. 72 y 93.

<sup>329</sup> *Idem*, pp. 73 y 76.

<sup>330</sup> *Idem*, p. 74.

<sup>331</sup> *Idem*, p. 76.

<sup>332</sup> *Idem*, p. 93. Traducción propia.



eso, todos ellos han hecho observaciones y recomendaciones muy coincidentes a este respecto.

La ECRI, tomando como referencia sus Recomendaciones núm. 2 y núm. 7 de Política General, ya había expresado en su informe de 2011 su insatisfacción respecto al Consejo y en particular, respecto a su independencia. En el informe de 2018, la ECRI reconoce el trabajo hecho a través del servicio de asistencia a víctimas de discriminación, pero se muestra preocupada por la inactividad del Consejo durante varios años y por la prolongada vacante en su presidencia. La ECRI apuntaba a la falta de medios propios, las restricciones presupuestarias y el carácter no remunerado de la actividad de sus miembros. El diagnóstico de la ECRI, hecho sobre la base de sus observaciones de finales de 2017 fue que, por aquel entonces, el Consejo prácticamente había dejado de existir<sup>333</sup>. El informe de seguimiento de las recomendaciones de 2018, publicado a principios de 2021, constata que, en ese intervalo de tiempo, no se mejoró el estatus del Consejo, ni sus competencias ni recursos. La ECRI toma nota de que el Gobierno estaba preparando iniciativas legislativas con vistas a la creación de un organismo independiente. Al mismo tiempo que reconoce que la repetición de elecciones en 2019 y la pandemia en 2020 justificaron el retraso de la iniciativa, también lamenta que no se estableciera un calendario para la aprobación de dichas iniciativas<sup>334</sup>.

En su informe de 2020, el CACMMN hizo referencia a la reactivación del CEDRE, que tuvo lugar en octubre de 2018. El Consejo cuenta con una nueva presidencia y con un plan de trabajo<sup>335</sup>. Sin embargo, el Comité Asesor se hace eco de varios problemas. Se refiere en primer lugar a su falta de independencia, ya que continúa integrado en un ministerio. En su opinión, deberá tratarse de una entidad con personalidad jurídica propia, separada de cualquier ministerio. Además, señala que los criterios para la selección de sus miembros no son suficientemente claros y transparentes y que el Gobierno no debería tener ninguna influencia en dicha selección. Señala que debería disponer de su propio presupuesto, sus propias instalaciones, y de la capacidad de contratar a su personal. En lo que se refiere a sus potestades, el Comité echa de menos poderes de investigación y la legitimación para intervenir en asuntos judiciales y para iniciarlos él mismo<sup>336</sup>. El Comité reconoce el trabajo del servicio de asistencia a víctimas de discriminación a través de su red de oficinas y

<sup>333</sup> Informe ECRI 2018, párrs. 23 y 25.

<sup>334</sup> ECRI, *Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Spain subject to interim follow-up*, adoptado el 1 de diciembre de 2020, ECRI(2021)3 (en adelante, **Informe ECRI 2021**), p. 5, disponible en: <https://www.ecoi.net/en/file/local/2045949/ESP-IFU-V-2021-003-ENG+.pdf>.

<sup>335</sup> Quinto informe CACMMN, párr. 57.

<sup>336</sup> *Idem*, párrs. 58, 59.



muestra interés por su actividad, pero señala también su incapacidad para actuar ante los tribunales en nombre de las víctimas y para desarrollar actuaciones de carácter estratégico por falta de recursos humanos y financieros. Señala finalmente la necesidad de crear un procedimiento de quejas individuales que resulte menos formalista y oneroso, y por tanto más accesible, que el proceso judicial<sup>337</sup>.

A nivel de la ONU, se han expresado preocupaciones y recomendaciones similares. En sus observaciones finales de 2016, el CEDR reiteró críticas, ya contenidas en observaciones finales anteriores, a la falta de independencia y de recursos del CEDRE, y recomendó que se siguiesen respecto a él las Recomendaciones Generales de Política n<sup>o</sup> 2 y n<sup>o</sup> 7 de la ECRI<sup>338</sup>. Un año antes, el CDH de la ONU había expresado preocupaciones muy similares en sus observaciones finales sobre España: falta de independencia del Consejo y de recursos para llevar a cabo su mandato<sup>339</sup>.

El Informe de la Comisión Europea de 2020 concluye que el CEDRE no cumple con los estándares de la ECRI: Su financiación proviene exclusivamente del presupuesto general para la administración pública, no puede seleccionar ni gestionar a su propio personal y rinde cuentas ante el Ministerio de Igualdad.<sup>340</sup> El Informe señala que, si bien se le podía considerar independiente de iure, ya que así lo estableció el art. 18 de la Ley 15/2014 (que modificó el art. 33 de la Ley 62/2003), no se lo puede considerar independiente de facto, a causa de la presencia de representantes gubernamentales, que ocupan la mitad de los puestos del Consejo, y de la falta de infraestructura propia. Por tanto, tampoco se puede considerar que cumpla ni con los Principios de París<sup>341</sup> sobre instituciones nacionales de derechos humanos, ni con la Recomendación de la Comisión Europea sobre estándares para organismos de igualdad (ver más abajo)<sup>342</sup>.

En cuanto a la asistencia a víctimas que el Consejo presta a través de su red de asistencia, el informe de la Comisión expresa ciertas dudas respecto a su efectividad. Se indica que la mayoría de los casos de discriminación en los que interviene fueron comunicados a las entidades que prestan el servicio de asistencia por las propias entidades, y no por las víctimas. Además, se señala que no está claro a qué se refiere el informe de actividad de la red cuando habla de “resolución favorable”

<sup>337</sup> *Idem*, párrs. 61, 62.

<sup>338</sup> Observaciones finales CEDR 2016, párrs. 7 c) y 8 c).

<sup>339</sup> CDH, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*, CCPR/C/ESP/CO/6, 14 de agosto de 2015 (en adelante **Observaciones finales CDH 2015**), párr. 7, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/804709?ln=es>.

<sup>340</sup> Informe Comisión Europea, p. 80.

<sup>341</sup> ONU, Resolución de la Asamblea General de la ONU 48/134 de 20 de diciembre de 1993.

<sup>342</sup> Informe Comisión Europea, p. 81.



de los casos<sup>343</sup>. El Informe refleja la ausencia de informes independientes elaborados por el Consejo entre 2016 y 2019<sup>344</sup>, el escaso número de recomendaciones que ha emitido<sup>345</sup> y el bajo grado de conocimiento del Consejo por parte de la población: es el organismo de igualdad más desconocido de toda la UE<sup>346</sup>. La nueva Ley 15/2022 prevé la creación de un nuevo órgano, en el Título III, artículos 40-46. Los próximos informes de los organismos internacionales harán la correspondiente evaluación de la actuación del nuevo órgano y/o del Consejo en sus informes de seguimiento.

### *III.2.3. Deficiencias en el diseño y funcionamiento de los órganos consultivos representativos de minorías*

Los organismos encargados de supervisar la situación de colectivos específicos han expresado críticas y recomendaciones referidas a los órganos consultivos representativos de minorías de su incumbencia. La coincidencia en la necesidad de reforzarlos en determinados aspectos hace pensar que dichas críticas y recomendaciones pueden tener un potencial de generalización, y que cualquier consejo consultivo y representativo, de cualquier grupo discriminado, se beneficiaría de tenerlas en cuenta. Por esta razón, se recogen aquí también.

La ECRI recomendó en 2018 el reforzamiento del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, y subrayó la necesidad de que este organismo, y también las organizaciones de la sociedad civil, estuviesen más implicados en el desarrollo, puesta en práctica y evaluación de planes y estrategias públicas relativas a las personas gitanas<sup>347</sup>. La ECRI no fue más específica, pues no indicó qué aspectos mejorables veía en el Consejo ni tampoco especificó cómo fortalecerlo.

El CACMMN expresó críticas duras a algunos aspectos del Consejo Estatal del Pueblo gitano en su informe de 2014<sup>348</sup>. El informe de 2020 menciona que no se han resuelto las debilidades que se apuntaron en 2014,<sup>349</sup> sin embargo, en el detalle, resulta mucho menos crítico con este órgano, aunque sí recuerda algunos principios generales como la necesidad de una composición equilibrada, que prevenga una dominación de la agenda del órgano por parte de los representantes estatales. También recuerda la necesidad de reglas de constitución y funcionamiento claras y de

<sup>343</sup> *Idem*, p. 82.

<sup>344</sup> *Idem*.

<sup>345</sup> *Idem*, p. 83.

<sup>346</sup> *Idem*.

<sup>347</sup> Informe ECRI 2018, párrs. 90 y 91.

<sup>348</sup> Ver Cuarto informe CACMMN, párrs. 95 y 96.

<sup>349</sup> Quinto informe CACMMN, párr. 6.



recursos suficientes. Asimismo, el Comité se hace eco de las críticas expresadas por la sociedad civil relativas a la ausencia de las Comunidades Autónomas del Consejo Estatal<sup>350</sup>.

En el ámbito de la discapacidad, el informe de la Comisión Europea consideró que el Consejo Nacional sobre la Discapacidad cumplía con el mandato de los artículos 13 y 14 de la Directiva 2000/78/CE, pero que, al mismo tiempo, no se lo podía considerar un mecanismo independiente en el sentido del art. 33 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)<sup>351</sup>. No obstante, el Consejo aparece en el apartado del informe dedicado a mejores prácticas<sup>352</sup>.

Como se puede ver, tanto en el caso de las personas gitanas como en el caso de las personas con discapacidad, se hace hincapié en la necesidad de asegurar la independencia, la operatividad y la capacidad de actuación de los respectivos consejos representativos y consultivos, con el fin de que haya una participación y una supervisión efectivas por parte de las minorías interesadas. Se puede muy bien pensar que estas críticas y recomendaciones son extrapolables a otros órganos competentes para otras minorías o para la lucha contra la discriminación en general.

#### *III.2.4. Presencia de discriminación, prejuicios y estereotipos en medios de comunicación*

Respecto a los medios de comunicación, el CEDR alertó en sus observaciones finales de 2016 acerca de los estereotipos negativos sobre las minorías que aparecen en medios de comunicación y redes sociales, así como acerca de la tendencia de los medios de comunicación a nombrar el origen étnico o racial de los presuntos autores de los delitos sobre los que informan<sup>353</sup>.

Por su parte, en 2018, la ECRI también reflejó en su informe las distintas expresiones de racismo y xenofobia en los medios de comunicación y a las maneras en que alimentan los prejuicios y estereotipos, así como el uso de las redes sociales como espacio para difundir mensajes racistas y xenófobos<sup>354</sup>. Determinó que los mecanismos autorregulatorios de los medios de comunicación hacían poco para prevenir la

---

<sup>350</sup> *Idem*, párrs. 183, 184.

<sup>351</sup> Informe Comisión Europea, p. 86.

<sup>352</sup> *Idem*, p. 92.

<sup>353</sup> Observaciones finales CEDR 2016, párrs. 25 y 26.

<sup>354</sup> Informe ECRI 2018, párrs. 36-38.



publicación de contenidos xenófobos o racistas<sup>355</sup>. En concreto, se refirió a la Comisión de Arbitraje, quejas y deontología de la Federación de la Prensa Española, a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y a los códigos éticos de algunas compañías de internet. En su opinión, estos mecanismos no funcionaban adecuadamente ni eran suficientemente conocidos, por lo que recibían un número muy reducido de quejas por racismo o discriminación<sup>356</sup>.

En 2020, el CACMMN también mostró su preocupación por representaciones estereotipadas en los medios de comunicación, por la mención innecesaria del origen étnico en determinadas noticias, y por el hecho de que algunas emisiones con contenidos de este carácter que fueron retiradas de la televisión continuasen siendo accesibles por internet. Por ello, deploró la ausencia de una autoridad independiente de regulación de los medios de comunicación<sup>357</sup>.

### *III.2.5. Deficiencias en la recogida y análisis de datos sobre igualdad y discriminación*

En su informe de 2016, el CEDR constató que el informe presentado por España no contenía datos recientes ni fiables sobre indicadores económicos y sociales, ni una comparación de estos indicadores entre las personas pertenecientes a grupos minoritarios e inmigrantes, por un lado, y la población mayoritaria, por otro, que le permitiesen evaluar mejor el ejercicio por aquéllas de sus derechos económicos, sociales y culturales. Por ello, recomendó que se perfeccionasen las herramientas para la recolección y la publicación de datos demográficos sobre composición de la población, desglosados por comunidades territoriales y garantizando la autoadscripción identitaria<sup>358</sup>.

En su quinto informe, el CACMMN resaltó la importancia de disponer de datos desglosados y recogidos regularmente sobre la situación de las personas pertenecientes a minorías, para poder diseñar las medidas dirigidas a ellas y evaluar sus efectos<sup>359</sup>. En determinados ámbitos específicos, el Comité apunta a una falta de estudios y datos: por ejemplo, en lo referido a las causas del abandono escolar entre la población gitana<sup>360</sup> o al consumo de drogas ilícitas<sup>361</sup>. A falta de datos oficiales del

<sup>355</sup> *Idem*, p. 9.

<sup>356</sup> *Idem*, párrs. 43 y 44.

<sup>357</sup> Quinto informe CACMMN, párrs. 142 y 145.

<sup>358</sup> Observaciones finales CEDR 2016, párrs. 5 y 6.

<sup>359</sup> Quinto informe CACMMN, párrs. 47 y 77.

<sup>360</sup> *Idem*, párr. 178.

<sup>361</sup> *Idem*, párr. 205.





Instituto Nacional de Estadística,<sup>362</sup> el Comité señala que las autoridades españolas han tratado de obtener datos a través de diferentes encuestas y estudios, algunos de ellos elaborados periódicamente y anima a continuar con esta práctica y a hacer un mejor uso de los datos desglosados que se obtienen a partir de dichos estudios<sup>363</sup>.

En 2019, el CPD expresó igualmente su preocupación por el escaso avance en la disponibilidad de información estadística y datos desglosados sobre personas con discapacidad, sobre las barreras que se encuentran en la sociedad y sobre las vulneraciones de sus derechos<sup>364</sup>. Aunque las observaciones y recomendaciones del CPD se dirijan específicamente a las políticas relativas a la discapacidad, queda claro que la preocupación por falta de datos desagregados que permitan la elaboración de políticas públicas bien fundamentadas es compartida con otros organismos internacionales implicados en la eliminación de las distintas discriminaciones, y que los remedios indicados van en la misma dirección.

Hay otro ámbito específico en el que algunos organismos internacionales han exigido también una mejora en la recolección y análisis de datos: el de los delitos de odio. El CEDR indicó que era necesario mejorar el seguimiento de los datos recolectados sobre delitos de odio, en lo referido a su judicialización, las penas impuestas y las reparaciones otorgadas. También recomendó mejorar la recolección de información sobre incidentes racistas fuera del ámbito penal<sup>365</sup>. Por su parte, la ECRI encontró deficiencias en la recolección de datos y en las estadísticas sobre delitos de odio. La ECRI apuntó que la falta de datos sobre la trayectoria judicial de los delitos de odio dificultaba el diagnóstico de las razones por las cuales el número de condenas por discurso de odio se mantenía en niveles bajos,<sup>366</sup> y señaló la falta de coincidencia entre los datos oficiales sobre criminalidad de odio y los datos manejados por organizaciones de la sociedad civil<sup>367</sup>.

En el ámbito de la recogida y el análisis de datos de igualdad, se debe referenciar aquí también el trabajo de la Comisión Europea y concretamente, del Subgrupo de datos de igualdad perteneciente al Grupo de alto nivel sobre no discriminación, igualdad y diversidad. Este Subgrupo elaboró en 2018 unas Directrices para la mejora de la recopilación y uso de datos sobre igualdad. En ellas se destaca, como han hecho los organismos internacionales examinados hasta ahora, la importancia de recolectar

<sup>362</sup> *Idem*, párr. 43.

<sup>363</sup> *Idem*, párrs. 78 y 80.

<sup>364</sup> Observaciones finales CPD 2019, párr. 59.

<sup>365</sup> Observaciones finales CEDR 2016, párrs. 9 y 10.

<sup>366</sup> Véase Informe ECRI 2018, párrs. 49-51.

<sup>367</sup> *Idem*, párrs. 29-32.



datos de igualdad para el diseño de medidas antidiscriminatorias basadas en la evidencia y para la evaluación del cumplimiento con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos<sup>368</sup>. Entre otras cosas, los datos de igualdad permiten observar tendencias relativas a la igualdad y la discriminación en diferentes ámbitos de la vida, visibilizar las cifras oscuras de la discriminación o proporcionar evidencia empírica fiable en procedimientos judiciales o administrativos sobre discriminación<sup>369</sup>.

Las directrices tienen dos partes: La primera resume las deficiencias que el Subgrupo ha identificado en la recogida y utilización de datos de igualdad en los Estados miembros. La segunda hace una serie de recomendaciones para mejorar dicha práctica. Siguiendo la estructura de este capítulo de nuestro estudio, daremos aquí cuenta resumida de las deficiencias, mientras que las recomendaciones se expondrán en el epígrafe correspondiente. Así pues, las deficiencias detectadas por el Subgrupo en la práctica de los Estados miembros son<sup>370</sup>:

1. Falta de coordinación en la recolección y uso de datos de igualdad: los datos se recogen en diferentes fuentes y por diferentes instituciones que no se coordinan ni conectan.
2. Falta de recursos y de conciencia de la importancia de recolectar datos de igualdad: se subestima la necesidad de basar las políticas antidiscriminatorias en datos de igualdad sólidos y fiables. No se invierten los recursos suficientes.
3. Desequilibrio en la recolección de datos dependiendo del motivo de discriminación: Edad y género son los criterios para los que se recogen más datos. En virtud de las obligaciones de los Estados bajo el artículo 31 de la CDPD, la recolección de datos a este respecto va mejorando. Sin embargo, los datos relativos a otros motivos de discriminación están mucho menos desarrollados. Esto impide obtener conocimiento sobre discriminación múltiple e interseccional.
4. Desequilibrio en la recolección de datos en los distintos ámbitos de la vida: No hay la misma información sobre las distintas áreas y ámbitos de la vida en los que se puede sufrir discriminación.
5. Los datos obtenidos de diferentes fuentes no son siempre comparables, por apoyarse en diferentes definiciones de los conceptos subyacentes.
6. Identificación insuficiente de grupos de población en riesgo de discriminación a causa de un uso excesivo de indicadores sustitutivos *proxies*. Si bien se

---

<sup>368</sup> *Idem*, p. 3.

<sup>369</sup> *Idem*, pp. 4 y 5.

<sup>370</sup> *Idem*, ver pp. 5-8.



reconoce la utilidad de los indicadores sustitutivos, el Subgrupo indica que hay que usar también el criterio de la autoidentificación.

7. Consulta insuficiente con los actores relevantes: No se suele consultar ni implicar a personas, grupos o comunidades en riesgo de discriminación cuando se establecen definiciones o categorías para la recolección de datos. La consulta y la participación pueden mejorar la confianza y el grado de respuesta.
8. Interpretación inexacta del marco legal de protección de datos, que lleva a la contención a la hora de recolectar datos de igualdad a pesar de que el RGPD establece condiciones bajo las que la recolección y procesamiento de datos de personales relevantes para la igualdad están permitidos.

Hay que tener en cuenta que, como dice el informe de la Comisión Europea, existen limitaciones legales para el procesamiento de datos referidos a origen étnico o racial, la religión o creencia, la ideología, la afiliación sindical y orientación sexual. Cuando el objetivo del procesamiento sea la identificación de estas características, el consentimiento de los interesados no bastará para levantar la prohibición de tratamiento (art. 9 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales (LOPDGDD)). Sin embargo, no existen impedimentos legales respecto a datos relativos a la edad y la discapacidad<sup>371</sup>.

### *III.2.6. Deficiencias en las estrategias y planes de lucha contra la discriminación*

En 2018, la ECRI<sup>372</sup> ha expresado críticas a la falta de indicadores y datos a la hora de evaluar la puesta en práctica de la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia<sup>373</sup>.

En su informe de 2014, el CACMMN alabó ciertos aspectos de la estrategia nacional de integración del pueblo gitano y de su plan operativo para 2014-2016, pero expresó también algunas reservas respecto a un seguimiento insuficiente y no participativo de la puesta en marcha de distintos planes y respecto a la abstracción de algunos de los programas mencionados en el plan operativo. Si bien el plan enumeraba algunas medidas, no las acompañaba de indicadores<sup>374</sup>. Respecto a la financiación, el Comité Asesor resaltó que los fondos para la puesta en marcha de las

<sup>371</sup> Informe Comisión Europea, pp. 23, 24.

<sup>372</sup> Informe ECRI 2018, Párr.40.

<sup>373</sup> MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, *Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2011, disponible en: <https://inclusion.seg-social.es/oberaxe/ficheros/documentos/EstrategiaIntegralContraRacismo.pdf>.

<sup>374</sup> Cuarto informe CACMMN, párr. 30.



distintas líneas del plan operativo no estaban claramente asignados a dicho plan, lo que podía frenar su puesta en práctica e imposibilitaba la evaluación de la adecuación presupuestaria<sup>375</sup>. Estos problemas parecen haberse superado, al menos, en parte, con el paso de los años. El siguiente informe periódico del CACMMN, de 2020, hace referencia a un informe de seguimiento de la estrategia nacional de integración del pueblo gitano elaborado en 2017 y que cubre el periodo 2012-2016. Este informe analiza el grado de ejecución de los objetivos propuestos y de los progresos conseguidos. Como resultado de este ejercicio, para el periodo 2018-2020 se definieron nuevos retos y prioridades. Además, la evaluación de 2017 encuadra las medidas puestas en marcha directamente en los objetivos y líneas de actuación indicados en la estrategia.<sup>376</sup>

### *III.2.7. Falta de estudio de los impactos desproporcionadamente desfavorables de las políticas públicas sobre grupos minoritarios o discriminados*

El impacto de medidas económicas y sociales, o también de otro tipo, sobre determinados grupos de la población, se ha planteado en las evaluaciones de los organismos internacionales a raíz de las medidas de austeridad tomadas a partir del año 2010 para afrontar la crisis de déficit y deuda. Tratando de no entrar demasiado en cuestiones de política económica o fiscal, cuyo análisis queda fuera del objeto de estudio del presente estudio, se destacarán aquí los aspectos más relacionados con la discriminación y la igualdad de oportunidades.

Para el CACMMN, que emitió su cuarto informe en el año 2014, todavía en el contexto de los años más duros de la crisis económica, la cuestión de los impactos desproporcionados de la austeridad en grupos desfavorecidos y vulnerables (en este caso, las personas gitanas), fue entendida como prioritaria<sup>377</sup>. El Comité Asesor constató que las restricciones presupuestarias adoptadas en el ámbito de la protección social a causa de la crisis económica tuvieron un impacto desproporcionado sobre la población gitana.<sup>378</sup> Aun reconociendo las dificultades financieras del Estado durante aquellos años, el Comité subrayó la necesidad de velar por que los grupos más vulnerables de la sociedad no sufriesen de manera desproporcionada los efectos de medidas presupuestarias restrictivas que, si bien no se dirigían específicamente a ellos, sí tenían un impacto negativo más fuerte dada su situación de

<sup>375</sup> *Idem*, párr. 31.

<sup>376</sup> Quinto informe CACMMN, párrs. 81 y 82.

<sup>377</sup> Ver Cuarto informe CACMMN, recomendaciones que precisan de una acción inmediata, pp. 2 y 35.

<sup>378</sup> *Idem*, párrs. 5 y 32.



marginación<sup>379</sup>. El siguiente informe periódico del CACMMN, del año 2020, no hace ya referencia a los efectos de los recortes presupuestarios, pero sí da datos que ponen de manifiesto la peor situación de las personas gitanas con respecto a la población en general en áreas como la educación<sup>380</sup> o el empleo.<sup>381</sup> Estos datos revelan una situación más vulnerable y susceptible de sufrir un impacto desproporcionado si las políticas de apoyo se reducen.

En 2015, el CDH criticó las dificultades con las que se encontraban grupos como los inmigrantes, extranjeros y minorías étnicas, como los gitanos, para acceder a derechos sociales como la vivienda, la educación, el empleo o la sanidad, y pidió al Estado que tomase las medidas oportunas para remover esas dificultades de acceso<sup>382</sup>. El Comité no hizo referencia a las medidas de austeridad ni recomendó el estudio de impactos desproporcionados de determinadas políticas sobre poblaciones tradicionalmente desfavorecidas, pero sus observaciones dejan entrever la preocupación por la desventaja de ciertos grupos en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Pasados los años en los que las medidas de austeridad fueron más intensas, el CDESC mostró preocupado en 2018 por el hecho de que la aplicación continuada de algunas de esas medidas estuviese afectando desproporcionadamente a los grupos y personas más desfavorecidos y marginados. Asimismo, le preocupaba que no se hubiera realizado ninguna evaluación sobre el impacto de esas medidas y su proporcionalidad, y que no se hubieran llevado a cabo consultas con los afectados. El incremento de la desigualdad resultante de la aplicación de las medidas de austeridad no podría ser compensado, según el Comité, por la política fiscal, debido al peso excesivo de los impuestos indirectos en la recaudación y a la insuficiencia de ciertas transferencias<sup>383</sup>.

En un sentido similar, la ECRI criticó en 2018 que no existiese un sistema de indicadores de integración para evaluar y mejorar las condiciones de vida de las personas inmigrantes, sobre todo en ámbitos fundamentales como la educación, el empleo, la vivienda o la salud, y que sirviesen para evaluar las políticas de integración puestas en marcha por los poderes públicos.<sup>384</sup> Esta observación también apunta a la necesidad de estudiar con especial atención el efectivo disfrute de los derechos

<sup>379</sup> *Idem*, párrs. 32, 34; 81 (específicamente sobre la educación) y 112 (específicamente sobre la salud).

<sup>380</sup> Quinto informe CACMMN, párr. 174.

<sup>381</sup> *Idem*, párrs. 194 y 195.

<sup>382</sup> Observaciones finales CDH 2015, párr. 9.

<sup>383</sup> Observaciones finales CDESC 2018, párrs. 13 y 15.

<sup>384</sup> Informe ECRI 2018, párrs. 69 y 70.



económicos, sociales y culturales por parte de grupos de población tradicionalmente desfavorecidos, así como el impacto de las políticas dirigidas específicamente hacia ellos. Esta intencionalidad queda clara cuando la ECRI recomienda, específicamente, un examen del impacto de la reforma sanitaria de 2012 en las personas extranjeras<sup>385</sup>.

### *III.2.8. Uso de perfiles étnicos en las actuaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad*

El CEDR denunció en 2016 la práctica continuada de controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales, a pesar del mandato legal de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación. Así pues, instó al Estado a tomar las medidas necesarias para poner fin de manera definitiva a tales prácticas. También recomendó su investigación y sanción<sup>386</sup>. Un año antes, el CDH se había expresado en términos muy similares, y además de medidas represivas, recomendó la capacitación y la sensibilización cultural de los agentes<sup>387</sup>. En 2014, también el CACMMN se había referido a las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en relación con el uso de perfiles étnicos y de interrogatorios y registros excesivos en el caso de minorías étnicas<sup>388</sup>. El Comité señaló, como deficiencia, que no se hubiesen puesto en práctica recomendaciones del Defensor del Pueblo en el sentido de llevar un registro de todos los interrogatorios y de revisar sistemáticamente todos los asuntos en que los interesados se quejasen de la utilización de perfiles étnicos en su contra<sup>389</sup>. Exhortó al Estado a poner fin a la práctica<sup>390</sup>. En el informe de 2020, todavía hizo referencia a informaciones proporcionadas por sus interlocutores durante la visita a España según las cuales se seguían utilizando perfiles étnicos para decidir sobre la oportunidad de controles<sup>391</sup>.

A pesar de las medidas legislativas y operativas destinadas a combatir el uso de perfiles étnicos citadas por los tres organismos anteriores, en 2018 la ECRI citó el uso de perfiles raciales por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad como un problema constante<sup>392</sup>.

---

<sup>385</sup> Ver *Idem*, párr. 80.

<sup>386</sup> Observaciones finales CEDR 2016, párrs. 27 y 28.

<sup>387</sup> Observaciones finales CDH 2015, párr. 8.

<sup>388</sup> Ver Cuarto informe CACMMN, párrs. 6, 42.

<sup>389</sup> *Idem*, párr. 64.

<sup>390</sup> *Idem*, párr. 67.

<sup>391</sup> Quinto informe CACMMN, párrs. 4, 123.

<sup>392</sup> Ver Informe ECRI 2018, párr. 81.



### III.2.9. Segregación escolar

Aunque la segregación escolar suponga un problema más concreto, que afecta a un segmento determinado de la población (niños y niñas), y que no afecta a todos los grupos minoritarios o discriminados, se considera que reviste un carácter estructural porque puede perpetuar la discriminación. Por eso, esta forma de discriminación ha sido seleccionada también para este estudio. De los informes seleccionados aquí, tanto el más antiguo como el más reciente hacen referencia a esta práctica discriminatoria.

En 2014, el CACMMN se mostró muy preocupado por la segregación escolar en el caso de las alumnas y los alumnos gitanos en España, cuya persistencia notó. Recordó que la segregación escolar se correlaciona frecuentemente con el absentismo y con los malos resultados académicos<sup>393</sup>. En el informe de 2020, la ECRI refleja el reconocimiento de las autoridades de que sigue teniendo lugar una cierta segregación escolar<sup>394</sup>. Las fuentes de la sociedad civil también indican a la persistencia de esta segregación. El Comité explica que el fenómeno se debe, frecuentemente, a la distancia entre los barrios en los que se concentra la población gitana y los centros escolares, así como al hecho de que progenitores payos sacan a sus hijos e hijas de las escuelas a las que suelen acudir niñas y niños gitanos<sup>395</sup>.

El CEDR, en 2016, criticó las diferencias de calidad en la educación y su impacto negativo en las minorías, y se refirió expresamente a “escuelas gueto” que concentran a un alto número de niños migrantes y gitanos. Por ello, recomendó políticas educativas que asegurasen la distribución equitativa de los alumnos entre los centros educativos.<sup>396</sup>

En 2018, el CDESC se refirió igualmente a la “persistente” segregación escolar, y a su especial incidencia entre grupos desfavorecidos como gitanos y migrantes. Como los organismos anteriores, recomendó la intensificación de esfuerzos para combatirla, y sugirió su correlación con la segregación residencial<sup>397</sup>.

En este sentido, en el mismo año 2018, la ECRI, que ya había dirigido recomendaciones a España en cuanto a la segregación escolar en informes anteriores, consideró que tales recomendaciones sólo se habían puesto en práctica parcialmente, y que

<sup>393</sup> Cuarto informe CACMMN, párr. 75.

<sup>394</sup> Ver Quinto informe CACMMN, párr. 174.

<sup>395</sup> *Idem*, párr. 177.

<sup>396</sup> Observaciones finales CEDR 2016, párrs. 31 y 32.

<sup>397</sup> Observaciones finales CDESC 2018, párrs. 46 c) y 47 c).



las autoridades españolas debían continuar empeñadas en la reducción de la segregación escolar y de sus impactos negativos<sup>398</sup>. En el informe de seguimiento de 2021, la ECRI se hizo eco del acuerdo de coalición del Gobierno central, en el que se incluye la eliminación de la segregación escolar del alumnado gitano, así como el compromiso de reducir su tasa de abandono escolar. Sin embargo, la ECRI constata la inexistencia de propuestas concretas y previsiones presupuestarias para conseguir estos objetivos, por lo que considera que sus recomendaciones a este respecto no se cumplieron entre 2018 y 2020.<sup>399</sup> Hay que señalar que la información que la ECRI tuvo en cuenta para este informe alcanzó hasta el 16 de septiembre de 2020.

Por último, el CPD puso de manifiesto en 2019 otro tipo de separación del alumnado: la que ocurre según el criterio de la diversidad funcional. El Comité expresó su preocupación por el alto número de niños con discapacidad que siguen recibiendo “educación especial segregada”, puesto que apenas se ha avanzado, a juicio del Comité, en la educación inclusiva<sup>400</sup>.

Si bien la segregación escolar por etnia u origen tiene causas y alcances muy diferentes de la segregación basada en la discapacidad, en ambos casos se pone de manifiesto la necesidad de garantizar iguales oportunidades educativas como forma de combatir la discriminación y la marginación social.

### *III.2.10. Deficiencias en la persecución de incidentes racistas*

En lo referido a la investigación y persecución de delitos motivados por racismo o por la discriminación contra determinados grupos, los organismos internacionales han hecho hincapié en una cuestión muy básica: la de conocer su frecuencia y sus características.

En este sentido, en 2016, el CEDR indicó la necesidad de reforzar el seguimiento de los datos sobre delitos relacionados con discriminación racial y étnica una vez que son recolectados<sup>401</sup>.

La ECRI señaló en su informe de 2018 sobre España que, debido a un alto grado de infradenuncia, resulta difícil conocer con certeza la dimensión de los delitos motivados por odio hacia determinados grupos y la efectividad de las investigaciones

<sup>398</sup> Informe ECRI 2018, párr. 93.

<sup>399</sup> Informe ECRI 2021, p. 6.

<sup>400</sup> Observaciones finales CPD 2019, párr. 45.

<sup>401</sup> Observaciones finales CEDR 2016, párr. 9.





emprendidas por las autoridades competentes<sup>402</sup>. Como una posible causa de la infradenuncia, se refirió a información proveniente de la sociedad civil según la cual las personas pertenecientes a grupos vulnerables encontraban dificultades en acceder a las autoridades policiales y a la fiscalía para denunciar<sup>403</sup>.

En 2020, el CACMMN apuntó a una situación de infradenuncia de incidentes racistas o motivados por la discriminación en España, que afecta especialmente a la comunidad judía<sup>404</sup> y a las personas gitanas<sup>405</sup>.

### *III.2.11. Deficiencias en la lucha contra el discurso de odio*

En su informe periódico de 2018, la ECRI estudió los datos oficiales disponibles sobre delitos de odio en España. Si bien apreció progresos, criticó que no era posible determinar exactamente cuántos de los casos recogidos correspondían a discurso de odio y que las estadísticas no recogiesen datos sobre el crimen de incitación al odio (artículo 510 del CP)<sup>406</sup>. La ECRI también constató que los datos sobre discurso de odio obtenidos por la sociedad civil revelaban números de incidentes muy superiores a los datos policiales. Además, diferentes encuestas, como los Eurobarómetros, demostraban niveles de prejuicios o discriminación que, junto con los datos de la sociedad civil, daban a entender que, todavía, muchos casos de discurso de odio no se denuncian a las autoridades<sup>407</sup>. En cambio, en su informe de 2020, el CACMMN acogió favorablemente los informes anuales sobre la evolución de actos vinculados a infracciones motivadas por el odio<sup>408</sup>.

La ECRI también apreció un muy bajo número de condenas por discurso de odio y que la falta de datos sobre crímenes de odio en general le impedía analizar con profundidad. Las observaciones sobre la accesibilidad de la policía y la fiscalía recogidas en el epígrafe anterior son válidas aquí también. En cuanto al discurso de odio en internet, la ECRI señaló las dificultades de la policía para obtener información de las redes sociales sobre los productores de discurso de odio. También advierte que no hay procedimientos para eliminar el discurso de odio prontamente conservando al mismo tiempo los elementos de prueba necesarios para un posterior proceso

---

<sup>402</sup> Informe ECRI 2018, párr. 60.

<sup>403</sup> *Idem*, párr. 52.

<sup>404</sup> Ver Quinto informe CACMMN, párr. 132.

<sup>405</sup> *Idem*, párr. 139.

<sup>406</sup> Informe ECRI 2018, párr. 29.

<sup>407</sup> *Idem*, ver párrs. 30-32.

<sup>408</sup> Quinto informe CACMMN 2020, párr. 139.



penal, y que el número de mensajes de odio retirados de internet es muy bajo<sup>409</sup>. Finalmente, la ECRI apuntó a la escasez de información sobre respuestas al discurso de odio basadas en el Derecho civil y administrativo, e insistió en la utilidad de un organismo de igualdad para reforzar dichas respuestas<sup>410</sup>.

### III.3. Recomendaciones de los organismos internacionales

Una vez identificados en el apartado anterior los principales problemas que se extraen de la supervisión de los mecanismos internacionales, este nuevo apartado expondrá de manera sistemática las recomendaciones que han dado esos mismos organismos internacionales para abordar los problemas que presentan las políticas antidiscriminatorias a nivel estatal. Los informes periódicos dicen a menudo qué hay que hacer, pero no detallan mucho el cómo. Para aclarar o completar este extremo, se ha recurrido a observaciones generales o recomendaciones generales de política de estos mismos órganos.

#### *III.3.1. Promulgación de una legislación global en materia de antidiscriminación*

Desde hace décadas, los organismos internacionales competentes elaboran recomendaciones en materia de legislación antidiscriminatoria que derivan de los tratados internacionales. El artículo 4 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial (CIEDR) de 1965 obliga a los Estados a adoptar normativa de carácter represivo respecto a las expresiones y actos racistas y respecto a las organizaciones que los promueven, financian o incitan a ellos. Las Recomendaciones Generales n<sup>o</sup> 1<sup>411</sup> y n<sup>o</sup> 7<sup>412</sup> del CEDR se dedicaron a recordar a los Estados parte la necesidad de adaptar su legislación al citado artículo de la Convención. Muchos años más tarde, en su Recomendación General n<sup>o</sup> 31, el CEDR indicó que las lagunas legislativas con respecto a la discriminación racial (art. 4 de la Convención) se deberían considerar como indicadores de causas potenciales de

<sup>409</sup> Informe ECRI 2018, párr. 54. Ver también párr. 38 sobre cifras de mensajes de odio eliminados de internet.

<sup>410</sup> *Idem*, párr. 47.

<sup>411</sup> CEDR, Recomendación General n<sup>o</sup> 1 relativa a las obligaciones de los Estados Parte (artículo 4 de la Convención), quinto periodo de sesiones (1972), A/87/18, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CERD/00 3 obs grales CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CERD/00%203%20obs%20grales%20CERD.html).

<sup>412</sup> CEDR, Recomendación General n<sup>o</sup> 7 relativa a la aplicación del artículo 4 de la Convención, 32<sup>o</sup> periodo de sesiones (1985), A/40/18, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CERD/00 3 obs grales CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CERD/00%203%20obs%20grales%20CERD.html).



discriminación racial<sup>413</sup>. Como se apuntó antes, la ECRI considera que la legislación penal del Estado español en materia represiva es en general conforme con los estándares que ella fija. Dichos estándares, a su vez, son muy coincidentes con el artículo 4 de la CIEDR.

Pasando ahora del enfoque represivo al conceptual, el CEDR instó, en su Recomendación General n.º 8<sup>414</sup>, a aplicar el criterio de la autoidentificación para determinar si una persona es o no miembro de un determinado grupo o grupos raciales o étnicos. La Ley 62/2003 no hacía referencia a esta cuestión. La actual Ley 15/2022 lo recoge en el artículo 36.

El CDESC elaboró en 2009 una Observación General sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales<sup>415</sup>. En ella hay directrices respecto a cómo garantizar la no discriminación por medio de la legislación. Contiene diversas definiciones sobre la discriminación formal y sustantiva,<sup>416</sup> directa e indirecta,<sup>417</sup> y múltiple,<sup>418</sup> definiciones que el Comité echó de menos en la legislación española, como se señaló al hablar de las deficiencias. Merece especial mención el criterio de la autoidentificación, que el Comité, en línea con el CEDR, señala como decisivo para determinar si una persona está comprendida en una categoría respecto de la que existen uno o más motivos prohibidos de discriminación (los enumerados por el art. 2.2 del Pacto). Será por lo tanto la identificación del propio individuo con el grupo en cuestión la que determine si pertenece o no a él. Además, el Comité señala que la pertenencia incluye la asociación con un grupo afectado por un motivo de

---

<sup>413</sup> CEDR, Recomendación General n.º 31 sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, 65.º período de sesiones (2005), párr. 4 a), disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html).

<sup>414</sup> CEDR, Recomendación General n.º 8 relativa a la interpretación y aplicación de los párrafos 1 y 4 del artículo 1 de la Convención, 38.º período de sesiones (1990), A/45/18, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html).

<sup>415</sup> CDESC, Observación General núm. 20.

<sup>416</sup> La discriminación formal es la que se produce a nivel de la legislación, mientras que la sustantiva es la que, más allá de que las leyes prohíban la discriminación, se produce de facto a causa de situaciones de injusticia histórica, de condiciones y actitudes que se dan en la realidad (ver párr. 8).

<sup>417</sup> La discriminación directa es el trato menos favorable recibido por un individuo en situación similar a otro en razón de una causa relacionada con uno de los criterios de discriminación, así como los actos u omisiones desfavorables que se basen en dichos motivos cuando no exista una situación similar comparable. La discriminación indirecta se da cuando regulaciones aparentemente neutras inciden de manera desproporcionada en los derechos del PIDESC afectados por los motivos prohibidos de discriminación (ver párr. 10).

<sup>418</sup> La discriminación múltiple es la que se produce por la acumulación de varios motivos prohibidos (ver párr. 17).



discriminación o la percepción de otras personas respecto a dicha pertenencia<sup>419</sup>. De acuerdo con esta Observación General, la legislación antidiscriminatoria debe prohibir expresamente la discriminación en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. Deberá tener como fin la eliminación de la discriminación formal y sustantiva, y comprender todos los motivos de discriminación. Las demás leyes deberán ser revisadas y enmendadas en su caso para garantizar que no resulten discriminatorias.<sup>420</sup> La legislación antidiscriminatoria deberá prohibir la aplicación de los motivos prohibidos de discriminación en la esfera privada.<sup>421</sup>

La Observación General n° 6 del CPD, de la que se hablará de nuevo más tarde en relación con el concepto de “ajustes razonables”, contiene también definiciones de discriminación directa, indirecta, múltiple e interseccional<sup>422</sup>. Explica además el concepto de “igualdad en virtud de la Ley” que utiliza el art. 5.1 de la Convención, y que es un concepto “exclusivo” de la misma referido al “derecho a utilizar la ley en beneficio personal” de las personas con discapacidad. No deben existir, por tanto, leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas con discapacidad. Al contrario, deberán incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas las leyes y políticas<sup>423</sup>. Otra aportación que realiza el derecho antidiscriminatorio de la discapacidad, y que puede resultar útil en otros ámbitos, es la conceptualización del acoso como forma de discriminación. Se trata de “un comportamiento no deseado relacionado con la discapacidad u otro motivo prohibido que tenga por objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo”, que se puede producir por actos o palabras “que tengan por efecto perpetuar la diferencia y la opresión de las personas con discapacidad”<sup>424</sup>.

La ECRI analizó en su informe de 2018 la legislación estatal a la luz de su Recomendación núm. 7 de Política General, que marca las pautas que debe cumplir una legislación antidiscriminatoria. En ella, incidió también en cuestiones de definición y de ámbito de aplicación. No es necesario resumir aquí todo el contenido de dicha Recomendación de Política General, pero sí se destacarán aquellos aspectos que se

---

<sup>419</sup> CDESC, Observación General núm. 20, párr. 16.

<sup>420</sup> *Idem*, párr. 37.

<sup>421</sup> *Idem*, párr. 11.

<sup>422</sup> CPD, Observación General n° 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación, CRPD/C/GC/6, 26 de abril de 2018, párrs. 18 y 19, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/1626976>.

<sup>423</sup> *Idem*, párr. 14. Para recomendaciones del Comité referidas específicamente a legislación relativa a la discapacidad, ver párr. 73 a) a c).

<sup>424</sup> *Idem*, párr. 18 d).



corresponden con las críticas que hizo la ECRI en su informe sobre España de 2018<sup>425</sup>.

La legislación antidiscriminatoria ha de definir la discriminación racial como aquella que se produce a causa de la raza, el color de piel, la lengua, la religión, la nacionalidad o el origen étnico. Debe tipificar las diferentes formas en que la discriminación se puede producir. La Recomendación General enumera, como actos de discriminación que la legislación debe contemplar: la segregación, la discriminación por asociación, la intención anunciada de discriminar, la incitación, colaboración y la instrucción a otro para discriminar.

En cuanto a los ámbitos en los que la discriminación debe estar prohibida, la Recomendación General se refiere a todas las áreas, en el ámbito público y en el privado. Se enumeran, a título no exhaustivo, el empleo, la membresía en organizaciones profesionales, la educación, la formación profesional, la vivienda, la salud, la protección social, los bienes y servicios ofrecidos al público, los espacios públicos, el ejercicio de actividades económicas y los servicios públicos. La prohibición de discriminación debe vincular además a todos los poderes públicos y a todas las personas físicas y jurídicas.

Las recomendaciones referidas al ámbito legislativo han incidido también en la cuestión de la acción positiva. El CDH admitió expresamente la legitimidad de este tipo de medidas en su Observación General n° 18 sobre no discriminación. Según este Comité, "el principio de igualdad exige algunas veces disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. "Las medidas positivas pueden incluso implicar temporalmente el trato preferencial a un determinado grupo respecto a cuestiones concretas. En cuanto sean necesarias para corregir la discriminación de hecho, el CDH las considera una diferenciación legítima<sup>426</sup>. El CEDR dedicó su Recomendación General n° 32 a las medidas especiales. Además de establecer definiciones y de hacer una exégesis de los artículos de la Convención pertinentes, la Recomendación da indicaciones sobre el diseño y aplicación de las medidas especiales. En concreto, indica que las medidas especiales han de ser adecuadas a la situación que pretenden remediar, legítimas, necesarias en una sociedad democrática, justas, proporcionadas y temporales. Deben ajustarse a las necesidades y para ello, fundamentarse en una

<sup>425</sup> Véase, respecto a las siguientes consideraciones referidas a la Recomendación núm. 7 de Política General.

<sup>426</sup> CDH, Observación General n° 18: No discriminación, 37° periodo de sesiones (1989), disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CCPR/00\\_2\\_obs\\_grales\\_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN18](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN18).



evaluación realista de la situación actual de las personas afectadas. Las evaluaciones, a su vez han de partir de datos desglosados sobre las condiciones socioeconómicas y culturales de los distintos grupos de población. En el diseño, por su parte, han de participar las comunidades beneficiarias de las medidas<sup>427</sup>.

En la línea facilitadora del ejercicio de derechos de las medidas de acción positiva<sup>428</sup>, el CPD ha insistido sobre la necesidad de realizar ajustes razonables para las personas con discapacidad. Como hemos visto antes, en su informe sobre España recomendó que la falta de ajustes razonables se reconociese como forma de discriminación, como así lo hace el artículo 2 de la CDPD. En su Observación General n.º 6, de 2018, ya había incluido dicho reconocimiento expreso como medida para garantizar la aplicación de ajustes razonables en el entorno laboral.<sup>429</sup> La realización de estos ajustes se recomienda para garantizar los derechos y la participación de las personas con discapacidad en diferentes ámbitos de la vida.<sup>430</sup> En esta Observación General, los ajustes razonables se definen como “las modificaciones y adaptaciones necesarias (que no impongan una “carga desproporcionada o indebida”) cuando se requieran para garantizar el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de derechos humanos o libertades fundamentales”<sup>431</sup>. Además, la Observación General da pautas sobre su puesta en práctica: Se deben realizar desde el momento en que una persona con discapacidad necesite acceder a un servicio o acceder a un derecho y solicite una adaptación, y se deben negociar con la persona interesada. Aunque en principio es una obligación reactiva, la entidad o persona que proporciona el servicio o posibilita el ejercicio del derecho (llamada “garante de los derechos” en la Observación General) ha de proporcionar ajustes razonables de manera proactiva cuando “debería haberse dado cuenta de que la persona en cuestión tenía una discapacidad que tal vez obligara a realizar ajustes para que esta pudiera superar obstáculos en el ejercicio de sus derechos.”<sup>432</sup>. La Observación General aclara que la razonabilidad de un ajuste se refiere a su pertenencia, idoneidad o eficacia para la persona con discapacidad. Su proporcionalidad se evalúa al considerar si el ajuste supone una “carga desproporcionada o indebida” para el garante de derechos<sup>433</sup>. Por último, la Observación General también indica los elementos esenciales que guían la aplicación de los ajustes razonables<sup>434</sup>.

<sup>427</sup> CEDR, Recomendación General núm. 32.

<sup>428</sup> Para las diferencias entre ambas categorías, véase CPD, Observación General n.º 6, párr. 25 c).

<sup>429</sup> *Idem*, párr. 67 d).

<sup>430</sup> Ver *Idem*, párr. 70 c), sobre participación en la vida política y pública.

<sup>431</sup> Ver *Idem*, párr. 18 c).

<sup>432</sup> Ver *Idem*, párr. 24 b).

<sup>433</sup> *Idem*, párr. 25 a) y b).

<sup>434</sup> *Idem*, párrs. 26 y 27.



Pasando ya de las cuestiones de definición y de delimitación del ámbito de las obligaciones en materia de igualdad y no discriminación a recomendaciones más concretas sobre la factura de una legislación antidiscriminatoria, en sus observaciones finales sobre España de 2018, el apuntó algunas de las medidas que serían necesarias para cumplir con el objetivo de una legislación antidiscriminatoria integral. Dicha legislación debería incluir, de acuerdo con el Comité:

- Todos los motivos de discriminación que recoge el art 2.2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social)<sup>435</sup>.
- Una definición de la discriminación múltiple, directa e indirecta.
- Una prohibición de la discriminación en el ámbito público y en el privado.
- Disposiciones relativas a la obtención de reparaciones por discriminación, en el ámbito judicial y administrativo<sup>436</sup>.

En la Recomendación núm. 7 de Política General de la ECRI también se encuentran indicaciones respecto a aspectos más prácticos de una legislación antidiscriminatoria. Se exige en ella un acceso fácil a los procesos y procedimientos judiciales y administrativos para todas las víctimas de discriminación<sup>437</sup>. Esto incluye procedimientos de conciliación, y procedimientos acelerados y de tutela cautelar. Los actos de discriminación deben estar sancionados con sanciones proporcionadas y disuasivas, que incluyan la compensación por perjuicios materiales y morales.<sup>438</sup> La Recomendación también prescribe la inversión de la carga de la prueba para favorecer a la persona que alega discriminación<sup>439</sup>.

Otro importante aspecto de carácter general que prevé la Recomendación es que la propia legislación prevea la revisión constante de la conformidad de todas las normas, ya sean de rango legal, reglamentario o administrativo, con la prohibición de discriminación, y la enmienda o derogación de todas las que no cumplan con ella<sup>440</sup>.

---

<sup>435</sup> Estos criterios se desarrollan de manera más detallada en la Observación General nº 20 del CDESC, que hace además una lista no exhaustiva de motivos de discriminación que entran en el motivo "cualquier otra condición social" (párrafos 27 a 35). La Observación General nº 6 del CPD realiza también una enumeración extensa de los motivos de discriminación (ver párr. 21).

<sup>436</sup> Observaciones Finales CDESC 2018, párr. 18.

<sup>437</sup> ECRI, Recomendación núm. 7 de Política General, párr. 10.

<sup>438</sup> *Idem*, párr. 12.

<sup>439</sup> *Idem*, párr. 11.

<sup>440</sup> *Idem*, párr. 13. También exige la derogación de la normativa de carácter discriminatorio la Recomendación General nº 6 del CPD, párr. 30.



En el informe de 2018, la ECRI concluyó que esta función podía cumplirse a través del Defensor del Pueblo.

Entre los aspectos más concretos o sectoriales a los que se refiere la Recomendación, y que la ECRI criticó en su informe de 2018 sobre España, hay dos: En el ámbito de la contratación pública y de la actividad subvencional, las autoridades públicas deben asegurarse de que cualquier entidad o persona a la que adjudiquen contratos, préstamos o subvenciones deberá disponer de una política antidiscriminatoria y respetarla, y condicionar la adjudicación a dichos requisitos<sup>441</sup>. El incumplimiento sobrevenido de esta condición debe ser causa de resolución. En el ámbito laboral, cualquier disposición discriminatoria contenida en contratos, en convenios colectivos, en normativa interna empresarial, de entidades sin ánimo de lucro, reguladora del ejercicio de profesiones independientes o de organizaciones empresariales o sindicales, deberá ser enmendada o declarada nula de pleno derecho.<sup>442</sup>

### *III.3.2. Creación de una institución especializada en la lucha contra la discriminación*

La recomendación más antigua a este respecto se encuentra ya en la Recomendación General nº 17 del CEDR. En ella, se recomienda a los Estados que establezcan comisiones nacionales dedicadas a la promoción del disfrute de los derechos humanos sin discriminación y que puedan examinar las políticas estatales para la protección contra la discriminación racial, supervisar la concordancia de la legislación nacional con las Convención de 1965 y ejercer una función pedagógica e informativa<sup>443</sup>. Se trata por lo tanto de una recomendación de carácter muy general y que no entra en aspectos institucionales ni de diseño. En décadas posteriores, los organismos internacionales competentes han planteado exigencias mucho más complejas a este respecto.

En su informe de 2018, y a la vista de los problemas que presenta el CEDRE que se explicaron anteriormente, la ECRI recomienda que en España exista una verdadera institución de igualdad y antidiscriminación. Se trata de una recomendación de ejecución prioritaria. De acuerdo con sus Recomendaciones núm. 2 y núm. 7 de Política

---

<sup>441</sup> ECRI, Recomendación núm. 7 de Política General, párr. 9.

<sup>442</sup> *Idem*, párr. 14.

<sup>443</sup> Ver CEDR, Recomendación General nº 17 relativa al establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención, 42º periodo de sesiones (1993), A/48/18, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CERD/00 3 obs grales CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CERD/00%203%20obs%20grales%20CERD.html).





General, la ECRI exige que la institución tenga personalidad jurídica propia, que el gobierno no tenga una influencia decisiva en la selección de las personas que ocupen los cargos directivos, y que la institución disponga de su propio presupuesto, instalaciones y de la capacidad de nombrar a su propio personal. En cuanto a sus atribuciones, debe poder recibir quejas de víctimas de actos de discriminación, proporcionarles asistencia y contar con poderes de investigación y con legitimación activa para poder instar procesos judiciales y participar en ellos<sup>444</sup>. En sentido idéntico se pronunció en 2020 el CACMMN, quien recomendó que, o bien se tomasen urgentemente las medidas necesarias para crear un organismo independiente de promoción de la igualdad, o que se dotase de independencia plena al CEDRE, así como de recursos suficientes y la libertad de nombrar a su propio personal<sup>445</sup>.

La Recomendación núm. 2 de Política General de la ECRI<sup>446</sup> es el documento básico que determina las características que han de tener las instituciones de igualdad. La Recomendación permite una cierta flexibilidad en el diseño, ya que contempla la existencia de una sola institución competente para todos los motivos de discriminación para los que es competente la ECRI (raza, color, lengua, religión, nacionalidad, origen nacional o étnico, orientación sexual e identidad de género así como sus intersecciones, y aquellos motivos de discriminación cubiertos por el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)), o de varias instituciones, cada una de ellas competente para motivos de discriminación específicos. La Recomendación tampoco prescribe la creación de instituciones dedicadas únicamente a la igualdad, sino que permite que las funciones que han de cumplir se residencien en otras instituciones como defensorías del pueblo. En este caso, las funciones relativas a la promoción de la igualdad deben estar explícitamente mencionadas en la norma creadora y deben contar con recursos humanos y financieros propios y suficientes. A nivel directivo, la dirección en materia de igualdad debe estar suficientemente diferenciada<sup>447</sup>.

Lo que sí debe estar garantizado, en cualquier modelo por el que se opte, es una personalidad jurídica propia, la independencia orgánica y funcional del poder legislativo, del ejecutivo y la administración y el establecimiento por ley de las características esenciales de la institución. De hecho, la propia institución debe ser creada por una ley formal, aprobada por el parlamento<sup>448</sup>. La independencia se cifra en distintos

<sup>444</sup> Informe ECRI 2018, párrs. 26 y 27.

<sup>445</sup> Quinto informe CACMMN, párrs. 16 y 72. También recomendó el refuerzo de los recursos humanos y financieros del Defensor del Pueblo para que éste pudiese cumplir adecuadamente con sus funciones de promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación, párrs. 11 y 71.

<sup>446</sup> ECRI, Recomendación núm. 2 de Política General.

<sup>447</sup> Ver *Idem*, párrs. 5 a 9. Los motivos de discriminación se enumeran en el párr. 4 b).

<sup>448</sup> Ver *Idem*, párrs. 1 a 3.



aspectos: la falta de instrucciones e interferencias por parte del Estado o de otros actores, la transparencia y competitividad de la selección de la dirección, las incompatibilidades, una remuneración adecuada y un mandato de tiempo definido<sup>449</sup>. En lo referido a los recursos, su presupuesto debe constituir una línea independiente y ser aprobado por el parlamento. Debe ser suficiente para cubrir todas sus actividades y al personal necesario, y la institución debe tener autonomía a la hora de gastarlo y de contratar a su personal. La institución de igualdad debe poder obtener fondos de otras fuentes, siguiendo las normas de contabilidad aplicables a otras autoridades<sup>450</sup>.

Las dos funciones fundamentales que la Recomendación atribuye a las instituciones independientes de igualdad son, por un lado, la promoción de la igualdad y la prevención de la discriminación y por otro, el apoyo a las víctimas de discriminación, que se desglosa en la recepción de quejas, el asesoramiento y asistencia jurídica a las víctimas, procedimientos de conciliación, legitimación activa en nombre propio o en representación de víctimas ante los órganos judiciales o extrajudiciales de resolución de conflictos, y actuación como *amicus curiae* en dichos procedimientos<sup>451</sup>. Como función opcional, se contemplan la tramitación de quejas y la adopción de decisiones vinculantes (que han de ser recurribles en vía judicial) o recomendaciones no vinculantes. Ambas exigirán a la autoridad pública o actor privado al que se dirijan<sup>452</sup> las actuaciones necesarias para poner fin a la discriminación en el caso concreto y para prevenirla en el futuro. Las resoluciones vinculantes, además, podrán imponer sanciones como el pago de compensaciones económicas y multas, o la publicación de la resolución con la identificación del infractor<sup>453</sup>.

En cuanto a la competencia, la Recomendación se refiere a todas las áreas del sector público y privado, como el empleo, membresía en organizaciones profesionales, educación, formación, vivienda, protección social, actividades sociales y culturales, bienes y servicios de acceso público con o sin contraprestación, lugares públicos, ejercicio de actividades económicas, servicios y funciones públicas, incluyendo la aplicación de la ley. Desde el punto de vista territorial, las instituciones que contempla la Recomendación de Política General núm. 2 de la ECRI han de ser competentes para todo el territorio del Estado<sup>454</sup>.

<sup>449</sup> Ver *Idem*, párrs. 22-26.

<sup>450</sup> Ver *Idem*, párrs. 27-29 y 32.

<sup>451</sup> Ver *Idem*, párrs. 10 a 16.

<sup>452</sup> La Recomendación se refiere a la determinación de infracciones de legislación antidiscriminatoria civil o administrativa (párr. 17 b), de lo que se infiere la potestad para tramitar quejas dirigidas contra actores privados.

<sup>453</sup> Ver ECRI, Recomendación núm. 2 de Política General, párrs. 17 a 20.

<sup>454</sup> *Idem*, párrs. 4 c) y 4 d).



Como instrumentos de actuación, la Recomendación se refiere a informes anuales y de investigación, a la cooperación con otras autoridades públicas, a la implicación de la sociedad civil y a la concienciación mediante una estrategia de comunicación. La Recomendación espera de las instituciones de igualdad que lleven a cabo una planificación estratégica de su actividad, y que la evalúen<sup>455</sup>. También enumera los poderes inquisitivos que deberían tener las instituciones de igualdad en sus investigaciones y en la tramitación de quejas: acceso a expedientes y documentos, visitas de inspección, interrogatorio de personas y la posibilidad de imponer multas o de obtener una orden judicial contra personas o instituciones que no colaboren<sup>456</sup>.

Finalmente, se detallan los aspectos a tener en cuenta para garantizar la accesibilidad de las instituciones de igualdad, tanto por lo que se refiere a la manera de ponerse en contacto con ellas (instalaciones, canales de acceso remoto, horarios de apertura, existencia de oficinas regionales y de actividades de acercamiento a la ciudadanía), como a la manera de presentar quejas (posibilidad de presentarlas de manera oral o escrita, en una lengua que el denunciante domine y de manera confidencial) o a las necesidades de personas con discapacidad. Las funciones y servicios de las instituciones de igualdad han de ser gratuitos<sup>457</sup>.

El CDESC también incluyó en su Observación General n.º 20 algunas consideraciones sobre la función reparadora de las instituciones encargadas de velar por la igualdad, sin hacer ningún énfasis en aspectos institucionales<sup>458</sup>. Según esta recomendación, dichas instituciones han de ser accesibles para los denunciantes, han de actuar de manera independiente, e investigar o juzgar las denuncias que se consideren pertinentes sobre discriminación (art. 2.2 del PIDESC), incluyendo denuncias en el ámbito del sector privado. Estas instituciones han de proporcionar formas de reparación eficaces, como la indemnización, la restitución, la rehabilitación, las garantías de no repetición o las excusas públicas<sup>459</sup>.

Las directivas aprobadas en la UE en materia de igualdad, y por lo que aquí importa, la Directiva 2000/43/CE, imponen a los Estados miembros la obligación de crear instituciones de igualdad dotadas de determinadas competencias: apoyo a víctimas, elaboración de encuestas e informes independientes y emisión de recomendaciones sobre cualquier asunto tocante a la discriminación. Para contribuir a un

<sup>455</sup> Ver *Idem*, párrs. 30 y 33-37.

<sup>456</sup> Ver *Idem*, párr. 21.

<sup>457</sup> Ver *Idem*, párr. 40.

<sup>458</sup> El Comité nombra a los tribunales, autoridades administrativas, instituciones nacionales de derechos humanos y defensorías del pueblo, sin hacer mención a órganos específicamente encargados de la promoción y defensa de la igualdad.

<sup>459</sup> CDESC, Observación General núm. 20.



funcionamiento adecuado y equivalente de las distintas instituciones de igualdad existentes en los Estados miembros, la Comisión Europea elaboró también unos estándares recomendatorios<sup>460</sup> que, en algunos aspectos, van más allá de las obligaciones legales derivadas de las Directivas, que están limitadas a determinados motivos de discriminación y a ciertos ámbitos de la vida. La Comisión recomienda que las competencias de las instituciones de igualdad se amplíen a los motivos y ámbitos no cubiertos por las directivas<sup>461</sup>.

La Comisión recomienda que la estructura interna de las instituciones de igualdad garantice la atención suficiente a cada motivo de discriminación para el que, o los que, sea competente la institución, de manera proporcionada al impacto de ese motivo de discriminación<sup>462</sup>.

Respecto a la asistencia a víctimas de discriminación, la Comisión recomienda que comprenda la tramitación de quejas individuales o colectivas, finalizadas mediante resoluciones o recomendaciones, y, en su caso, sanciones; el asesoramiento jurídico; actividades de mediación y conciliación y la actuación en procedimientos judiciales tanto en representación de víctimas como en el papel de *amicus curiae*. También sugiere la posibilidad de que las instituciones de igualdad intervengan en su propio nombre y de manera estratégica en procesos judiciales referidos a cuestiones estructurales y sistemáticas de discriminación<sup>463</sup>. Deben disponer de instrumentos para investigar los hechos y su actuación debe estar sujeta a garantías legales, incluyendo recursos judiciales contra aquellas resoluciones y sanciones que sean jurídicamente vinculantes<sup>464</sup>.

Por lo que se refiere a recomendaciones dirigidas a las autoridades públicas en materia de legislación, políticas públicas o programas relativos a la discriminación, se debe garantizar que se tengan en cuenta en la medida de lo posible y, en todo caso, que las autoridades públicas a las que se dirigen informen a las instituciones de igualdad sobre cómo han tenido en cuenta sus recomendaciones. Esta información debe hacerse pública<sup>465</sup>.

---

<sup>460</sup> Recomendación (UE) 2018/951 de la Comisión.

<sup>461</sup> *Idem*, p. 6.

<sup>462</sup> *Idem*.

<sup>463</sup> *Idem*.

<sup>464</sup> *Idem*, ver p. 7.

<sup>465</sup> *Idem*.



Las instituciones de igualdad deben tener la posibilidad real de llevar a cabo encuestas y de elaborar informes independientes en materia de discriminación, para lo cual deben ser capaces de llevar a cabo sus propias investigaciones<sup>466</sup>.

En cuanto a la promoción de la igualdad, las instituciones han de participar en la prevención de la discriminación mediante formación, asesoramiento y apoyo y contribuir a la difusión sobre el conocimiento público de la normativa antidiscriminatoria y de los recursos existentes. Además, deben estar habilitadas para participar en el debate público y para mantenerse en diálogo regularmente con las autoridades públicas y con grupos discriminados o interesados<sup>467</sup>.

La Recomendación de la Comisión es muy poco concreta en lo referido a garantías de independencia, pues solo señala factores a tener en cuenta, pero sí apunta a la necesidad de que el personal y la dirección estén sujetos a incompatibilidades<sup>468</sup>. Además, insiste en la necesidad de una disponibilidad suficiente de recursos, adecuada a un desarrollo efectivo y en tiempo razonable de las funciones asignadas, incluyendo la supervisión de la ejecución de sus propias decisiones, que debe formar parte de sus tareas. El personal debe ser también suficiente en número y contar con la formación y la capacitación necesarias<sup>469</sup>.

Finalmente, los procedimientos de queja han de ser gratuitos, sencillos y accesibles de manera oral, por escrito o telemática, en la lengua elegida por el denunciante. Se han de prever recursos suficientes para dar a conocer estos procedimientos entre el público. Se debe ofrecer confidencialidad a testigos, informantes y denunciante en la medida de lo posible. Se hace hincapié en la accesibilidad de locales, servicios, información y materiales para personas con discapacidad<sup>470</sup>.

### *III.3.3. Colaboración con la sociedad civil y refuerzo del trabajo conjunto*

En el apartado correspondiente de la sección dedicada a los problemas (2.3), se relataron las críticas de algunos organismos hacia el diseño y funcionamiento de consejos consultivos representativos de ciertas minorías que participan en las políticas públicas relativas a esas minorías en España. En consecuencia con ellas, el CAC-MMN recomendó en 2020 que se mejorase el funcionamiento del Consejo Estatal

---

<sup>466</sup> *Idem.*

<sup>467</sup> *Idem*, pp. 7-8.

<sup>468</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>469</sup> *Idem*, ver p. 8.

<sup>470</sup> *Idem*, ver pp. 8-9.



del Pueblo Gitano, incluyendo la definición de sus funciones y sus recursos. También recomendó el refuerzo de la cooperación con las Comunidades Autónomas, y sugirió invitar a representantes gitanos a las reuniones del grupo técnico de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas<sup>471</sup>.

Por su parte, el CPD también dio unas breves indicaciones sobre cómo mejorar la posición del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad: recomendó que se fortaleciesen su capacidad y su papel como mecanismo independiente de supervisión de aplicación de la Convención, con los recursos y la financiación suficientes para cumplir con sus funciones<sup>472</sup>.

Más allá de la colaboración y cooperación formalizada en órganos de tipo representativo y consultivo, los organismos internacionales han visto la necesidad de fomentar la cooperación con grupos discriminados y minorías también por otros cauces.

En las observaciones finales de 2016, el CEDR recomendó a España que continuase trabajando con la sociedad civil y ampliando su diálogo con las organizaciones dedicadas a la protección de los derechos humanos y a la lucha contra la discriminación racial (en relación con la preparación del siguiente informe periódico y con la aplicación de las recomendaciones de este)<sup>473</sup>. El CACMMN también recomendó en 2014 un reforzamiento del diálogo con los representantes de la comunidad musulmana sobre los distintos problemas con los que dicha comunidad se encuentra en la práctica<sup>474</sup>. En el informe de 2020, este mismo organismo se refirió a la necesidad de promover y reforzar la participación política de las personas gitanas y su implicación pública en asuntos que van más allá de las cuestiones que las conciernen a ellas mismas. Insistió en la necesidad de empoderamiento y liderazgo de las organizaciones gitanas<sup>475</sup>.

#### *III.3.4. Creación de un órgano competente de la lucha contra la discriminación en el ámbito de los medios de comunicación*

En 2016, el CEDR también recomendó la creación de un órgano independiente e imparcial, y suficientemente provisto de recursos, para vigilar la implementación de las medidas tomadas para superar los estereotipos en los medios. También se

<sup>471</sup> Quinto informe CACMMN, párrs. 22 y 198.

<sup>472</sup> Observaciones finales CPD 2019, párr. 63.

<sup>473</sup> Observaciones finales CEDR 2016, párr. 40.

<sup>474</sup> Cuarto informe CACMMN, párr. 50.

<sup>475</sup> Ver Quinto informe CACMMN, párr. 186-188.



recomendó la promoción general del uso responsable de los medios de comunicación y de la sensibilización por la diversidad.<sup>476</sup>

La ECRI, en cambio, recomendó al Estado que alentase a los mecanismos autorregulatorios de los medios de comunicación a mejorar la efectividad de los mecanismos existentes para combatir contenidos xenófobos o intolerantes, que trabajara en su concienciación y promoviese la investigación, la formación y la reflexión al respecto entre los medios de comunicación.<sup>477</sup> Por su parte, el CACMMN, en 2020, prefirió el enfoque institucional y recomendó la creación de una autoridad independiente de regulación de los medios<sup>478</sup>.

### *III.3.5. Mejora en la recogida y análisis de datos*

Entre los organismos internacionales competentes en materia de no discriminación, ha sido constante el llamado a una mejor recolección de datos sobre los grupos de personas discriminados, y a su desglose, con el fin de conocer mejor su situación, de poder compararla con la de la población general y de diseñar políticas eficaces a partir de los datos. Anteriormente, se expusieron las críticas que estos organismos han expresado respecto al Estado español en esta materia. Ahora, se examinarán las recomendaciones.

La Recomendación General nº 25 del CEDR expresa de manera ejemplar el propósito y la utilidad de una recolección y análisis de datos rigurosos. En esta Recomendación, el CEDR se propuso integrar mejor la perspectiva de género en sus exámenes sobre la discriminación racial. Para ello, pidió a los Estados que presentasen descripciones cuantitativas y cualitativas de las dificultades encontradas para garantizar a las mujeres el disfrute de los derechos de la Convención sin discriminación racial, y apuntó que “si los datos se clasifican por raza u origen étnico y se desglosan por género dentro de esos grupos raciales o étnicos, los Estados Partes y el Comité podrán determinar, comparar y tomar medidas para remediar las formas de discriminación racial contra la mujer que de otro modo podrían quedar ocultas e impunes”<sup>479</sup>.

---

<sup>476</sup> Observaciones finales CEDR 2016, párrs. 25 y 26.

<sup>477</sup> Informe ECRI 2018, párrs. 45 y 46.

<sup>478</sup> Quinto informe CACMMN, párr. 147.

<sup>479</sup> CEDR, Recomendación General nº 25 relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, 56º periodo de sesiones (2000), párr. 6, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html).



Las recomendaciones hechas por organismos dedicados a la lucha contra la discriminación por motivos específicos son coincidentes en algunos aspectos. Esto permite pensar que su aplicación es posible en un contexto de elaboración de políticas públicas contra la discriminación en general, causada por cualquier motivo y en cualquiera de sus formas.

En el ámbito de las personas con discapacidad, el CPD recomendó en 2019 que se elaborasen procedimientos sistemáticos de recopilación de datos y presentación de información en relación con las personas con discapacidad y las barreras con que se encuentran, que los datos se desglosaran y que se creasen registros sobre actuaciones como tratamientos forzados, internamientos involuntarios o uso de medios de contención. Por último, el Comité indicó que las organizaciones de personas con discapacidad debían participar en la concepción de los procedimientos de recopilación y análisis de datos<sup>480</sup>. Ya en su Observación General n° 6, el CPD había desarrollado, entre las obligaciones generales de los Estados Partes de la Convención, la de “reunir y analizar los datos y la información de investigación que proceda para detectar desigualdades, prácticas discriminatorias y cuadros de desventaja, y analizar la eficacia de las medidas destinadas a promover la igualdad”. El Comité observó que muchos Estados carecían de datos actualizados y desagregados, a pesar de que esos datos y su análisis fueran “de importancia primordial para formular medidas eficaces de lucha contra la discriminación y en favor de la igualdad”<sup>481</sup>. Más concretamente, el Comité recordó a los Estados la necesidad de recopilar, analizar y desglosar datos “por discapacidad y categoría interseccional”, así como de elaborar indicadores que tuviesen en cuenta la discapacidad “para evaluar la aplicación y el seguimiento de los progresos y la eficacia de iniciativas y políticas nuevas o en curso”<sup>482</sup>. Esta Observación General también hace referencia a la implicación de las personas con discapacidad, sin olvidar a las que viven en instituciones cerradas, y de sus organizaciones representativas en los procesos de investigación, que se deben centrar en “las experiencias vividas por las personas con discapacidad y sus requerimientos”<sup>483</sup>.

En el ámbito de los datos sobre delitos de odio, la ECRI recomendó especialmente interconectar las estadísticas policiales con las judiciales en esta materia, para poder saber hasta qué punto los delitos denunciados llegan a fases judiciales y son finalmente calificados como tales delitos en las resoluciones judiciales<sup>484</sup>. En su

<sup>480</sup> Observaciones finales CPD 2019, párr. 59.

<sup>481</sup> CPD, Observación General n°6, párr. 34.

<sup>482</sup> *Idem*, párr. 71.

<sup>483</sup> *Idem* 6, párrs. 35 y 71.

<sup>484</sup> Informe ECRI 2018, párrs. 49 y 50.





Recomendación General núm. 15, la ECRI ya había detectado deficiencias en la recolección de datos<sup>485</sup> y recomendado la recolección de datos sobre discurso de odio, no limitada al ámbito penal, así como su uso por las autoridades competentes, su desagregación y diseminación. Dichos datos deberían servir, a continuación, para desarrollar estrategias contra el discurso de odio. La ECRI recomendó la elaboración de estudios en forma de encuestas y estudios de campo para poder comprender mejor las condiciones propicias para la expansión del discurso de odio<sup>486</sup>. Para la ECRI, la recolección y el análisis de datos sobre el uso del discurso de odio deben realizarse de manera mucho más coherente, sistemática y comprensiva<sup>487</sup>. Debe haber, además, una autoridad responsable de garantizar que las distintas instituciones y organismos públicos apliquen este enfoque efectivamente<sup>488</sup>. Entre las diversas recomendaciones que hace al respecto, de las que se hablará con más profundidad en el apartado relativo al combate contra el discurso de odio, la ECRI formula algunas que son de interés aquí, cuando se trata de la recogida de datos como parte de las políticas antidiscriminatorias en general. Por ejemplo, la ECRI subraya la importancia del uso de técnicas de recopilación y análisis, así como de tecnologías modernas de procesamiento. La agregación y anonimización de los datos no debe impedir su desagregación en unidades informativas que permitan conocer la situación de grupos particulares (definidos, por ejemplo, por discapacidad, género o creencias religiosas) o identificar características del uso del discurso de odio (como el tipo de usuario o el lugar). De esta manera, se pueden discernir tendencias o vulnerabilidades<sup>489</sup>. También se recomienda la difusión de los datos y análisis, no sólo entre las instituciones o personas formalmente responsables por combatir el discurso de odio, sino también entre políticos y líderes religiosos o comunitarios. Es importante para la ECRI difundir los datos en un formato apropiado y accesible para los medios de comunicación<sup>490</sup>.

Otra Recomendación de Política General muy anterior de la ECRI se dedicó a las encuestas sobre las experiencias y percepciones de la discriminación y el racismo desde el punto de vista de sus víctimas potenciales<sup>491</sup>. Esta Recomendación incluye directrices para los Estados sobre diferentes aspectos:

---

<sup>485</sup> Ver ECRI, Recomendación núm. 15 de Política General, párrs. 76 y 77.

<sup>486</sup> *Idem*, párrs. 74 y 75.

<sup>487</sup> *Idem*, párr. 78.

<sup>488</sup> *Idem*, párr. 87.

<sup>489</sup> *Idem*, párr. 85.

<sup>490</sup> Párr. 86.

<sup>491</sup> ECRI, Recomendación núm. 4 de Política General: Encuestas nacionales sobre la experiencia y la percepción de la discriminación y del racismo por las víctimas potenciales, aprobada el 6 de marzo de 1998, CRI(98)30, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.4>.



- El propósito general de este tipo de encuestas: obtener datos sobre la percepción y experiencias de miembros de grupos vulnerables, para complementar y enriquecer la información cuantitativa sobre incidentes de racismo y sobre opiniones y actitudes de la mayoría de la población.<sup>492</sup> Los resultados de estas encuestas se pueden usar para identificar áreas que requieren especialmente de actuaciones, para evaluar y elaborar políticas, para concienciar sobre los problemas de discriminación vistos por sus víctimas y sobre la percepción que tienen de determinadas instituciones o servicios.<sup>493</sup>
- La organización práctica de las encuestas: Qué factores tener en cuenta al elegir a los grupos a los que se encuestará y a su categorización (por ejemplo, el tamaño del grupo en cuestión o la información ya disponible sobre él), el uso de grupos de control, el aprovechamiento de información desglosada contenida en censos de población, o prepararse para afrontar las dificultades de ciertos grupos para ser cubiertos por esas encuestas.<sup>494</sup>
- El diseño de las encuestas.<sup>495</sup> Entre las cuestiones que se pueden abordar, la ECRI señala tres grupos: 1) Experiencias de contacto y posible trato injusto con las autoridades y con el sector privado. 2) Percepción por las minorías de sus oportunidades de participación igual en la sociedad, medida en la que se han materializado esas oportunidades y conocimiento de las medidas tomadas para mejorar la situación de las minorías. 3) Percepción de la presencia de racismo en la sociedad y las instituciones, y actitudes y percepciones de las propias personas pertenecientes a minorías respecto al país en el que viven.
- Encuestas de seguimiento, que se pueden realizar para conocer los cambios en los patrones de discriminación y racismo a lo largo del tiempo y para incluir a nuevos grupos<sup>496</sup>.

En estas recomendaciones, aunque algunas estén dirigidas a la lucha contra la discriminación de colectivos o en ámbitos específicos, se pueden identificar ideas de carácter general. La primera y fundamental es la necesidad de contar con datos para poder elaborar y evaluar adecuadamente políticas y planes de lucha contra la discriminación. Esos datos deben estar desagregados, de manera que revelen información sobre la situación de grupos concretos más allá de las medias y los datos referidos

<sup>492</sup> *Idem*, párr. 1.

<sup>493</sup> *Idem*, párr. 11.

<sup>494</sup> *Idem*, párrs. 2-7.

<sup>495</sup> *Idem*, ver párr. 8.

<sup>496</sup> *Idem*, párr. 10.



a la población en general. La perspectiva de los grupos minoritarios, sus experiencias y las vulneraciones de derechos específicas que sufren se deben incluir, desde su diseño, en las actividades de recogida y análisis de datos. Para ello, se ha de instrumentar su participación en dichas actividades. Se ha de contar con los medios materiales y tecnológicos necesarios. Los datos resultantes deben ser públicos, y se deben diseminar sobre todo entre las personas e instituciones no solo con responsabilidad por la lucha contra la discriminación, sino con capacidad para influir positivamente en ella.

En el ámbito de los derechos humanos, la ACNUDH publicó en 2018 una guía sobre el enfoque de derechos humanos aplicado a la recolección de datos<sup>497</sup>. Esta guía recuerda que los Estados miembros de la ONU se comprometieron con la desagregación sistemática de datos como método para contribuir mejor al alcance y medición de los objetivos de la Agenda 2030. El enfoque de derechos humanos se justifica porque la desagregación de datos según motivos de discriminación no resulta neutral de acuerdo con esta guía y conlleva riesgos graves. Por ello, se estima que el enfoque de derechos humanos puede realizar una aportación significativa<sup>498</sup>. Bajo esta premisa, la guía elabora seis principios básicos, que aquí solamente se enunciarán acompañados de breves explicaciones. Para un conocimiento más profundo de los mismos, nos remitimos a la guía.

1. Participación de los grupos de población pertinentes en los procesos de recolección de datos, incluyendo la planificación, la recolección, el análisis y la difusión. La toma de decisiones sobre la participación debe ser transparente y equitativa. Las instituciones que recolectan los datos han de actuar de manera proactiva a este respecto.
2. Desagregación de datos: La desagregación permite a los usuarios de los datos comparar grupos de población y comprender las situaciones de grupos específicos. Para llevarla a cabo, se han de recolectar datos sobre las características relevantes, lo que ha tener lugar de acuerdo con las características reconocidas por el derecho internacional de los derechos humanos (sexo, edad, etnia, estatus migratorio, discapacidad, religión, estado civil, ingresos, orientación sexual e identidad de género).

---

<sup>497</sup> ACNUDH, *A human rights-based approach to data. Leaving no one behind in the 2030 Agenda for sustainable development*, Naciones Unidas, Ginebra, 2018, disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>.

<sup>498</sup> *Idem*, p. 2.



3. Autoidentificación (self-identification): Respecto a la recolección de datos, las poblaciones muestreadas deben tener la posibilidad de definirse a sí mismas como parte o no de las comunidades o grupos cuya situación se quiere conocer. Las personas deben tener la opción de revelar o no información sobre las características personales que determinen la pertenencia a esos grupos. Además, se postula el principio de *do no harm*: Las actividades de recolección de datos no han de tener un impacto negativo sobre las personas. Los datos relativos a motivos de discriminación enumerados en el punto anterior se deben preservar con seguridad y usarse únicamente en beneficio de las personas a las que se refieren y de la sociedad en su conjunto.
4. Transparencia: las instituciones que recogen los datos deben proporcionar información accesible sobre sus operaciones, incluyendo el diseño de sus investigaciones y su metodología de recolección de datos. Los datos recopilados por instituciones públicas deben ser accesibles al público.
5. Privacidad: Los datos obtenidos por los recolectores deben ser adecuadamente protegidos y su confidencialidad preservada. Se deben dar garantías de protección de datos. La confidencialidad de las respuestas e información personal de los individuos se deben mantener. La publicación de los datos no debe permitir de manera directa ni indirecta la identificación de personas.
6. Responsabilidad y rendición de cuentas (accountability): Quienes recojan datos responden del respeto a los derechos humanos en sus operaciones. No se debe olvidar que las entidades públicas encargadas de los datos son sujetos obligados por los derechos humanos. Por otra parte, los datos se deben usar para exigir responsabilidades a los Estados y a otros actores en materia de derechos humanos, y ponerse a disposición de los actores de la sociedad que cumplen esta función.

Como se indicó en el epígrafe dedicado a las deficiencias detectadas por los organismos internacionales, resumiremos aquí muy sucintamente las recomendaciones formuladas por el Subgrupo sobre datos de igualdad del Grupo de alto nivel de la Comisión Europea sobre no discriminación, igualdad y diversidad. Lo hacemos en último lugar por tratarse de directrices y recomendaciones de carácter más técnico y práctico. Como anteriormente, nos remitimos al documento elaborado por el Subgrupo para un conocimiento más profundo<sup>499</sup>.

---

<sup>499</sup> GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE NO DISCRIMINACIÓN, IGUALDAD Y DIVERSIDAD DE LA COMISIÓN EUROPEA, op. cit.



### Directrices institucionales y estructurales

- Elaborar un panorama de las fuentes existentes de datos de igualdad y de las lagunas existentes, para establecer una base para un enfoque más sistemático y evitar duplicidades, y para identificar las necesidades existentes en términos de datos de igualdad.
- Promover la cooperación entre instituciones en la recogida y uso de los datos de igualdad, en forma de grupos de trabajo que coordinen y hagan un seguimiento de los avances realizados respecto a las deficiencias y necesidades detectadas en el panorama.
- Crear una central de datos de igualdad y no discriminación, que facilite la accesibilidad y el uso de los datos por parte de diferentes actores.
- Aumentar las capacidades institucionales para recolectar datos de igualdad sólidos y fiables, mediante financiación y formación.
- Facilitar y promover el uso de los datos de igualdad, mediante su rápida diseminación en un formato y lenguaje accesibles. El objetivo final es que los datos de igualdad sean incorporados en el ciclo de elaboración de políticas públicas. Esta incorporación dependerá de: 1) La voluntad de practicar una elaboración de políticas basada en datos y evidencias. 2) La disponibilidad de datos de igualdad en el momento adecuado. 3) La accesibilidad de los datos de igualdad para los medios de comunicación y el público.

### Directrices operativas

- Garantizar que los datos de igualdad sean comprensivos y completos, para lo cual se recomienda: recurrir a una amplia gama de fuentes, garantizar que todas las áreas fundamentales de la vida en las que se puede dar la discriminación estén cubiertas, explotar los datos disponibles exhaustivamente, desarrollar sistemas de recolección y publicación de datos estadísticos sobre casos de discriminación y su devenir judicial o administrativo; transversalizar la discriminación interseccional y múltiple en la recolección y análisis de datos, promocionar la vinculación entre diferentes fuentes de datos y potenciar la escala regional en el análisis.
- Transversalizar los datos de igualdad en las macroencuestas: recoger a través de ellas información relativa a la igualdad y la no discriminación, mediante variables y preguntas pertinentes y desagregando los datos obtenidos en tanto sea posible de acuerdo con los diferentes motivos de discriminación.
- Garantizar una recogida de datos oportuna para el uso proyectado y periódica: los datos han de estar disponibles en un periodo de tiempo razonable, que



garantice su relevancia para el propósito para el que han sido recogidos. Esto requiere, entre otras cosas, una recogida de datos sistemática y periódica y una identificación y observación sistemática de las tendencias resultantes, así como el desarrollo de una metodología común para distintos actores dedicados a la recolección de datos.

- Reforzar la validez y la fiabilidad de los datos de igualdad: Para ello, se recomienda seguir el enfoque de derechos humanos propuesto por la Oficina del Alto Comisionado de la ONU y reforzar la participación, consulta y cooperación con las comunidades y grupos sobre los que se pretende recoger los datos. También se recomienda eliminar ambigüedades de los cuestionarios, afinar el uso de indicadores sustitutivos y desarrollar criterios de calidad de los indicadores como la coherencia, la claridad, la oportunidad, la puntualidad, la exactitud, la continuidad, la objetividad, la relevancia, la comparabilidad y la transparencia.
- Garantizar la representatividad de los datos de igualdad, de manera que las muestras tomadas reflejen correctamente las características esenciales del grupo social al que se pretende estudiar. El tamaño de las muestras debe ser suficiente, y se deben evitar sesgos que propicien o desincentiven la participación de determinados grupos de personas. Es necesario para ello llegar hasta los grupos infrarrepresentados y realizar encuestas específicamente dirigidas a ellos, pero también incluirlos en encuestas existentes, y potenciar métodos cualitativos que puedan compensar el tamaño reducido de algunas muestras y reforzar la representatividad y la validez.
- Mejorar la comparabilidad de los datos de igualdad: Para ello, es necesario encontrar posibles diferencias en las definiciones y en los sistemas de clasificación y categorización, y armonizarlos en la medida de lo posible. También se recomienda armonizar el diseño de la recogida de datos y, donde no se pueda alcanzar la comparabilidad, al menos proporcionar directrices de interpretación sobre las diferencias entre las fuentes de datos, las definiciones y diseños. Por último, se aconseja el potenciamiento de la comparabilidad internacional de los datos.

### *III.3.6. Elaboración y evaluación de planes y estrategias para la lucha contra la discriminación*

Existe una coincidencia notable entre los diferentes organismos internacionales examinados aquí en torno a la necesidad de planes, programas y estrategias para luchar contra la discriminación. No basta con normas, sino que es necesario contar con planes concretos de actuación para traducir el contenido de las normas en acciones específicas en la realidad práctica. Los organismos internacionales no se han



contentado con señalar esto, sino que también han proporcionado directrices acerca de las características, elaboración y evaluación de dichos planes con el fin de contribuir a su efectividad.

En el epígrafe dedicado a los problemas de las políticas antidiscriminatorias españolas señalados por los organismos internacionales, referenciamos las observaciones de los dos organismos del Consejo de Europa incluidos en este estudio. Las recomendaciones que hicieron al respecto se recogen aquí:

En su informe de 2014 sobre España, el CACMMN incluyó, entre las recomendaciones que precisaban una actuación inmediata por parte del Estado, el “velar por que los programas destinados a promover la igualdad plena y efectiva de las personas gitanas incluyan objetivos claros y actuaciones bien definidas, y que estén dotados de fondos apropiados y expresamente asignados a sus propósitos, así como velar por un seguimiento eficaz del impacto de dichos programas, en concertación con representantes de las personas gitanas”<sup>500</sup>. Como apuntamos, el informe posterior de 2020 de este mismo organismo indica que los problemas señalados en 2014 han sido abordados. No obstante, el Comité reiteró que “para promover la integración efectiva de las personas pertenecientes a grupos minoritarios desfavorecidos en el plano socioeconómico, se deben elaborar y poner en práctica estrategias globales a largo plazo. Se les deben asignar oportunamente recursos suficientes a todos los niveles operativos, y especialmente, a nivel local. Además, la puesta en práctica de estas políticas ha de ser objeto de un seguimiento riguroso y de una evaluación de su impacto, en colaboración estrecha con representantes de las minorías afectadas, con el objetivo de adaptarlos y reforzarlos a lo largo del tiempo”.<sup>501</sup>

Por su parte, la ECRI recomendó la actualización de la Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, la inclusión de indicadores para poder medir los progresos realizados en la obtención de los objetivos propuestos por la propia estrategia y la mejora de su financiación.<sup>502</sup>

En sus observaciones finales de ese mismo año, el CDESC recomendó a España la elaboración y utilización de indicadores sobre el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales para facilitar la evaluación de los progresos en el

---

<sup>500</sup> Cuarto informe CACMMN, p. 2.

<sup>501</sup> Quinto informe CACMMN, párr. 198.

<sup>502</sup> Informe ECRI 2018, párrs. 41 y 42.



cumplimiento de sus obligaciones con el PIDESC, y remitió a los indicadores de derechos humanos elaborados por la ACNUDH <sup>503</sup>.

Ya en el plano de las recomendaciones de carácter general, el CDESC señala en su Observación General n° 20 la importancia de los planes de acción, políticas y estrategias para combatir la discriminación, más allá de la legislación: plantea que la lucha contra la discriminación requiere un enfoque integral que incluya leyes, políticas y programas. Dice el Comité que tales planes han de abarcar a todos los grupos afectados por los motivos prohibidos de discriminación. Por último, recuerda que las medidas y sus resultados se deben supervisar y evaluar mediante “indicadores y elementos de comparación apropiados, desglosados en función de los motivos prohibidos de discriminación.”<sup>504</sup> En un sentido similar se expresa la Observación General n° 31 del CEDR, dedicada a la justicia penal. En ella se recomienda la puesta en práctica de estrategias o planes de acción nacionales para eliminar la discriminación racial de manera estructural. Tales estrategias deben contener objetivos definidos, acciones específicas e indicadores para medir los progresos<sup>505</sup>.

### *III.3.7. Abordaje de los impactos desproporcionadamente desfavorables de las políticas públicas sobre grupos minoritarios o discriminados*

En conexión directa con las recomendaciones recogidas en los dos apartados anteriores, se pueden considerar las que vienen a continuación sobre el estudio de los impactos de determinadas políticas sobre grupos de población discriminados. Efectivamente, para poder conocer los impactos diferenciales de políticas y planes, es necesario, primero, que dichos planes existan; segundo, que sean evaluados y tercero, que las evaluaciones se basen sobre datos recogidos de manera coherente con el objetivo de identificar la distinta afectación de diferentes grupos. Para ello, deberán desglosarse los datos convenientemente.

En el plano legislativo, la Observación General n° 31 del CEDR apunta que se deberían considerar indicadores de causas potenciales de discriminación racial “los

<sup>503</sup> Observaciones finales CDESC 2018, párr. 53.  
ACNUDH, *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/627147?ln=es>.

<sup>504</sup> Ver CDESC, Observación General n° 20, párrs. 38, 39 y 41.

<sup>505</sup> CEDR, Recomendación General n° 31 sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, 65° periodo de sesiones (2005), párr. 5 i), disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CERD/00 3 obs grales CERD.html#GEN31](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CERD/00%203%20obs%20grales%20CERD.html#GEN31).





efectos discriminatorios indirectos que pueden tener ciertas legislaciones nacionales, particularmente las leyes relativas al terrorismo, la inmigración, la nacionalidad, las penas que prevén la prohibición de entrada o la expulsión del territorio nacional contra no nacionales, así como las leyes que tienen por objeto penalizar a ciertos grupos o la pertenencia a ciertas comunidades sin motivo legítimo.” El Comité recomienda que los Estados eliminen los efectos discriminatorios de esas leyes y que respeten el principio de proporcionalidad en su aplicación a personas pertenecientes a grupos raciales y étnicos, a los no ciudadanos, los gitanos, pueblos autóctonos, poblaciones desplazadas, grupos especialmente expuestos a la marginación, mujeres y niños<sup>506</sup>.

Para evitar efectos discriminatorios de las medidas de austeridad y para garantizar el respeto al contenido esencial de los derechos económicos, sociales y culturales afectados, el CDESC recomendó en 2018 a España que evaluase exhaustivamente los efectos de las medidas de austeridad en el disfrute de dichos derechos, especialmente, entre personas y grupos desfavorecidos y marginados como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los gitanos y romaníes, los refugiados, los solicitantes de asilo, y los migrantes. Se recomendó también que el Estado, en consulta con los grupos afectados, valorase la posibilidad de dar por finalizadas las medidas de austeridad. También se recomendó un análisis de las consecuencias distributivas de la política fiscal y de la carga impositiva soportada por los distintos sectores de la población, incluyendo a los grupos marginados y desfavorecidos<sup>507</sup>.

En recomendaciones más específicas relativas a la educación o el mercado de trabajo, la ECRI recomendó, por su parte, la identificación de los grupos con más dificultades de acceso y el desarrollo de un conjunto de objetivos, acompañados de indicadores, objetivos mínimos y valores concretos<sup>508</sup>.

### *III.3.8. Erradicación del uso de perfiles étnicos*

En el apartado dedicado a las deficiencias, ya tuvimos ocasión de mencionar brevemente algunas indicaciones o directrices que los organismos internacionales han impartido al Estado español para eliminar el uso de perfiles étnicos en actuaciones, sobre todo, de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Sobre este asunto, la ECRI ha

---

<sup>506</sup> *Idem*, párr. 4 b).

<sup>507</sup> Ver Observaciones finales CDESC 2018, párrs. 14 y 16.

<sup>508</sup> Informe ECRI 2018, párrs. 74, 77.



elaborado una Recomendación General dedicada al combate del racismo en la actuación policial, sobre la que nos detendremos ahora<sup>509</sup>.

Esta Recomendación General proporciona, en primer lugar, una definición *de racial profiling*: “El uso por parte de la policía, sin justificación objetiva y razonable, de motivos como la raza, el color, la lengua, la religión, la nacionalidad y el origen nacional o étnico en sus actividades de control, vigilancia o investigación.” Recomienda que el uso de perfiles raciales esté claramente definido y prohibido por ley<sup>510</sup>. Además, indica que los mencionados poderes de control, vigilancia o investigación sólo se deben ejercer sobre el fundamento de sospechas basadas en criterios objetivos, y que se debe dar a los agentes de policía la formación adecuada a estos respectos.<sup>511</sup> De nuevo aquí, se estima que el estudio de la práctica policial es necesario para erradicar prácticas racistas, y que dicho estudio debe desglosar datos de acuerdo con los motivos de discriminación.<sup>512</sup> Por el lado preventivo y represivo, se recomienda concienciar a los agentes de una política de tolerancia cero con actuaciones discriminatorias o motivadas racialmente,<sup>513</sup> y crear una instancia independiente de los servicios de policía y fiscalía competente para investigar alegaciones de dichas actuaciones<sup>514</sup>.

### III.3.9. Eliminación de la segregación escolar

A pesar de que varios organismos se han mostrado preocupados por este tema, como se resumió en el epígrafe anterior, sus recomendaciones han sido breves y poco específicas. Algunas de ellas se apuntaron ya al hablar de las deficiencias. Aquí se profundizará en otras que algunos de los organismos internacionales han elaborado con más profusión.

Para poner fin a la segregación escolar, en este caso, de la población gitana, el CACMMN recomendó en 2014 que se investigase sobre las razones que explican la alta concentración de alumnado gitano en determinadas escuelas, y que se velase por que los criterios de admisión y la evaluación de resultados no conllevasen una

---

<sup>509</sup> ECRI, Recomendación núm. 11 de Política General sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito policial, adoptada el 29 de junio de 2007, CRI(2007)39, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.11>.

<sup>510</sup> *Idem*, párr.1. Traducción propia.

<sup>511</sup> *Idem*, párrs. 3 y 4.

<sup>512</sup> *Idem*, párr. 2.

<sup>513</sup> *Idem*, párr. 7.

<sup>514</sup> *Idem*, párr. 10.



discriminación del alumnado gitano ni su concentración en determinados centros o aulas.<sup>515</sup>

La Recomendación General nº 10 de la ECRI sobre el combate del racismo y de la discriminación racial en y a través de la escuela<sup>516</sup> incluye algunos aspectos relevantes para la eliminación de la segregación escolar. En primer lugar, la Recomendación pide garantizar una educación obligatoria, gratuita y de calidad para todos y todas. Para ello, se dan algunas pautas: realizar estudios sobre la situación de niños y niñas pertenecientes a grupos minoritarios en el sistema educativo (asistencia, abandono y terminación de ciclos, resultados y progresos); identificar sus problemas en el entorno escolar, y diseñar políticas para promover la asistencia y participación en el sistema educativo en colaboración con los grupos minoritarios afectados. Aquí se incluyen varias actuaciones posibles, como la obligación de las escuelas de promover la igualdad; tener en cuenta la dimensión socioeconómica (sobre todo, empleo y vivienda) a la hora de evitar la sobrerrepresentación de grupos minoritarios en determinados centros; evitar la separación por clases, pero, al mismo tiempo, organizar clases preparatorias, por un tiempo limitado, para niños y niñas de grupos minoritarios que les permitan, por ejemplo, aprender la lengua vehicular; incorporar profesores pertenecientes a grupos minoritarios o asegurar la participación de los progenitores, niños y niñas de grupos minoritarios en las decisiones y actividades de la escuela<sup>517</sup>. También se incluye una larga lista de medidas sobre el combate de la discriminación racial en la escuela, que, de manera más indirecta, puede contribuir a prevenir la segregación<sup>518</sup>.

Respecto a la segregación de alumnos y alumnas con discapacidad, el CPD instó al Estado español a acelerar la reforma legislativa con el fin de definir claramente la inclusión y sus objetivos específicos en cada nivel de enseñanza. Se recomendó que la educación inclusiva se considerase como un derecho de acceso a “las oportunidades de aprendizaje inclusivo del sistema de enseñanza general”. Además, se recomendó una política integral de educación inclusiva y estrategias para promover una cultura de inclusión en la enseñanza general<sup>519</sup>.

---

<sup>515</sup> Cuarto informe CACMMN, párr. 83.

<sup>516</sup> ECRI, Recomendación núm. 10 de Política General: La lucha contra el racismo y la discriminación racial en la educación escolar y a través de ella, adoptada el 15 de diciembre de 2006, CRI(2007)6, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.10>.

<sup>517</sup> Ver *Idem*, párrs. I.1 a I.3.

<sup>518</sup> Ver *Idem*, párrs. II.1 y II.2.

<sup>519</sup> Observaciones finales CPD 2019, párrs. 45-47.



### *III.3.10. Investigación y sanción de incidentes racistas o discriminatorios*

Los organismos internacionales de supervisión han dado gran importancia al hecho de que los incidentes de carácter racista o discriminatorio, entren o no dentro del ámbito penal, sean debidamente investigados, perseguidos y sancionados en su caso, con las reparaciones correspondientes para sus víctimas. Después de haber visto las deficiencias que han señalado a este respecto en España, veremos ahora sus recomendaciones.

De manera general, en 2014, el CACMMN animó encarecidamente a las autoridades españolas a continuar con sus esfuerzos para mejorar la denuncia, registro, instrucción, persecución y sanción de delitos motivados por el odio.<sup>520</sup>

Con más concreción, la ECRI recomendó en su informe de 2018 que se interconectasen las estadísticas policiales y judiciales sobre delitos de odio, para poder saber de esa manera hasta qué punto estos delitos son llevados ante fiscalías y tribunales y si son efectivamente calificados y castigados como delitos racistas, transfóbicos u homofóbicos<sup>521</sup>.

La mayor parte de las recomendaciones en este terreno las encontramos en documentos de carácter más general, como observaciones y recomendaciones generales de los organismos incluidos en este repaso.

La Recomendación núm. 11 de Política General de la ECRI contiene algunas directrices sobre el papel de la policía en el combate de incidentes racistas. Así, se debe partir de una definición amplia de "incidente racista", que, según la propia Recomendación de Política General, será cualquier incidente que sea percibido como racista por la víctima u otras personas. Las víctimas y testigos han de ser animadas a denunciar. Las investigaciones sobre delitos racistas han de ser exhaustivas, y tener en cuenta la motivación racista. Por último, ha de existir un sistema de registro y seguimiento de los incidentes y de su curso posterior ante fiscalías o tribunales; especialmente, se debe observar si los incidentes se califican jurídicamente como racistas o no<sup>522</sup>.

Esta misma Recomendación de Política General, que está dedicada al combate contra el racismo y la discriminación racial en las actividades policiales, también da

---

<sup>520</sup> Cuarto informe CACMMN, párr. 62.

<sup>521</sup> Informe ECRI 2018, párrs. 49 y 50.

<sup>522</sup> ECRI, Recomendación núm. 11 de Política General, párrs. 11-14.



orientaciones sobre cómo mejorar las relaciones entre las fuerzas policiales y las personas pertenecientes a minorías, cuestión que puede incidir favorablemente en la tasa de denuncias. Entre otras cosas, se recomienda el establecimiento de marcos de diálogo y cooperación entre unos y otros, la incorporación de personas pertenecientes a minorías a las fuerzas policiales, servicios de interpretación o una obligación legal dirigida a las fuerzas policiales de promover la igualdad y prevenir la discriminación racial en su actuación<sup>523</sup>. En el informe sobre España del año 2018, la ECRI recomendó específicamente que las autoridades policiales y las fiscalías especializadas en discurso de odio reforzasen sus contactos con la sociedad civil y estableciesen con ellas un diálogo regular a nivel local, regional y estatal para fortalecer la confianza mutua y empoderar a las víctimas<sup>524</sup>.

La Observación General nº 31 del CEDR, dedicada a los sistemas de justicia, indica que los Estados deben disponer de información completa sobre las denuncias, enjuiciamientos y sentencias referidas a actos de racismo y xenofobia, y también sobre las reparaciones concedidas a las víctimas<sup>525</sup>.

El CIEDR establece en su artículo 6 el derecho a un recurso efectivo contra todo acto de discriminación racial y a pedir una reparación justa. Por ello, la Observación general recomienda una serie de medidas y actuaciones encaminadas a facilitar el acceso a la justicia. La primera es facilitar información jurídica a grupos vulnerables, mediante servicios de consulta, información y atención en los lugares en los que esas personas viven, y mediante la cooperación con la abogacía, universidades u ONGs especializadas<sup>526</sup>.

Para promover y facilitar la denuncia de incidentes y delitos de odio o discriminación ante las autoridades competentes, el CEDR recomienda la presencia y accesibilidad de servicios de policía allí donde residan las personas pertenecientes a colectivos víctimas de marginación. Las denuncias de las personas víctimas de actos de racismo se deben registrar y tramitar sin demora. Las investigaciones sobre ellas han de ser efectivas, independientes e imparciales, y los expedientes se deben conservar en bases de datos. La negativa de un agente a recibir una denuncia por racismo ha de estar castigada disciplinaria o penalmente<sup>527</sup>.

---

<sup>523</sup> *Idem*, párrs. 15-20.

<sup>524</sup> Informe ECRI 2018, párrs. 52 y 53.

<sup>525</sup> CEDR, Observación General núm. 31, párr. 3.

<sup>526</sup> *Idem*, párrs. 7-9.

<sup>527</sup> *Idem*, párrs. 10-12.



Como paso previo a la vía judicial, se sugiere el recurso a mecanismos alternativos de resolución de conflictos como la mediación y la conciliación. Sobre la iniciación de procesos judiciales, el CEDR apunta la pertinencia de sensibilizar a la fiscalía sobre el interés del enjuiciamiento de actos racistas. Respecto al tratamiento de denuncias de racismo en vía judicial, se recomienda: reconocer a las víctimas y a las asociaciones de defensa un estatus procesal, concederles asistencia jurídica e interpretación gratuitas, informarlas sobre el desarrollo del proceso, protegerlas a ellas y a sus familiares de intimidaciones y represalias, y considerar la posibilidad de suspender en sus funciones, durante la investigación, a los agentes del Estado contra quienes se dirijan las denuncias, si es el caso. Debe haber planes de ayuda e indemnización a las víctimas<sup>528</sup>.

La víctima debe tener un papel importante en el proceso judicial, y ser escuchada en instrucción y juicio, tener acceso a información y la posibilidad de impugnar pruebas y someterse a careos con testigos adversos. Todo el juicio, y en especial, los interrogatorios y careos, se deben realizar con la necesaria sensibilidad en materia de racismo. El proceso ha de desarrollarse en un plazo razonable y garantizar una reparación adecuada por los daños materiales y morales causados por la discriminación racial<sup>529</sup>.

Las recomendaciones generales de la ECRI han abordado específicamente la denuncia e investigación de actos de racismo cometidos por agentes estatales. Así, la Recomendación núm. 7 de Política General aconseja que, para los actos de discriminación cometidos por agentes de policía, control de fronteras, ejército o personal penitenciario, existan autoridades independientes encargadas de investigarlas<sup>530</sup>. La Recomendación núm. 11 de Política General detalla más actuaciones: asegurar que la legislación que prohíbe la discriminación comprenda las actividades policiales, formación de los agentes sobre derechos humanos, racismo y tolerancia cero contra la discriminación racial, recursos de apoyo y asesoramiento para las víctimas, investigaciones efectivas y sanciones apropiadas y de nuevo, un organismo independiente encargado de llevarlas a cabo<sup>531</sup>.

Las personas con discapacidad sufren también actos de discriminación que deben ser adecuadamente investigados, sancionados y reparados, llegado el caso. El CPD ha recomendado, de manera similar a los otros organismos, que se haga un seguimiento de las denuncias de discriminación motivada por la discapacidad,

<sup>528</sup> *Idem*, párrs. 15-18.

<sup>529</sup> *Idem*, párr. 19.

<sup>530</sup> ECRI, Recomendación núm. 7 de Política General, párr. 28.

<sup>531</sup> ECRI, Recomendación núm. 11 de Política General, párrs. 5-10.



desglosando por sexo, edad, barreras detectadas y sector en el que se produjo la discriminación. También se recomienda proporcionar información sobre los casos resueltos extrajudicialmente y sobre los que se han judicializado, sobre los resultados de los procesos judiciales y sobre las indemnizaciones y sanciones a las que dieron lugar.<sup>532</sup> Las personas con discapacidad han de tener acceso a la justicia en igualdad de condiciones. Los mecanismos de denuncia han de ser accesibles y eficaces, se debe proporcionar asistencia jurídica asequible. El Comité sugiere el establecimiento de recursos judiciales colectivos<sup>533</sup>, y aconseja el desplazamiento de la carga de la prueba del demandante por discriminación al demandado en procesos civiles. También se menciona la protección de denunciantes de discriminación frente a consecuencias adversas<sup>534</sup>.

### *III.3.11. Lucha contra el discurso de odio*

Algunas de las recomendaciones recogidas en el apartado anterior sobre la lucha contra incidentes racistas y discriminatorios, en general, se pueden aplicar también a la lucha contra el discurso de odio en particular; por ejemplo, las recomendaciones de la ECRI a España sobre la vinculación entre estadísticas policiales y judiciales y sobre el seguimiento de datos y casos, o sobre las relaciones entre autoridades y grupos vulnerables.

Respecto al discurso de odio en internet, la ECRI aconsejó a España que se inspirase en la legislación de otros Estados miembros del Consejo de Europa relativa al borrado de mensajes de odio. También recomendó el uso del Derecho civil y administrativo, así como de los mecanismos de regulación y autorregulación, con el objetivo de eliminar los mensajes de odio rápidamente de internet y de las redes sociales, y también para facilitar la persecución y condena de sus autores.<sup>535</sup> Precisamente, procurar la persecución y sanción eficaces del discurso de odio, tanto en internet como en medios audiovisuales, fue una de las tres recomendaciones necesitadas de actuación inmediata que el CACMMN emitió en 2014 en su informe periódico sobre España<sup>536</sup>. En 2020, este mismo Comité animó a las autoridades a tomar medidas para animar a denunciar a las víctimas de antigitanismo, discurso de odio u otras infracciones motivadas por el odio<sup>537</sup>.

<sup>532</sup> CPD, Observación General núm. 6, párr. 73 g).

<sup>533</sup> *Idem*, párr. 73 h).

<sup>534</sup> *Idem* párr. 73 i).

<sup>535</sup> Informe ECRI 2018, párrs. 54 y 55.

<sup>536</sup> Ver Cuarto informe CACMMN, p. 2.

<sup>537</sup> Quinto informe CACMMN, párr. 141.



La ECRI ha elaborado dos recomendaciones generales pertinentes para el discurso de odio en internet. En su temprana Recomendación de Política General núm. 6, además de recurrir a instrumentos propios de la cooperación y las relaciones internacionales, instó a garantizar que la legislación nacional existente fuese aplicable también a los delitos de racismo, xenofobia o antisemitismo cometidos a través de internet, que se formase adecuadamente a las autoridades competentes para combatirlo y que existiese alguna autoridad que pudiera actuar como observatorio, centro de mediación y apoyo en la preparación de códigos de conducta. También aconsejó el apoyo de iniciativas de la sociedad civil, delimitar jurídicamente de manera precisa las responsabilidades de quienes albergan (*host*) y quienes producen y publican los contenidos, apoyar los instrumentos de autorregulación de la industria de internet y trabajar en la concienciación pública, con especial incidencia en los menores.<sup>538</sup>

La Recomendación núm. 15 de Política General, más reciente, está dedicada específicamente al combate contra el discurso de odio. Es una recomendación larga, que aborda varios aspectos de los que aquí solo se puede dar cuenta resumida. Al igual que la Recomendación núm. 6, comienza recordando a los Estados los instrumentos internacionales pertinentes en la materia<sup>539</sup>. A continuación, recomienda que se trate de identificar las condiciones que fomentan el uso del discurso de odio y las distintas formas que éste toma, y también tratar de medir su dimensión y la del daño que causa. Para ello, propone distintas actuaciones en materia de recogida y análisis de datos que se mencionaron anteriormente<sup>540</sup>. En consonancia con este trabajo de reconocimiento de las causas del fenómeno, se recomienda también actuar a nivel discursivo, concienciando a la población de la importancia del pluralismo y del peligro que supone el discurso de odio para él. Además de eso, se incide en la necesidad de concienciar sobre la falsedad de las premisas del discurso de odio, con el fin de desincentivar su uso<sup>541</sup>.

Pasando del nivel preventivo al regulatorio, la Recomendación núm. 15 de Política General detalla algunas de las recomendaciones que la ECRI aplicó después a España en su informe de 2018. Habla de apoyar la autorregulación de instituciones públicas y privadas como órganos representativos, partidos políticos, instituciones educativas u organizaciones deportivas y culturales para que, por ejemplo, adopten códigos

<sup>538</sup> Ver ECRI, Recomendación núm. 6 de Política General sobre la lucha contra la difusión de material racista, xenófobo y antisemita a través de Internet, adoptada el 15 de diciembre de 2006, CRI(2001)1, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.6>.

<sup>539</sup> ECRI, Recomendación núm. 15 de Política General, recomendaciones 1 y 2.

<sup>540</sup> *Idem*, recomendación 3.

<sup>541</sup> *Idem*, recomendación 4.





de conducta o establezcan mecanismos de queja<sup>542</sup>. Respecto de los medios de comunicación, se recomienda a los Estados hacer uso de sus poderes regulatorios para fomentar también la existencia de códigos de conducta, mecanismos de queja o controles y filtrado de contenidos<sup>543</sup>.

Por el lado represivo, se invita a los Estados a delimitar claramente las responsabilidades legales, civiles y administrativas, por el discurso de odio dirigido a incitar a la violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra las personas a las que se dirige, o que pueda causar ese efecto. Se deben delimitar las responsabilidades de los distintos actores que intervienen en la publicación de mensajes de odio en internet o en medios de comunicación y se debe contar con mecanismos legales que permitan la eliminación de mensajes de odio, la prohibición de su publicación y el bloqueo de sitios web que difundan discurso de odio, siempre con garantías judiciales<sup>544</sup>. El recurso al derecho penal para contrarrestar el discurso de odio se recomienda como última ratio, y siempre respetando el derecho a la libertad de expresión. Las infracciones han de estar claramente definidas y las sanciones, ser proporcionadas. Se debe permitir la participación de las y los afectados en los procesos y supervisar la efectividad de las investigaciones<sup>545</sup>. Otro mecanismo represivo recomendado es la retirada de cualquier apoyo económico público a partidos políticos u otras organizaciones que empleen discurso de odio o que no sancionen a sus miembros por usarlo y contemplar legalmente la posibilidad de su disolución o prohibición<sup>546</sup>.

Por último, respecto a las víctimas de discurso de odio, se recomienda que sean apoyadas mediante asesoramiento a nivel jurídico y psicológico, y que se les facilite la denuncia<sup>547</sup>.

Todas estas recomendaciones se desarrollan con más detalle en el informe explicativo que acompaña a la propia Recomendación.

El CEDR ha elaborado también una Recomendación General dedicada al discurso de odio<sup>548</sup>. Esta Recomendación tiene un carácter más exegético y menos práctico que

<sup>542</sup> *Idem*, recomendación 6.

<sup>543</sup> *Idem*, recomendación 7.

<sup>544</sup> *Idem*, recomendación 8.

<sup>545</sup> *Idem*, recomendación 10.

<sup>546</sup> *Idem*, recomendación 9.

<sup>547</sup> *Idem*, recomendación 5.

<sup>548</sup> CEDR, Recomendación General n° 35: La lucha contra el discurso de odio racista, adoptada en el 83º periodo de sesiones (12 a 30 de agosto de 2013), CERD/C/GC/35, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html).



las recomendaciones de la ECRI, ya que trata más bien de interpretar, precisar y desglosar las obligaciones que se derivan de los artículos de la Convención para los Estados parte, que de dar detalladas recomendaciones prácticas. El artículo central de la CIEDR a este respecto es el 4, que condena “la propaganda y las organizaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma”. Los Estados parte se comprometen a tomar medidas para eliminar la incitación y los actos de discriminación, y a declarar punible la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio, la violencia, la discriminación racial y la incitación a ellos.

En consonancia con el artículo 4, la Recomendación General recomienda que se tipifiquen como delitos distintas conductas comprendidas en él, incluyendo los insultos y calumnias a personas o grupos, la justificación del odio o la discriminación o la participación en organizaciones y actividades que promuevan e inciten a la discriminación racial. También se recomienda la tipificación de la negación y justificación de delitos de genocidio y crímenes de lesa humanidad, siempre que constituyan claramente incitación a la violencia o al odio racial.<sup>549</sup>

La Recomendación, al igual que la de la ECRI, señala que el recurso al derecho penal debe reservarse para los casos más graves<sup>550</sup>. Para orientar a los Estados en la tarea de tipificación, nombra una serie de factores para tener en cuenta: el contenido y forma del discurso; el clima económico, social y político en que se profirió; la posición del autor en la sociedad y el público al que se dirige; el alcance del discurso, incluyendo tipo de audiencia y medios de transmisión; y los objetivos del discurso<sup>551</sup>. La Recomendación recuerda que toda medida para eliminar la incitación y la discriminación ha de tener en cuenta los derechos humanos, tal y como los establecen la Declaración Universal y el artículo 5 de la propia CIEDR; entre ellos, pero no solo, la libertad de expresión<sup>552</sup>. La Recomendación comprende otras medidas, también contempladas por la ECRI, como la prohibición de organizaciones y actividades de propaganda, o medidas disciplinarias contra funcionarios y cargos públicos que profieran expresiones de carácter racista<sup>553</sup>.

---

<sup>549</sup> *Idem*, párrs. 13 y 14.

<sup>550</sup> *Idem*, párr.12.

<sup>551</sup> *idem*, párr.15.

<sup>552</sup> *Idem*, párrs. 19 y 20. En los párrafos 24 a 29 se hacen consideraciones más detalladas sobre el derecho a la libertad de expresión y su salvaguarda.

<sup>553</sup> *Idem*, párrs. 21 y 22.



El lado preventivo también forma parte de esta Recomendación, que reconoce la importancia de “desalentar el flujo de ideas racistas en su origen” y destaca la importancia de la educación a este respecto<sup>554</sup>. A continuación, se dan diversas recomendaciones sobre la enseñanza y el aprendizaje de la diversidad, el respeto y la comprensión mutuos o el entendimiento interétnico<sup>555</sup>. Se recomienda también la implicación de la sociedad civil, las organizaciones religiosas, los parlamentarios y otros políticos, los profesionales de la educación, los funcionarios y miembros de la policía y de las profesiones jurídicas en campañas de información y políticas educativas<sup>556</sup>. Las estrategias educativas, culturales e informativas deben estar basadas en el análisis de datos que permitan conocer las características del discurso que se combate<sup>557</sup>. Respecto a los medios de comunicación, se recomiendan marcos legales adecuados, la adopción de códigos deontológicos y pautas para la representación respetuosa y no estereotipada de grupos minoritarios, así como el acceso de dichos grupos a los medios de comunicación y a su propiedad<sup>558</sup>.

### *III.3.12. Formación de profesionales competentes en materia de lucha contra la discriminación*

La necesidad de una formación adecuada de distintas clases de autoridades públicas y de personal en materia antidiscriminatoria ha sido subrayada por los organismos internacionales en distintos contextos como la seguridad o la educación. Por ello, se puede decir que la formación de las autoridades y del personal que interviene en determinadas situaciones de la vida de las personas susceptibles de sufrir discriminación es un instrumento valioso para la lucha contra todo tipo de discriminación, basada en cualquier motivo. Si bien en las recomendaciones específicas emitidas respecto a España no se han señalado deficiencias a este respecto, sino que más bien se han alabado las iniciativas existentes y se ha animado a reforzarlas o ampliarlas, la insistencia de los distintos organismos en esta cuestión aconseja dedicarle un apartado aquí.

Respecto a las fuerzas y cuerpos de seguridad, el CEDR ya indicó en su Recomendación General nº 13 la necesidad de informar a los funcionarios encargados de la aplicación de la ley para garantizar que, en sus actuaciones, defiendan los derechos humanos de todas las personas sin distinción de raza, color u origen nacional o

<sup>554</sup> *Idem*, párr. 30.

<sup>555</sup> *Idem*, ver párrs. 32-35.

<sup>556</sup> *Idem*, párr. 36.

<sup>557</sup> *Idem*, párr. 38.

<sup>558</sup> *Idem*, párrs. 39-41.



étnico. Así pues, el Comité pidió a los Estados que mejorasen la formación de sus funcionarios para garantizar una aplicación plena de la Convención, y que informaran al Comité sobre dicha formación en sus informes periódicos<sup>559</sup>. También en la Recomendación General n° 31 se refirió el CEDR a la necesidad de formar a las fuerzas del orden público (policía, policía judicial, personal de prisiones y establecimientos psiquiátricos, servicios sociales, médicos) en derechos humanos, tolerancia y entendimiento interracial<sup>560</sup>. El CACMMN invitó en 2014 al Estado español a continuar las actuaciones de formación de las fuerzas y cuerpos de seguridad para mejorar sus relaciones con los grupos sociales más expuestos a delitos de odio, si bien alabó varias de las iniciativas existentes<sup>561</sup>. En 2020, este mismo organismo volvió a mostrar su satisfacción con los programas de formación en derechos humanos y no discriminación; sobre todo, con la implicación de organizaciones gitanas como formadoras y coorganizadoras<sup>562</sup>. Sin embargo, indicó que era necesario incrementarlos, en especial, para jueces, fiscales, abogados, funcionarios y trabajadores sociales. En su opinión, la formación debería cubrir la discriminación interseccional<sup>563</sup>. Además, apuntó la necesidad de examinar su eficacia a largo plazo mediante la evaluación de la actuación de los agentes formados<sup>564</sup>.

En el ámbito de la educación, la ECRI destacó en su Recomendación General n° 10 la necesidad de formar al profesorado para trabajar en entornos multiculturales a la hora de combatir el racismo y la discriminación racial en el entorno escolar. La Recomendación da varias pautas sobre las características de la formación. Debe ser inicial y continua. Ha de incluir la legislación existente y los derechos humanos, pero también preparar al profesorado para responder a las necesidades de alumnos y alumnas provenientes de diferentes entornos. La formación, asimismo, debe sensibilizarlos sobre las consecuencias adversas del racismo y la discriminación para los alumnos y alumnas que los sufren a la hora de alcanzar los objetivos escolares. También los debe capacitar para prevenir manifestaciones de racismo o discriminación racial, y para reaccionar adecuadamente frente a ellas. Además, debe existir un espacio en el que los docentes puedan intercambiar experiencias y actualizar sus métodos de educación en derechos humanos<sup>565</sup>.

<sup>559</sup> CEDR, Recomendación General n° 13 relativa a la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley en cuanto a la protección de los derechos humanos, 42° periodo de sesiones (1993), A/48/18, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html).

<sup>560</sup> CEDR, Recomendación General n° 31, párr. 5 b). También recomienda la formación de la policía en diversidad la Recomendación núm. 11 de Política General de la ECRI, párr. 16.

<sup>561</sup> Ver Cuarto informe CACMMN, párrs. 66 y 67.

<sup>562</sup> Quinto informe CACMMN, párrs. 120, 123 y 124.

<sup>563</sup> *Idem*, párr. 79.

<sup>564</sup> *Idem*, párr. 124, 125.

<sup>565</sup> ECRI, Recomendación núm. 10 de Política General, epígrafe III.



En el ámbito de la discapacidad, el CPD se mostró preocupado en 2019 por la falta de formación de los profesionales en la educación, la salud la justicia y en la acogida de solicitantes de asilo sobre los derechos de personas con discapacidad y sobre la Convención<sup>566</sup>. Se recomendó que se impartiese dicha formación<sup>567</sup>. En su Observación General n° 6 sobre igualdad y no discriminación, de un año antes, este mismo Comité ya había resaltado con carácter general la importancia de la capacitación para la correcta aplicación de la Convención a nivel nacional<sup>568</sup>. En particular, la Observación se refiere a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y a los garantes de derechos, y enumera las características y contenidos de una capacitación adecuada, que debe incluir: la conciencia sobre la interseccionalidad de diferentes motivos de discriminación y sus complejidades, la diversidad de las personas con discapacidad y de sus necesidades para acceder a servicios, la autonomía de las personas con discapacidad y la comunicación. Al referirse especialmente a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y garantes de derechos, la recomendación se refiere a abogados, magistrados, jueces, funcionarios de prisiones, intérpretes de lengua de señas y personal policial y penitenciario.<sup>569</sup> También se habla en esta Observación General de la capacitación acerca del empleo de las personas con discapacidad y de los ajustes razonables para empleadores, organizaciones de empleadores y trabajadores y autoridades competentes.<sup>570</sup>

Concluimos este apartado remitiéndonos a las siguientes recomendaciones generales en las que se pueden consultar ejemplos de muchas de estas recomendaciones aplicadas a un grupo o área concretos: Recomendaciones Generales n° 27<sup>571</sup> y n° 34<sup>572</sup> del CEDR y la Recomendación núm. 5 de Política General de la ECRI para prevenir y luchar contra el racismo y la discriminación anti-musulmán<sup>573</sup> y la Recomendación núm. 14 de Política General de la ECRI sobre el combate contra el racismo y la discriminación racial en el empleo<sup>574</sup>.

<sup>566</sup> Observaciones finales CPD 2019, párrs. 6 d) y 35.

<sup>567</sup> *Idem*, párrs. 7 d) y 36.

<sup>568</sup> CPD, Observación General núm.6, párr. 73 f).

<sup>569</sup> *Idem*, párr. 55.

<sup>570</sup> *Idem*, párr. 67 h).

<sup>571</sup> CEDR, Recomendación General n° 27 relativa a la discriminación de los romaníes, 57° periodo de sesiones (2000), disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html).

<sup>572</sup> CEDR, Recomendación General n° 34.

<sup>573</sup> ECRI, Recomendación núm. 5 de Política General sobre la prevención y lucha contra el racismo y la discriminación de las personas musulmanas, adoptada el 16 de marzo de 2000 y revisada el 8 de diciembre de 2021, disponible en <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.5>.

<sup>574</sup> ECRI, Recomendación núm. 14 de Política General: La lucha contra el racismo y la discriminación racial en el empleo, adoptada el 22 de junio de 2012, CRI(2012)48, disponible en:



## CAPÍTULO IV. Actuaciones en el ámbito de la lucha contra la discriminación por parte de las administraciones públicas vascas

### IV.1. Introducción

El Ararteko ha solicitado información a diferentes administraciones públicas con relación a las actuaciones que están realizando en materia de lucha contra la discriminación por razón de pertenencia étnica, origen, color de piel, religión, lengua, discapacidad, orientación sexual o identidad de género, así como las valoraciones, evaluaciones o estudios de impacto que, en su caso, se hayan realizado.

Más en detalle, esta institución ha solicitado información a los tres niveles institucionales: Gobierno Vasco, diputaciones forales y a las siguientes entidades locales: Bilbao, Donostia/San Sebastián, Vitoria-Gasteiz, Barakaldo, Getxo, Ermua, Durango, Portugalete, Basauri, Irun, Errenteria, Ordizia, Eibar, Pasaia, Hernani, así como a la Mancomunidad de Busturialdea<sup>575</sup>.

La finalidad de solicitar dicha colaboración era poder disponer de un conocimiento lo más completo posible sobre lo que se estaba realizando en este ámbito que permitiera sacar conclusiones o dar pasos orientados a propiciar la necesaria reflexión sobre la importancia de las políticas públicas en materia de lucha contra la discriminación.

El análisis de la información recibida ha permitido llegar a algunas conclusiones que estimamos relevantes.

La principal es la constatación de la disparidad de respuestas sobre la manera en la que cada Administración pública ha estimado que son actuaciones de lucha contra la discriminación y la multiplicidad de enfoques.

---

<https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.14>.

<sup>575</sup> Los Ayuntamientos de Hernani, Basauri, Portugalete no han respondido a la petición de colaboración cursada por la institución.



En la actual legislatura (2020-2024), la competencia para la gestión de la diversidad y la lucha contra la discriminación en el Gobierno Vasco corresponde a la Dirección de Derechos Humanos, Víctimas y Diversidad, lo que supone un nuevo enfoque y una visión más integral de la discriminación y los derechos humanos.

La mayoría de las respuestas recibidas contienen actuaciones en materia de gestión de la diversidad e inclusión social de las personas inmigrantes.

Respecto al resto de características, se han recibido respuestas en materia de discapacidad, orientación sexual e identidad de género y respecto a la diversidad lingüística y edad, en estos últimos casos, de manera residual.

Por lo que se refiere a las actuaciones en materia de lucha contra la discriminación con motivo de discapacidad, la información procede únicamente de las diputaciones forales, por ser los servicios sociales de atención secundaria quienes son competentes en responder a las necesidades de las personas en situación de discapacidad y dependencia.

Aunque en puridad se trate de estrategias que marcan los objetivos que la Comisión Europea establece para la acción institucional comunitaria y no propiamente de los Estados, llama, no obstante, la atención que no se haya hecho mención en las respuestas recibidas a la primera estrategia<sup>576</sup>, presentada por la Comisión Europea para la igualdad de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, no binarias, intersexuales y queer (LGBTIQ) 2020-2025, y solamente un municipio al Plan de Acción de la UE Antirracismo 2020-2025, a pesar de que expresamente se hizo mención a este Plan en la petición de información cursada por el Ararteko a las diferentes administraciones públicas. El alineamiento de las actuaciones autonómicas y locales con los objetivos sentados en la mencionada estrategia UE para la igualdad de las personas LGTBIQ, así como en el plan de Acción antirracismo UE, podría contribuir a una mayor cohesión en las acciones institucionales, desde una perspectiva de gobierno multinivel.

Como se adelantaba, a la luz de las respuestas recibidas, se puede presumir que no todas las administraciones a las que el Ararteko se ha dirigido han realizado una misma interpretación sobre el alcance de la información solicitada, por lo que es preciso plantear como cautela previa que puede que en dichas respuestas remitidas no se hayan incorporado todas las actuaciones que estén realizando realmente.

---

<sup>576</sup> Estrategia para la igualdad de las personas LGBTIQ.



El contenido de las respuestas recibidas básicamente consiste en planes, programas y servicios destinados a la gestión de la diversidad, principalmente por origen nacional, la formación y sensibilización o la promoción de la inclusión en los diferentes ámbitos: formación, empleo, educación, salud y relaciones sociales comunitarias, **cuestiones que no son estrictamente el objeto del presente estudio**. Son actuaciones que afectan a la igualdad y a la cohesión social y que redundan en la mejora de la situación de las personas y colectivos que sufren discriminación, pero no son estrictamente medidas de lucha contra la discriminación. Dicha conclusión es similar a la que se concluye en el estudio del Observatorio Estatal de Racismo y la Xenofobia (OBERAXE)<sup>577</sup>: la resolución de incidentes racistas y xenófobos es la menor de las prioridades manifestadas desde los gobiernos locales, el porcentaje de municipios con estructuras de gobernanza con competencias específicas en la prevención del racismo y la xenofobia es todavía menor que el de municipios con estructura en integración de los inmigrantes: siendo dos tercios de los municipios los que no dispone de protocolos de actuación en caso de incidentes racistas y/o xenófobos

Sin duda, algunas de las medidas puestas en marcha por las administraciones sí entran más de lleno en el objeto de este estudio, como son las guías de recursos para la no discriminación, las estrategias AntiRumores, el servicio Berdindu, la Red Eraberean, las declaraciones institucionales, las acciones de sensibilización y denuncia o acciones formativas específicas sobre esta materia. Así el Plan Udaberri 2024, en concreto, la Agenda Vasca para la diversidad, incorpora como reto luchar contra la discriminación y la desigualdad y lleva a cabo propuestas para incrementar la igualdad de trato y combatir la discriminación en Euskadi, por lo que se aprecia un interés claro en los próximos años de avanzar en esta línea de actuación.

No obstante, el esfuerzo realizado por esta institución en recopilar la información y la posibilidad de disponer en un único documento del conjunto de las respuestas recibidas tiene el interés suficiente para hacer una breve mención en el presente apartado a las principales actuaciones que han sido puestas en conocimiento por parte de las distintas administraciones públicas. Ello puede ayudar a futuras investigaciones que tengan como objetivo la sistematización o la evaluación de las mismas o para la futura planificación.

Entre las reflexiones que deben ser señaladas, por su importancia, desde este primer momento, destaca principalmente la de valorar si, entre las diferentes políticas

<sup>577</sup> CIDALIA, *Inclusión, gestión de la diversidad y lucha contra el racismo y la xenofobia: actuaciones de las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales*, Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, Madrid, [2020], disponible en: [https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/PDF-1-INFORME-LARGO-CCAA-AC-03112020\\_OK.pdf](https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/PDF-1-INFORME-LARGO-CCAA-AC-03112020_OK.pdf).





públicas y acciones que se llevan a cabo, podría tener más peso la lucha contra la discriminación. También parece de interés la reflexión sobre el órgano que en cada administración pública deba ser el responsable de su desarrollo, por la importancia de la transversalidad en la lucha contra la discriminación. Además, parece un elemento muy importante a tomar en consideración, la decisión de si es más eficaz la perspectiva de la defensa y promoción de colectivos (como perspectiva sectorializada), o bien de la diversidad, convivencia y derechos humanos (como perspectiva transversal). Por último, una cuestión a señalar para posteriores análisis es la necesidad de que se desarrollen parámetros consensuados para la evaluación de las actuaciones.

En todo caso, por ahora, se ha podido constatar una multitud de enfoques: hay administraciones que atienden la diversidad y la lucha contra la discriminación desde diferentes dimensiones, mientras otras administraciones llevan a cabo actuaciones centradas en colectivos. Por otro lado, hay muchas actuaciones que son muy similares en diferentes territorios.

Precisamente, se destaca como positiva por su trabajo en red, la estrategia AntiRumores y la Red Zas!, así como la Red Eraberean<sup>578</sup>. Dichas actuaciones y el trabajo que realizan tienen como finalidad combatir prejuicios y estereotipos, asesorar a las víctimas y sensibilizar sobre el alcance de las conductas discriminatorias, actuaciones que entran dentro del objeto del presente estudio.

Como dato de interés, conviene consignar que únicamente el Gobierno Vasco y las diputaciones forales de Álava y Gipuzkoa han mencionado específicamente las actuaciones que conciernen a las personas gitanas. Faltaría conocer si el resto de administraciones no disponen de programas, o simplemente no lo han señalado en la respuesta remitida.

En esta recopilación realizada por el Ararteko se hace mención a la información recibida, actualizada en el primer trimestre del año 2022. Su borrador fue remitido con anterioridad a las distintas administraciones, con la finalidad de consultar si las actuaciones se habían consignado adecuadamente. Las respuestas recibidas, tras su revisión por las diferentes administraciones públicas, ha permitido completar el presente apartado. Es probable que en estos meses se hayan desarrollado nuevos

---

<sup>578</sup> El VI Plan Intercultural de ciudadanía, inmigración y asilo 2022-2025 también prevé entre las medidas organizativas el refuerzo de la coordinación y alineación de los distintos agentes que trabajan en el sector de la ciudadanía, interculturalidad e inmigración. DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO, *VI Plan Intercultural de ciudadanía...*, op. cit.



programas o se hayan abordado reflexiones sobre nuevas modalidades de intervención. La Agenda Vasca para la diversidad hace referencia a una nueva línea de actuación, la de gestionar positivamente la diversidad por motivos de edad y lucha contra la discriminación de las personas mayores<sup>579</sup>, y de los niños, niñas y adolescentes, o la diversidad funcional y luchar contra la discriminación, por lo que existe previsión de nuevas actuaciones.

Por otro lado, se constata en las respuestas recibidas la diversidad de conceptos y vocablos que se utilizan respecto a los colectivos y características protegidas y de terminologías en la descripción de las acciones<sup>580</sup>, aunque la base conceptual sea similar y tenga como soporte la defensa de los derechos de determinados colectivos históricamente desprotegidos o la puesta en valor de la diversidad y la interculturalidad como metodología y aspiración.

Para terminar esta introducción, se ha considerado de interés dejar constancia de algunas preguntas que surgen tras el análisis de la información recibida: ¿Debería tener entidad propia la lucha contra la discriminación o bien ser parte de las acciones que se realizan en materia de gestión de la diversidad y de promoción de la igualdad?, ¿habría más posibilidad de establecer redes de colaboración y sinergias entre las entidades sociales, municipios y niveles institucionales de las ya existentes o las que hay son suficientes?, en el entramado institucional, ¿dónde sería más eficaz su protección?, ¿en un departamento concreto o bien de una manera troncal y transversal?, ¿sería la protección del derecho a la igualdad y a la no discriminación un eje prioritario de intervención para la integración social de los colectivos vulnerables que propicie un cambio estructural?

Siendo como es un ámbito de intervención que no deja de ser novedoso, cuya protección se está tejiendo en las últimas décadas y en el que hay un camino por delante que transitar, las respuestas a dichas preguntas y a otras que se puedan formular permitirá afinar las actuaciones en un futuro, lo que se estima producirá importantes efectos en los derechos de las personas y colectivos más vulnerables.

A continuación, se recoge el contenido de las respuestas recibidas a la solicitud de colaboración remitida por el Ararteko a las mencionadas administraciones públicas.

<sup>579</sup> La consejera del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales ha anunciado que se está elaborando una estrategia propia para prevenir y combatir la discriminación por razones de edad en la presentación de la Agenda Nagusi 2022.

<sup>580</sup> Un ejemplo claro es la mención al colectivo LGTBIQ+, que es señalado por las administraciones públicas en sus respuestas de diversos modos. En este apartado se ha mantenido su referencia como se apunta por las distintas administraciones públicas, aunque la manera más omnicomprensiva sería LGTBIQ+.



En este epígrafe se ha diferenciado una parte de diagnóstico, en el que las administraciones públicas expresan su opinión sobre la situación de los derechos y el horizonte al que dirigirse, y otra segunda parte en la que se informa de las actuaciones concretas que están realizando. En esta última, a su vez, se distinguen las actuaciones generales de lucha contra la discriminación, sin diferenciar por colectivos o motivos de discriminación, y las actuaciones que se desarrollan con relación a cada característica objeto de protección.

#### **IV.2. Reflexiones y cuestiones de interés a modo de diagnóstico realizado por los propios servicios públicos**

Como se decía, en este epígrafe se recogen algunas de las reflexiones que las administraciones públicas han compartido en el informe remitido en sus respuestas.

##### Por motivo de discapacidad:

En una de las respuestas por parte de una diputación foral se hace hincapié en la importancia de un marco jurídico para luchar contra la discriminación, al estimar insuficiente el actual. En otra respuesta se plantea la necesidad de tener en cuenta el modelo interseccional. Respecto a la característica protegida por motivo de discapacidad, se ha puesto de relieve la importancia del enfoque social y de derechos humanos de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) y la importancia de la definición del artículo 2 de la Convención: "Por `discriminación por motivos de discapacidad´ se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad, que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económicos, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables". También destaca la previsión del artículo 5.4 de la Convención que establece que las medidas específicas en favor de una persona con discapacidad constituyen un trato diferenciado justificado. Por añadidura, con relación a este motivo, se plantea de interés recordar los informes anuales que en materia de derechos humanos y discapacidad son elaborados por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI). En los mismos se denuncia la vulneración sistemática y estructural en esferas críticas para la inclusión y el bienestar de las personas con discapacidad de los derechos políticos, la autonomía económica, la educación, la ausencia de accesibilidad universal, el nivel de protección social adecuada o los



recursos para la vida independiente, entre otros. En dichos informes se destaca que las mujeres y niñas con discapacidad están sistemáticamente en peor situación que los varones con discapacidad, destacando como situación muy vulnerable la de la situación de las víctimas de violencia de género con discapacidad. También ponen de relieve la falta de incidencia de la Convención en las legislaciones autonómicas, así como la desatención por parte de España de las recomendaciones del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad (CPD) de las Naciones Unidas (ONU) que vigila su cumplimiento.

Otra información que requiere ser destacada es la ausencia de una cultura de denuncia que, en el caso de la discapacidad, se señala viene motivada por la pesadumbre que conlleva recordar que se ha sufrido una discriminación, la no credibilidad y, sobre todo, por las barreras para acceder a la justicia buscando reparación.

Informan, por último, del [Plan de acción 2020](#) de la Confederación Española de Entidades a favor de las personas con discapacidad intelectual (Plena Inclusión) y de las recomendaciones que incorpora, que señalan coincide con las conclusiones del informe de la ONU.

#### Por motivos étnicos:

En cuanto a la discriminación por motivos étnicos, en concreto, respecto a las personas gitanas, una diputación foral recuerda en su escrito de respuesta el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos de la Comisión Europea, la normativa y las estrategias europea, estatal y autonómica con el Pueblo Gitano y la propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la necesidad de reforzar el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de los Gitanos para el período posterior a 2020 y de intensificar la lucha contra el antigitanismo<sup>581</sup>. Estas propuestas de la Comisión deberían ser tomadas en consideración porque ponen de

---

<sup>581</sup> PARLAMENTO EUROPEO, Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la necesidad de reforzar el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de los Gitanos para el período posterior a 2020 y de intensificar la lucha contra el antigitanismo, de 12 de febrero de 2019 (2019/2509(RSP)), disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2019-0098\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2019-0098_ES.html).

Posteriormente se ha publicado:

PARLAMENTO EUROPEO, Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre la aplicación de las estrategias nacionales de integración de los gitanos: lucha contra las actitudes negativas hacia las personas de origen gitano en Europa, (2020/2011(INI)), disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0229\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0229_ES.pdf).

Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la partición de los gitanos.



relieve la necesidad de poner en marcha acciones para dar respuesta a la desigualdad histórica que sufren las personas gitanas.

Respecto a las personas migrantes, una entidad local ha mencionado en la respuesta a la [Conferencia Intergubernamental](#) para el Pacto Mundial sobre Migración, adoptado en Marrakech los días 11 y 12 de diciembre de 2018, que contiene veintitrés objetivos para la migración segura, ordenada y regular. También ha puesto de relieve el contenido de la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible donde también se establecen metas relacionadas con facilitar la migración y la movilidad ordenadas, así como con la protección de los derechos laborales de las y los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

Otra entidad local manifiesta haber tomado en consideración el Plan de Acción de la UE Antirracismo 2020-2025, en aquellas acciones concernientes al ámbito local.

Se constata claramente que la mayoría de las administraciones públicas comparten una visión de política pública en la que aplican conceptos y principios de ciudadanía, cohesión social, convivencia, diversidad cultural, interculturalidad, integración, tolerancia, principio de igualdad, de transversalidad, de participación, normalización, responsabilidad pública, conocimiento e información, prevención y evaluación. Mantienen un enfoque de derechos humanos e inclusivo y apuestan por crear las condiciones que favorezcan la convivencia intercultural, el desarrollo, la innovación y la calidad de vida, así como combatir estereotipos, rumores y actitudes xenófobas. En general, se hace referencia al objetivo de desarrollar una sociedad intercultural, en la que quepan las diferencias en un marco de igualdad de oportunidades y en el que se potencie la diversidad de recursos de cada ciudadano y ciudadana para sumar y contribuir entre todos en el desarrollo de su ciudad.

Una cuestión que se destaca especialmente es la necesidad de formación para el personal político y técnico en la perspectiva intercultural por considerar que constituye un elemento fundamental para la construcción de una política local intercultural y para la lucha contra el racismo más estructural. La acción formativa transversal formaría parte de una política intercultural y antirracista, siendo considerado más un proyecto de ciudad que una política concreta de un departamento específico.

Algunos ayuntamientos informan de las redes creadas con otras ciudades de ámbito estatal, europeo e internacional, que ha permitido aprender de otras prácticas y experiencias. El trabajo en red facilita aprovechar las ventajas de la diversidad y fortalecer la cohesión social y el desarrollo local.



En las respuestas se sugiere también que en estos momentos de crisis económica y social es cuando más se agudizan actitudes discriminatorias y xenófobas, y resulta más necesario lanzar mensajes y acciones que puedan combatirlas. De hecho, se llega a señalar la existencia de un racismo estructural que genera obstáculos en el acceso al empleo, a la atención sanitaria, vivienda y educación, entre otros.

A continuación, se van a recoger las actuaciones concretas, que las administraciones públicas han comunicado al Ararteko estar realizando en respuesta a la solicitud de información remitida.

### **IV.3. Actuaciones desarrolladas por las administraciones públicas**

Inicialmente se señalan las que afectan a más de una característica. Posteriormente, se destacarán las actuaciones respecto a las características concretas protegidas.

#### *IV.3.1. Actuaciones que afectan a más de una característica protegida*

##### IV.3.1.1. Asesoramiento y denuncia sobre situaciones discriminatorias

El **Gobierno Vasco** ha impulsado la Red [Eraberean](#) para luchar contra la discriminación por origen racial, étnico o nacional y por orientación o identidad sexual e identidad de género.

La Red Eraberean está formada por el Gobierno Vasco (Dirección de Derechos Humanos, Víctimas y Diversidad del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales) y por diversas organizaciones sociales que trabajan en el ámbito de la inmigración, del pueblo gitano y de los colectivos LGTBI. Las asociaciones que conforman la Red Eraberean son: Aldarte, CEAR·Euskadi, Cruz Roja, Gao Lacho Drom, CITE-CCOO Bizkaia, Errespetuz, Kale Dor Kayiko, Nevipen, AGIFUGI, Gehitu y SOS Racismo Gipuzkoa.

Eraberean ofrece un servicio de atención especializada que consiste en la asistencia y asesoramiento a posibles víctimas de discriminación por razón de origen racial, étnico o nacional, y de orientación sexual, identidad sexual o de género, y a personas que conozcan situaciones discriminatorias de ese tipo. La atención puede ser tanto presencial como telefónica o a través de email.



La Red opera en toda la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) poniendo su foco, preferentemente, en el ámbito de lo privado. Las asociaciones se despliegan en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y actúan como antenas para la detección de situaciones discriminatorias y la atención a personas y grupos.

Además de ofrecer asistencia a las personas ante situaciones concretas, la Red Eraberean trabaja con un planteamiento preventivo, de concienciación y sensibilización social. Para ello lleva a cabo actuaciones de sensibilización, formación de agentes, creación de materiales de divulgación, asesoramiento a instituciones y organizaciones sociales, etc. Las antenas complementan esta labor de sensibilización y formación acercando estas iniciativas a sus asociados y asociadas y otros agentes clave que les son cercanos.

En el mes de julio de 2022, se ha tenido conocimiento de la difusión pública de la [Guía de actuación local ante incidentes de odio racista, xenófobo, antigitano y LGTBIfóbico](#), por parte del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. Esta Guía tiene por objeto, orientar la actuación institucional de las entidades locales, ayuntamientos particularmente, ante incidentes racistas, xenófobos, antigitanos y LGTBIfóbicos que se pongan en su conocimiento directo, se den entre agentes privados o particulares y hayan tenido lugar en el término municipal bien sea en el ámbito público o privado, con la finalidad de ofrecer una respuesta adecuada y proporcionada a las consecuencias que haya producido dicho acto en la víctima y en la convivencia comunitaria.

La Guía, además de incorporar un marco conceptual, propone determinadas actuaciones a llevar a cabo por parte de las entidades locales, relativas a atención, información y orientación, y su derivación, en función de la urgencia, sensibilización y denuncia social en función de la gravedad, información y sensibilización pública a través de los medios de comunicación y respecto al registro estadístico del incidente. Por último, la Guía contiene un listado de recursos y contactos de los diferentes agentes y servicios.

#### IV.3.1.2. Planificación de actuaciones

El Gobierno Vasco ha aprobado dentro del [Plan Udaberri 2021](#), la Agenda Vasca para la Diversidad, que establece como principales objetivos: la construcción de una sociedad cohesionada desde la valoración y gestión positiva de la diversidad, la lucha contra la discriminación y la promoción de la convivencia y los derechos



humanos. Además, contiene seis líneas estratégicas para incrementar la igualdad de trato y combatir la discriminación en Euskadi, gestionar la diversidad por orientación sexual y de género, la diversidad cultural, por origen racial, origen étnico, la diversidad religiosa, la diversidad por motivos de edad, y la diversidad funcional y luchar contra la discriminación en dichos ámbitos.

Más en detalle, en el plano legislativo, se prevé la aprobación de una Ley integral vasca de igualdad de trato y no discriminación. En el ámbito de investigación y conocimiento se ha establecido una línea de colaboración con Ikuspegi para contar con información sobre la diversidad y discriminación en Euskadi, tanto desde la percepción y conocimiento de los diferentes colectivos especialmente vulnerables, como desde la sociedad vasca en su conjunto. Asimismo, hay previstos diferentes cursos de formación y sensibilización impartidos por Biltzen y por la Red Eraberean y se han celebrado varios congresos sobre Igualdad de Trato y No Discriminación, se han publicado recursos pedagógicos y divulgativos y se cuenta con un Convenio de colaboración entre la Dirección de Derechos Humanos, Víctimas y Diversidad y la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos de la UPV/EHU.

Por lo que respecta al **ámbito LGTBI**, el [Programa de Gobierno para la legislatura 2020-2024](#) (XII Legislatura<sup>582</sup>) prevé, por lo que se refiere al compromiso (nº 96) de promover políticas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género o sexual, las siguientes iniciativas:

- Aprobar una Ley Integral de Igualdad en la diversidad y lucha contra la discriminación por orientación sexual.
- Promover la modificación de la “Ley 14/2012 de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de las personas transexuales”, dando continuidad a los acuerdos alcanzados con las asociaciones de personas transexuales y transgénero, y de familias de menores transexuales.
- Incentivar la implementación, en el ámbito educativo, del reconocimiento de la diversidad sexual y familiar para que los niños y niñas puedan desarrollar su personalidad y orientación sexual con libertad y sin discriminación.
- Reforzar el programa Berdindu, de apoyo a las personas LGTBI afectadas por situaciones de discriminación.

---

<sup>582</sup> Esta información se ha obtenido del Programa de Gobierno para la legislatura 2020-2024 (XII Legislatura), disponible en: [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/lxii\\_coordinacion\\_programacion/es\\_def/adjuntos/Programa2020-2024cast.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/lxii_coordinacion_programacion/es_def/adjuntos/Programa2020-2024cast.pdf).





- Desarrollar programas para reducir los prejuicios y otros factores sociales que menoscaban la salud de las personas debido a su orientación sexual.

Actualmente continúa pendiente la modificación de la referida Ley 14/2012, así como la aprobación por el Consejo del [Gobierno Vasco](#), y su ulterior remisión al [Parlamento Vasco](#), del proyecto de Ley Integral de Igualdad en la Diversidad y lucha contra la discriminación por orientación sexual, cuyo objeto es regular los principios, medidas y medios destinados a garantizar plenamente el derecho a la igualdad real y efectiva de las personas LGBTI, mediante la prevención, corrección y eliminación de toda discriminación por razones de orientación sexual, expresión e identidad de género y características sexuales, en los sectores públicos y privados, en cualquier etapa de la vida y en cualquier ámbito, en particular, en las esferas civil, laboral, social, sanitaria, educativa, económica y cultural. Estas iniciativas pueden ser una gran oportunidad para incorporar al sistema legislativo vasco una visión transversal y actualizada de las demandas de este colectivo y de las recomendaciones procedentes de organismos europeos e internacionales.

Por la **Diputación Foral de Bizkaia** se aporta información sobre el [I Plan de diversidad e inclusión 2021-2023](#), que tiene como misión la elaboración de políticas públicas más inclusivas que tengan en cuenta los ejes de diversidad que atraviesan a la ciudadanía (cultura, origen, género, orientación sexual, identidad sexual o de género, edad, etc.) y cómo su interacción da origen a situaciones de desigualdad. Señala la necesidad de apoyo a las entidades sociales que defienden los derechos de personas y colectivos en situación de vulnerabilidad y de promover la diversidad como un patrimonio social que aporta riqueza y oportunidades. El plan establece determinadas acciones en el ámbito de la capacitación y formación, la incorporación del enfoque interseccional y la clave de diversidades en las políticas e instrumentos públicos y el respeto a la gestión del conocimiento a través del diseño y la introducción en estudios y estadísticas de indicadores y mecanismos para conocer la incidencia de variables que puedan generar situaciones de discriminación<sup>583</sup>.

También se prevén acciones en el ámbito de la visibilización y presencia pública, (como la participación en la red AntiRumores), de apoyo a entidades sociales en las iniciativas de lucha contra la discriminación por motivos de cultura, origen, orientación sexual, identidad de género, etc., así como de sensibilización intercultural o en

<sup>583</sup> Artículo 24.3 c) Diseñar e introducir los indicadores y mecanismos necesarios que permitan el conocimiento de la incidencia de otras variables cuya concurrencia resulta generadora de situaciones de discriminación múltiple en los diferentes ámbitos de intervención. Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, para la Igualdad de Mujeres y Hombres (Boletín Oficial de Bizkaia núm. 135, de 13 de julio de 2018), disponible en: [https://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao\\_bob/2018/07/13/I-695\\_cas.pdf?hash=096e81adb5faddb38d482d207377e0b1](https://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2018/07/13/I-695_cas.pdf?hash=096e81adb5faddb38d482d207377e0b1).



actividades relacionadas con la diversidad. Y se proponen acciones para favorecer la participación y la interlocución con entidades sociales y la gestión del conocimiento en materia de interseccionalidad.

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** informa del Plan Foral de Convivencia en la Diversidad, de las acciones orientadas hacia la no discriminación y de la sistematización de resultados del Primer Plan Foral de Convivencia. La característica más destacada del plan y su eje central es promover en el seno de la Diputación Foral de Gipuzkoa desde un mismo instrumento la no discriminación hacia todas las diversidades presentes en Gipuzkoa. Está integrado en la Comisión Interdepartamental de la Diputación Foral garantizando su implementación de manera transversal.

Dicho plan tiene como objetivos: visibilizar la importancia de la no discriminación para la cohesión social, contar con un trabajo transversal dentro de la Diputación Foral que garantice el trabajo coordinado en la lucha contra la discriminación, generar espacios de encuentro y participación entre ciudadanía y agentes del territorio a favor de la no discriminación, disponer de estudios que identifiquen claramente la situación de la diversidad en el territorio y colaboren a establecer políticas de futuro más efectivas. Para ello se articulan diferentes acciones en varios ámbitos de actuación: en el ámbito de la investigación, referenciando diferentes análisis y diagnósticos y estudios sobre diversidad, percepciones, discriminación por las diferentes características protegidas y para detectar prácticas exitosas (el estudio resultante: *Buenas Prácticas en materia de gestión de la diversidad-Casos de Estudio a escala internacional* (Volumen I y Volumen II)<sup>584</sup>), o bien el *Informe de incidentes de odio en Gipuzkoa (2016-2019)*<sup>585</sup>. En el ámbito de la prevención y sensibilización se llevaron a cabo campañas específicas para promover la convivencia, los derechos humanos y para luchar contra los prejuicios<sup>586</sup>; en el de la formación, acciones para la capacitación de agentes clave en materia de diversidad y no discriminación y mediante la realización de jornadas para la presentación de los estudios realizados, la promoción de espacios de encuentro y participación y para ampliar cauces de interlocución con agentes claves<sup>587</sup>. También se plantea impulsar el trabajo sobre

<sup>584</sup> Elaborado por Consultoría Red Adelante K&D. Ver SISTEMATIZACIÓN *de resultados del I Plan de Convivencia en la Diversidad: investigación aplicada para la diputación Foral de Gipuzkoa*, Dirección de derechos humanos y cultura democrática, [2021], p. 11, disponible en: <https://www.gipuzkoa.eus/documents/2456908/2f9414f5-0c8a-a012-1f9c-dca9c61f9447>.

<sup>585</sup> CÁTEDRA DE DERECHOS HUMANOS Y PODERES PÚBLICOS DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO, *Informe de incidentes de odio en Gipuzkoa (2016-2019)*, disponible en: <https://www.gipuzkoa.eus/documents/2456908/74a2d7b7-d073-aec6-7202-df92ee9a0854>.

<sup>586</sup> Instala la Diversidad, o Campaña Elkarlekuak, Programa Aniztasunetik Eraikiz y el Proyecto educativo: construyendo desde la diversidad.

<sup>587</sup> Así Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR), Bilbao 2018, Foro de las violencias urbanas en Madrid o bien el Seminario sobre el rol de gobiernos locales en materia de derechos humanos.



diferentes diversidades a nivel municipal y en diferentes programas, como los de ocio y deporte y, a nivel interno, a través de la coordinación en el seno de la Diputación Foral de Gipuzkoa, en las propias convocatorias de subvenciones, en la capacitación del personal o en la participación de la Diputación Foral en foros de trabajo contra la discriminación, así como en programas clave en la Comisión interdepartamental.<sup>588</sup> Se han sistematizado, además, los resultados mediante una investigación aplicada sobre los resultados alcanzados con las diferentes líneas de trabajo e iniciativas desarrolladas por la Dirección, lo que ha permitido analizar lo que se ha realizado y destacar posibles aspectos a profundizar, así como ofrecer información clave sobre las áreas de impacto actual para tomar decisiones y generar reflexiones sobre el II Plan, entre otras.

El [Plan de Convivencia y Diversidad](#) para el periodo 2023-2030 del **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**<sup>589</sup> también cuenta con un enfoque global. Aborda como ámbitos de trabajo: la paz, los derechos humanos, memoria y deslegitimación, diversidad funcional e interculturalidad. Su origen está en la [Declaración del 21 de marzo de 2016](#)<sup>590</sup>, adoptada con motivo del Día contra la Discriminación Racial en la que, además de sumarse a la iniciativa de las Organización de las Naciones Unidas, se acordaron determinados compromisos entre los que se incluía como hoja de ruta la elaboración del Plan.

Este Plan cuenta con diversas líneas estratégicas y prevé determinados objetivos y acciones:

1. Sentar las bases de la convivencia a través de canales de participación, diálogo, reflexión y fortalecimiento del tejido asociativo mediante determinadas acciones que buscan fomentar una educación inclusiva, analizar y promover las lenguas oficiales, un programa de formación para personal municipal o un plan de comunicación, entre otros.
2. Promover espacios y recursos para la interacción, la comunicación y el conocimiento de diferentes relatos creando recursos como es la estrategia AntiRumor

---

<sup>588</sup> Programa Elkar-Ekin, Plan Aburre, programa Gaztematika, Etorkezuna Eraikiz, etc., entre otros.

<sup>589</sup> AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, *II Plan de Convivencia y Diversidad 2023-2030: Hacia el derecho a la ciudad: una ciudadanía inclusiva y libre de discriminación*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2022, disponible en: [https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?lang=es&locale=es&idioma=es&uid=u12aa3e5\\_1576eff20cf\\_7e6c](https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?lang=es&locale=es&idioma=es&uid=u12aa3e5_1576eff20cf_7e6c).

<sup>590</sup> AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, Acuerdo político de compromiso por la convivencia en Vitoria-Gasteiz, ciudad de convivencia, EN: *Notas de prensa, Vitoria-gasteiz.org* [online], 21 marzo 2016, disponible en: <https://blogs.vitoria-gasteiz.org/medios/2016/03/21/acuerdo-politico-de-compromiso-por-la-convivencia-en-vitoria-gasteiz/>.



o el servicio de traducción e interpretación, un mapa-guía de recursos para la convivencia y promover espacios para la sensibilización y la interacción con diversas acciones de sensibilización en la escuela, así como jornadas sobre el papel de los medios de comunicación en la convivencia e incorporar el conocimiento en interculturalidad.

3. Deslegitimar el uso de la violencia terrorista o cualquier otra vulneración de derechos humanos. Para ello se prevé la creación de un Observatorio de la convivencia, la revisión de la actividad municipal desde el prisma de los derechos humanos, la elaboración de un estudio-diagnóstico sobre la vulneración de los derechos humanos en Vitoria-Gasteiz y otras acciones vinculadas a la paz y a la memoria histórica. La finalidad del Observatorio es generar conocimiento actualizado y permanente sobre el estado de la convivencia y sobre recursos de denuncia e intervención en situaciones de discriminación en Vitoria-Gasteiz. También, tiene como objeto diseñar y gestionar estrategias de intervención con carácter preventivo y restaurativo para garantizar la cohesión social.

El Observatorio desarrolla su actividad de acuerdo a cuatro líneas de actuación. La primera atiende a la formación y sensibilización en torno a los derechos humanos, los modelos de resolución positiva de los conflictos, la cultura de paz, la cultura de diversidad, y sobre cualquier otra materia que aumente la capacidad de transformación social de la ciudadanía. La segunda atiende a la información sobre recursos comunitarios, asociativos, municipales y supramunicipales y para la promoción de la convivencia y la intervención en situaciones de discriminación o vulneración de derechos. Hasta el momento de cierre de este apartado se han publicado dos materiales: [Guía de recursos para la no discriminación](#) y [Guía de buenas prácticas para la convivencia](#). La tercera está orientada al fomento de la cohesión social. El Observatorio atiende desafíos y situaciones en la comunidad, que requieren de procesos participados, con herramientas como la intervención comunitaria intercultural, la resolución positiva de conflictos o la mediación. La cuarta y última tiene por objeto el conocimiento sobre el estado de la convivencia, a través de diagnósticos específicos y globales, y se menciona que tienen en marcha un estudio sobre la diversidad religiosa en Vitoria-Gasteiz y otro sobre la acogida lingüística en Vitoria-Gasteiz.

También informa de líneas de ayudas en materia de diversidad y convivencia que tienen como finalidad apoyar proyectos para fomentar redes de apoyo y cuidado y desarrollar experiencias de resiliencia comunitaria que permitan generar recursos ante situaciones de desigualdad, promover espacios y recursos para la interacción,



la comunicación y el conocimiento mutuo, promover los derechos humanos y recuperar y difundir la memoria histórica de Vitoria-Gasteiz.

El **Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián** informa de que está elaborando una estrategia de ciudad intercultural en la que uno de los ejes es la igualdad y la no discriminación, de tal manera que el objetivo es la prevención frente a cualquier modalidad de discriminación y por los diferentes motivos. Para ello se prevén acciones específicas en el campo de la sensibilización y formación, los servicios públicos, la acción política o respecto a las mujeres.

#### IV.3.1.3. Órganos administrativos

Merece la pena destacar el hecho de que hay administraciones públicas que dan un tratamiento transversal y atienden a la diversidad y a la discriminación desde un órgano troncal. Este órgano o departamento atiende a las diferentes diversidades, en lugar de avanzar en desarrollos diferenciados o por colectivos para la gestión de las múltiples diversidades:

El [Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz](#) ha ubicado en el Departamento de Alcaldía y Relaciones Institucionales el Servicio para la convivencia y la diversidad por entender prioritaria la convivencia por encima de intereses sectoriales.

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** ha informado de las actuaciones realizadas desde el [Departamento de Gobernanza](#) que actúa de manera transversal y desarrolla actuaciones que afectan a todos los departamentos. Dicho Departamento ha llevado a cabo diversas actuaciones en el ámbito de la no discriminación con la finalidad de visibilizar la diversidad presente en Gipuzkoa, tanto con origen en los movimientos migratorios, como por motivos de identidad sexual o de género, orientación sexual, diversidad de capacidades, etc., así como para impulsar políticas públicas para la igualdad de oportunidades y la participación en igualdad de condiciones.

El **Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián** lleva también a cabo diversas actuaciones desde la Sección de Igualdad Cooperación, Derechos Humanos y Pluralidad Cultural del Servicio de Educación y Promoción Social, que afectan a diferentes motivos de discriminación, de tal manera que, por ejemplo, desde la casa de las mujeres se atiende a la intersección de características que dan lugar a la opresión social de las mujeres y llevan a cabo diversos proyectos, como es el



“empalabramiento” o un servicio de homologación de títulos y diversos programas relacionados con la orientación sexual o para luchar contra el racismo y la intolerancia.

#### *IV.3.2. Actuaciones con relación a cada característica que es objeto de protección:*

En las respuestas recibidas se ha hecho mención a las actuaciones que afectan a discapacidad, orientación e identidad sexual, etnia y origen nacional, religión y lengua.

##### IV.3.2.1. Discapacidad

El **Gobierno Vasco** ha incorporado en la Agenda Vasca para la Diversidad el objetivo de gestionar positivamente la diversidad funcional y luchar contra la discriminación.

En este sentido, el Consejo de Gobierno aprueba, en su sesión del 4 de febrero de 2020, la [Estrategia de Accesibilidad Universal de Euskadi](#). Con su aprobación se pretende que las actuaciones y el enfoque de las políticas institucionales se constituyan en eje vertebrador de la accesibilidad en la CAE. La Estrategia Vasca de Accesibilidad Universal de Euskadi debe servir de medida de acción positiva para garantizar los principios básicos de igualdad de oportunidades y de trato para todas las personas, la no discriminación y la accesibilidad universal con el fin de consagrar su pleno, autónomo y libre desarrollo en el medio social y comunitario, en el ejercicio de todos sus derechos.

Para el desarrollo de dicha estrategia, el Consejo de Gobierno aprueba el 2 de noviembre de 2021 el nuevo Plan de Acción. Entre sus medidas, el plan incluye la creación durante esta legislatura del nuevo Observatorio vasco de la Accesibilidad. Asimismo, establece medidas concretas para poner en práctica la Estrategia Vasca de Accesibilidad Universal. Desarrolla un nuevo concepto de accesibilidad que deja de centrarse en la eliminación de barreras de los espacios urbanos y en los edificios públicos, para ampliar el foco también al diseño de productos, los lugares de trabajo, los servicios, las viviendas y a los entornos no físicos como la comunicación digital. El plan establece que las entidades públicas tendrán un programa cuatrienal para hacer accesibles sus espacios exteriores, edificios, infraestructuras y servicios, e invita a hacer lo propio a las entidades privadas. También identifica la necesidad de impulsar la formación en accesibilidad.



Todas las medidas buscan cumplir con los principios establecidos por el plan: la igualdad de oportunidades, la garantía de una vida independiente, la promoción del diseño para todas las personas, la transversalidad, la implicación de todos los agentes, la inclusión social y normalización y el diálogo civil.

El **Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia** hace referencia al [Plan para la Participación y Calidad de Vida de las Personas con Discapacidad en Bizkaia \(2016-2019\)](#) y a las actuaciones realizadas en su desarrollo. También informa del nuevo [Plan para la Participación y Calidad de Vida de las Personas con Discapacidad en Bizkaia \(2021-2023\)](#). En este nuevo plan se han intensificado las actuaciones para promover la implicación transversal de todos los ámbitos y agentes clave para la efectiva igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal. Ello ha conducido a la promoción de foros, mesas o espacios conjuntos de trabajo del Departamento de Acción Social con distintas áreas o departamentos para abordar iniciativas de carácter transversal. También prevé promover iniciativas contra la discriminación por motivo de discapacidad y el estigma social, así como para la sensibilización social sobre la discapacidad, la igualdad de oportunidades y la accesibilidad universal, considerando en ambos casos la especificidad de las mujeres con discapacidad.

La evaluación del Plan para la Participación y Calidad de Vida de las Personas con Discapacidad en Bizkaia (2016-2019) ha puesto de manifiesto las iniciativas de las entidades sociales con distintos departamentos y organismos de Gobierno Vasco: Salud, Educación, Cultura, Emakunde; otros departamentos de la Diputación Foral de Bizkaia: Euskera, Cultura y Deporte, Empleo, Inclusión Social e Igualdad; ayuntamientos: consejos de accesibilidad; Voluntariado; Comité estratégico del tercer sector socio- sanitario; universidades y otras redes de entidades sociales de las que forman parte o con las que colaboran.

El Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia también ha desarrollado distintas actuaciones de incidencia sobre otras áreas y departamentos para avanzar en accesibilidad universal, igualdad de oportunidades y participación e inclusión de las personas con discapacidad en los sistemas generales y recursos comunitarios y en su análisis valora haber observado avances en los últimos años. Entre otras iniciativas se mencionan: el acceso a plazas para niños y niñas con discapacidad en las colonias de verano Udalekuak, y en la red de museos BizkaikOA, la participación en la elaboración de la guía [Diversidad sin barreras](#) para poner al alcance de las personas educadoras una serie de recursos teóricos y prácticos sobre las personas con discapacidad, o el desarrollo de la convocatoria OPE específica de



5 plazas reservadas a personas con discapacidad intelectual, así como el apoyo al Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) en la adaptación de pruebas, acompañamiento en la formación e implementación de plazas reservadas a personas con discapacidad intelectual. Esta iniciativa ha supuesto una oposición reservada y adaptada para personas con discapacidad intelectual en Bizkaia, siendo la primera vez que se aseguran condiciones de igualdad de oportunidades en su ejecución (incluso en la prueba de euskera). También informa de los programas que ofrecen el Consorcio para la Educación Compensatoria<sup>591</sup>: [programa “Bideratuz”](#), [programa “Osatuz”](#), o el programa “Adin Txikikoak”.

Respecto a las iniciativas desarrolladas por las entidades sociales para avanzar en la sensibilización de la sociedad en clave de igualdad de oportunidades y accesibilidad universal, hace referencia a las actuaciones que apoya con su presencia y participación activa: intervención en jornadas, actividades formativas, visitas a las entidades, reuniones con personas usuarias y familias, etc., así como el apoyo en su financiación a través de las subvenciones nominativas y las subvenciones para actividad asociativa, ocio y tiempo libre, sensibilización y divulgación, intervención y apoyo especializado, tutela institucional, promoción cultural y transporte adaptado. También estima que se han producido cambios en la sociedad hacia un mayor conocimiento y sensibilización.

El Departamento de Políticas Sociales de la **Diputación Foral de Gipuzkoa** informa de las ayudas concedidas a la Federación coordinadora de personas con discapacidad física de Gipuzkoa, Elkartu, que ha desarrollado un proceso participativo y ha realizado un informe<sup>592</sup> para conocer la situación y necesidades de las personas con discapacidad física de Gipuzkoa en el contexto derivado de la crisis sanitaria por la COVID-19. También señala la campaña de sensibilización lanzada por el Ayuntamiento de Zarautz “Vivir en la diversidad” con el apoyo de la Diputación Foral destinada a visibilizar a las personas con diversidad funcional en situaciones que son comunes en el día a día. Además, informa del proyecto “[Gure txanda da/Es nuestro turno](#)” con la colaboración de la Asociación Atzegi que tiene como objeto la participación de personas con discapacidad intelectual en diferentes eventos comunitarios y otros eventos lúdico-deportivos y culturales.

<sup>591</sup> Órgano compuesto por el Gobierno Vasco (Departamento de Educación, Universidades e Investigación) y la Diputación Foral de Bizkaia (Departamento de Acción Social). El consorcio tiene como objetivo la inserción social de niñas, niños y jóvenes en dificultad, y el desarrollo del Plan de Educación Compensatoria en el Territorio Histórico de Bizkaia, así como contribuir a todas aquellas experiencias que se lleven a cabo, en el ámbito de la educación compensatoria, en orden a la actuación sobre colectivos marginados y minorías sociales o étnicas.

<sup>592</sup> ELKARTU, *Covid-19: situación y necesidades de las personas con discapacidad*, disponible en: <https://elkartu.org/pdf/Proceso-de-participacion.pdf>.





Por otro lado, informa de que el organismo autónomo Uliazpi da respuesta a las necesidades de las personas con discapacidad intelectual que precisan de apoyos y recursos específicos para su desarrollo personal. Los servicios que se ofrecen atienden la necesidad de alojamiento, actividades formativas y de apoyo psicológico, atención médica, farmacológica, odontológica, apoyo familiar, actividades terapéuticas, actividades recreativas y de ocio, así como estancias temporales de respiro, servicios de centros de día, entre otros.

También referencia a la Asociación Atzegi, que trabaja en favor de las personas con discapacidad intelectual y da respuesta a la necesidad de vivienda, al ocio y participación social. Además, desarrolla programas de apoyo social, familiar a la vida independiente, de asesoramiento y apoyo a las familias y para la inclusión escolar. Desde la Fundación Tutelar ejerce la tutela de personas adultas con discapacidad intelectual o del desarrollo, en situación de desamparo social o familiar y tienen un programa de integración laboral. Además, menciona a Gureak como grupo empresarial vasco con presencia principalmente en industria, servicios y marketing general, que gestiona oportunidades laborales estables y convenientemente adaptadas a las personas con discapacidad en Gipuzkoa (prioritariamente intelectual).

También informa del proyecto "Pauso Berriak", que gestionan las entidades Atzegi y Gureak y que tiene como finalidad la integración laboral en un entorno natural de las personas con discapacidad intelectual. Y hace referencia al servicio ocupacional y al programa "Aukerability" con las entidades Gureak Lanean y Katea Legaia S.L para la empleabilidad de las personas con discapacidad. Por último, informa de que dispone de una unidad de alta intensidad para personas con problemas de salud mental, en la red de servicios para la inclusión en UBA con Emaus Fundación Social.

El **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**, como ya se ha señalado, aborda las necesidades de las personas con discapacidad de manera conjunta en el [Plan de Convivencia y Diversidad](#), entre cuyos ámbitos de intervención se aborda la diversidad funcional. Entre las acciones que prevé está la de facilitar las condiciones para que las personas con diversidad funcional puedan ejercer sus derechos en equidad, la reactivación de la mesa interdepartamental de accesibilidad, el estudio-informe sobre puestos de trabajo municipales y diversidad funcional, la equiparación de porcentajes en sustituciones para personas con diversidad funcional o un documento de rigor terminológico en materia de diversidad funcional.

También afirma contar con servicio de intérpretes de Lengua de Signos cuyo objetivo principal es proporcionar la herramienta necesaria para eliminar las barreras de



comunicación que se producen por las diferencias lingüísticas entre personas sordas y oyentes no usuarias de la lengua de signos. El servicio de intérpretes de lengua de signos se ofrece por medio de un convenio de colaboración entre el Instituto Foral de Bienestar Social, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Asociación de Personas Sordas de Álava/Arabako Pertsona Gorren Elkarte, Arabako Gorrak. Asimismo, ofrece un servicio de asesoría jurídica en temas de diversidad funcional por medio de un convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Asociación de Discapacidad Física de Álava Eginaren Eginez. Su finalidad es capacitar a las personas en situación de discapacidad física para reivindicar y defender sus derechos, tanto individual como colectivamente, así como facilitarles un apoyo jurídico para denunciar el incumplimiento de la legislación en materia de protección y fomento de los derechos humanos e inclusión social de las personas del colectivo.

El **Ayuntamiento de Barakaldo** informa de que dispone de un servicio específico de acompañamiento para la inclusión de jóvenes con diversidad funcional, el asesoramiento a familias sobre los programas y servicios de ocio accesibles y el acompañamiento individualizado para la inclusión de jóvenes con diversidad funcional en actividades de ocio, educativas, participativas y de solidaridad, servicio que ha realizado un estudio de la realidad y condiciones para dicha inclusión.

#### IV.3.2.2. Orientación e identidad sexual

Respecto a la protección frente a la discriminación por razón de orientación sexual se ha desarrollado el servicio Berdindu, que es un servicio público de la Dirección de Derechos Humanos, Víctimas y Diversidad del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del **Gobierno Vasco**, de información y atención a temas relacionados con la diversidad sexual y de género. En el mismo atienden a personas lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales y a quienes les rodean. Además, trabajan con la comunidad educativa, los actores sociales y profesionales, los medios de comunicación, la sociedad en su conjunto, todo ello para eliminar la LGTBifobia y eliminar cualquier barrera a la plena a la realización de los derechos y libertades de las personas LGTBI.

En la página web de Berdindu se puede consultar cómo contactar y disponer de más información.

Además, se va a reforzar el servicio [Berdindu Eskola](#), dada la buena valoración que tiene el servicio y el aumento de la demanda de los centros educativos. Ofrece



formación en diversidad sexual y de género, para el claustro y comunidad educativa y para otras personas profesionales de la educación; ofrece también asesoramiento en horario adaptado al centro (también se desplazan cuando es necesario), así como organización de talleres para alumnado y para familias, entre otras actuaciones.

Por otro lado, en su respuesta, el Departamento hace referencia al trabajo de elaboración normativa para la modificación de la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de las personas transexuales, con el fin de adecuar esta ley a las necesidades actuales de las personas transexuales, así como mejorar la coordinación interdepartamental e interinstitucional en esta materia. También al Decreto 234/2015, de 22 de diciembre, sobre la documentación administrativa de las personas transexuales y al hecho de que, con el liderazgo del Departamento de Salud, se va a realizar una reedición mejorada de la *Guía de atención integral a las personas en situación de transexualidad*. Por último, se hace referencia al apoyo a [Zinegoak, Festival](#) Internacional de Cine y Artes Escénicas Gaylesbotrans, herramienta de sensibilización a través de la cultura, el cine y las artes escénicas.

En el ya citado I Plan de Diversidad e Inclusión 2021-2023 de la **Diputación Foral de Bizkaia** incorpora el enfoque interseccional en la convocatoria de subvenciones de la Dirección de Cooperación y Diversidad y la clave de las diversidades, incluida la afectivo-sexual, en el programa de atención a personas jóvenes. Además, prevé diseñar e introducir en estudios y estadísticas los indicadores y mecanismos para conocer la incidencia de variables que pueden generar situaciones de discriminación y prevé la creación de una mesa permanente de diálogo y participación con entidades sociales.

A estas acciones cabría añadir la previsión de reforzar la financiación de las convocatorias de subvenciones para actividades relacionadas con la diversidad e impulsar la formación sobre interseccionalidad en las entidades sociales, la sistematización de experiencias y la elaboración de una guía con recomendaciones y buenas prácticas sobre la incorporación de la interseccionalidad en la intervención de las entidades.

También prevé apoyar iniciativas de lucha contra la discriminación por diferentes motivos (por su carácter transversal), entre ellos, orientación sexual e identidad de género, de sensibilización sobre diversidad afectivo-sexual y generación de espacios de encuentro entre personas diversas, entre otras iniciativas. Y propone la presencia



pública en campañas, jornadas, presentaciones en conmemoración del 17 de mayo (contra transfobia, homofobia y bifobia), 28 de junio (derechos LGBTQ+).

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** informa de que el servicio de Protección a la Infancia y a la Adolescencia colabora con el servicio Berdindu para la adecuación de la atención de niños, niñas y adolescentes en situación de transexualidad. Además, informa de investigaciones realizadas sobre diferentes temáticas con ocasión de la sistematización realizada con relación al Plan de Convivencia en la Diversidad. Esta generación de conocimiento ha contado con la colaboración de las organizaciones sociales implicadas en la realización de los estudios, como es Gehitu.

Añade que ha realizado un informe sobre convivencia en la diversidad: *Diagnóstico de las realidades de la población LGTBI+ en Gipuzkoa*<sup>593</sup>. También informa de acciones que se enmarcan en la celebración de fechas claves, como la Declaración en 2018 por el Día del Orgullo a favor de los derechos de las personas LGTBI+.

Completa señalando que se han iniciado reuniones de coordinación interna con el Departamento de cultura, turismo, juventud y deportes, con el fin de visibilizar la diversidad sexual en el ámbito deportivo.

Por último, informa de la publicación cuatrimestral *Gehitu Magazine* destinada a suscitar la reflexión, ampliar el intercambio de pareceres y contribuir a poner en evidencia las vivencias positivas y las situaciones de injusticia que la diversidad afectiva y sexual conlleva.

El **Ayuntamiento de Bilbao** desarrolla y apoya campañas de sensibilización que promueven la visibilización social y pública del colectivo LGTBQ+ y la eliminación de la discriminación por motivos de orientación sexual y de identidad de género reconociendo el trabajo y la participación activa de personas y organizaciones sociales de Bilbao.

Desde el Ayuntamiento se han realizado diferentes **campañas**: el 28 de junio, Día del orgullo LGTBQ+, el 17 de mayo, Día contra la Homofobia o el 29 de abril, Día a favor de la visibilidad lésbica.

---

<sup>593</sup> GARCÍA DAFONTE, Zaira y EXPOSITO ALBERDI, Jone, *Convivencia en la diversidad: diagnóstico de las realidades de la población LGTBI+ en Gipuzkoa 2018*, Diputación Foral de Gipuzkoa, GEHITU, Donostia-San Sebastián, 2019, disponible en: <https://www.gehitu.org/diagnostico-de-realidades-igtbi-de-gipuzkoa/>.



Igualmente, informa del [certamen Zinegoak](#), Festival Internacional de Cine y Artes Escénicas gaylesbitrans de Bilbao y del premio “Lesbianismo y Género”, y de que incorpora, en los [talleres](#) que realiza anualmente, la diversidad sexual como aspecto transversal que trabaja en todas las aulas.

Por otra parte, menciona el Congreso sobre diversidad sexual “Géneros, Sexualidades y Cuerpos” y hace referencia a la exposición “En tránsito: entre el secreto y la visibilidad 1977-2007”, en el que se recupera de forma gráfica el trabajo realizado por los colectivos de lesbianas y el movimiento feminista.

También participa en el programa “Escuela Segura”, que se impulsa desde Berdindu.

Por último, informa de la difusión del plano LGTB de Bilbao para encontrar referencias a comercios, restaurantes y hoteles recomendados.

El **Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián** hace referencia a que con ocasión del día 28 de junio se hace una declaración política y se hace publicidad del día en los autobuses y colocando la bandera del arcoíris en el Kursaal, así como de las actuaciones que se desarrollan mediante la difusión del programa de actuaciones que se lleva a cabo por las instituciones y las organizaciones sociales. Asimismo, dispone de una línea de ayudas para proyectos que promueven y defiendan la paz, la convivencia o la difusión de los derechos humanos con la finalidad de respetar la diversidad y superar las conductas intolerantes, insolidarias y antidemocráticas o bien homo-lesbi-transfóbicas, entre otros motivos, como los racistas. Por último, menciona un programa de convivencia intercultural en la escuela, en donde se trabaja la igualdad y la diversidad cultural, la defensa de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación por cualquier motivo.

El **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** ha informado de su Agenda para incorporar la diversidad sexual y de género en las políticas de igualdad que incluye, entre otras iniciativas, formación y diseño de herramientas dirigidas a personal municipal, la elaboración de guías de lectura y adquisición de fondos (novelas, ensayos, cómics, cuentos, películas, series, documentales, etc.) sobre diversidad sexual y de género por parte de la Red de Bibliotecas Municipales de Vitoria-Gasteiz. También, ha elaborado material de sensibilización contra la lesbofobia y contra la bifobia.

Dispone, además de [Ikusgune](#), Observatorio contra la LGTBifobia de Vitoria-Gasteiz, gestionado por Lumagorri HAT con el objetivo general de sensibilizar, detectar y actuar frente a situaciones de discriminación y violencia machista contra las



personas LGTBI, a través de la investigación, la prevención y la denuncia. Los objetivos específicos de Ikusgune son:

- Transmitir a lesbianas, gais, personas trans y bisexuales que la LGTBI+ fobia no es aceptable en ningún caso y que siempre es posible responder a ella.
- Fomentar la visibilidad del colectivo LGTBI+.
- Crear redes, tanto con las asociaciones como con las administraciones
- Impulsar el empoderamiento social de las personas LGTBI+ desde una perspectiva feminista e interseccional.

A lo anterior hay que añadir que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha fomentado la formación y sensibilización de todos los miembros de la Policía Local de Vitoria en delitos de odio a través de Gaylespol (Asociación de Policías LGTBI+).<sup>594</sup>

Con ocasión del 17 de mayo, Día Internacional contra la Lesbo-Gay-Transfobia, lleva a cabo una campaña de sensibilización y denuncia y un programa de actividades, así como la presentación del [Informe anual de Incidencias por Orientación Sexual e Identidad de Género en Vitoria-Gasteiz](#)<sup>595</sup>, elaborado por el Observatorio Ikusgune.

El **Ayuntamiento de Barakaldo** informa del desarrollo de un trabajo de dinamización formativa a través de redes sociales con el objetivo de cuestionar y erradicar entre los y las jóvenes actitudes y creencias discriminatorias por razón de orientación sexual e identidad sexual e identidad de género (LGTBfobia, identidad de género, transexualidad, violencia en las redes...). También pone de relieve las campañas de sensibilización que se realizan con ocasión del 28 de junio, Día Internacional del Orgullo LGTBI y el 17 de mayo, Día Internacional contra la Homofobia, la Transfobia y la Bifobia.

Igualmente comunica que ha realizado en el curso escolar una formación específica en materia de transexualidad con el objetivo de generar, formar y visibilizar la diversidad sexual, superando estereotipos y dotando de herramientas para introducir la sexualidad desde el conocimiento y respeto a la pluralidad de los cuerpos, los

---

<sup>594</sup> FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, *Memoria 2020 (Ejercicio 2019)*, op. cit.

<sup>595</sup> IKUSGUNE y OBSERVATORIO CONTRA LA LGTBI+ FOBIA DE VITORIA-GASTEIZ, *V Informe anual de incidencias por orientación sexual e identidad de género en Vitoria-Gasteiz (2021)*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, [2022], disponible en: <https://ikusgune.eus/files/2022/05/informe-2021-castonline.pdf>.



sentires, los modos de expresarse y relacionarse, y visualizar la transexualidad para detectar y prevenir la discriminación o agresiones hacia la libertad sexual.

Por su parte el **Ayuntamiento de Errenteria** ha realizado un [diagnóstico ErreferenteE-kin](#)<sup>596</sup> sobre las realidades de la población LGTBI de Errenteria y ha puesto en marcha la realización de un plan de actuaciones con esa base.

#### IV.3.2.3. Etnia u origen nacional

Las personas inmigrantes y las personas gitanas sufren una discriminación estructural que exige políticas públicas que den respuesta a las diferentes dimensiones en las que se refleja dicha discriminación. Las administraciones públicas vascas han llevado a cabo numerosas intervenciones y políticas públicas en materia de inmigración y gestión de la diversidad. A la hora de reflejarlas en este apartado surge la dificultad de establecer la línea divisoria entre lucha contra la discriminación y las medidas de acción positiva, porque las administraciones han incorporado actuaciones, tanto referidas a la promoción de la igualdad y de la inclusión social, como a la gestión de la diversidad y la lucha contra la discriminación.

En todo caso, derivado del interés del Ararteko en poder disponer de un documento en el que se reflejen las respuestas y actuaciones de las administraciones públicas, y teniendo en cuenta que son informaciones que se han considerado del interés por las diferentes administraciones públicas al incorporar dichos contenidos, se ha valorado oportuno hacer una breve mención a las mismas, para poder disponer de una foto de conjunto y por si ayuda a la reflexión sobre las políticas públicas que se están realizando en este ámbito o bien a posteriores investigaciones.

Debido a la extensión de las respuestas recibidas se ha sistematizado su contenido en diferentes apartados teniendo en cuenta la finalidad de las actuaciones realizadas. Así, (1) se mencionan los documentos estratégicos y planes de actuación por ser dichos instrumentos donde se define el marco conceptual y filosófico que sirve de base para la puesta en marcha de acciones y programas en el ámbito de la inmigración, gestión de la diversidad y lucha contra la discriminación; (2) los órganos y redes de participación y coordinación; (3) las actuaciones relativas al conocimiento de los movimientos migratorios, perfiles y necesidades y actitudes frente a la

---

<sup>596</sup> AYUNTAMIENTO DE ERRETERIA, *Diagnostico sobre las realidades de la población LGTBI en Errenteria*, Ayuntamiento de Errenteria, junio 2019, disponible en: <https://herribizia.errenteria.eus/es/lgtbi/>.



inmigración; (4) los servicios públicos de ámbito autonómico existentes; (5) las acciones de información y acogida a las personas inmigrantes; (6) los programas de inclusión social; (7) las actuaciones que afectan al discurso público; (8) las líneas de ayudas que se conceden en este ámbito; (9) las actuaciones que tienen como finalidad la sensibilización y concienciación sobre la situación y dificultades de las personas inmigrantes; (10) la política de comunicación; (11) las actividades formativas; (12) finalmente, se recogen otras actuaciones como una especie de cajón de sastre.

Se ha desarrollado un apartado específico con relación a las actuaciones que afectan a la lucha contra la discriminación que sufren las personas gitanas. Sus características específicas permiten un enfoque diferenciado.

#### IV.3.2.3.1. Documentos estratégicos y planes de actuación

El primer documento a mencionar, es el [Pacto Social Vasco para la Migración](#) promovido por el **Gobierno Vasco**, que consiste en un compromiso común por la convivencia. En dicho documento, el conjunto de organizaciones sociales e instituciones vascas han acordado un marco de acogida e integración para la migración en sus diferentes expresiones en el que se ofrece una respuesta adecuada a una obligación normativa, sin olvidar la dimensión de ética democrática y la vertiente de progreso. En el mismo se reconoce que la sociedad vasca necesita la inmigración para responder a sus necesidades laborales y demográficas. Su adhesión por las diferentes instituciones vascas ha conllevado un debate entre las diferentes fuerzas políticas, que se estima de interés. La práctica totalidad de las administraciones públicas se han adherido, así como numerosos organismos y entidades con incidencia social.

A continuación, se recogen, de manera sintética, los instrumentos de planificación mencionados por las diferentes administraciones públicas. Los diferentes planes y estrategias comparten una visión de ciudadanía amplia, así como una concepción similar de la interculturalidad y de gestión de la diversidad y, básicamente, persiguen fines y misión similares.

Resulta indudable que la elaboración de planes o estrategias de actuación, tanto por el Gobierno Vasco como por las diputaciones y ayuntamientos, ha permitido reflexionar de manera conjunta a los diferentes actores comprometidos en el ámbito de la inmigración y facilitar la coordinación entre los responsables de diferentes departamentos y áreas concernidas y otros agentes públicos y privados. La iniciativa privada y la participación de las organizaciones sociales sin ánimo de lucro también





tienen un papel relevante en los distintos planes y estrategias que se han elaborado en el ámbito de la inmigración.

El **Gobierno Vasco** ha elaborado durante las dos últimas décadas diferentes planes de actuación, el último es el [VI Plan intercultural de ciudadanía, inmigración y asilo 2022-2025](#) que tras la evaluación y el diagnóstico realizado respecto al anterior Plan, señala el objetivo de avanzar en el Modelo Vasco de Gestión de la Diversidad Cultural basado en el interculturalismo, que pretende dar respuesta a los cambios demográficos, económicos, sociales y culturales que han supuesto los movimientos migratorios y por motivo de asilo. Entre los cambios actuales que destaca se incluye el auge de los discursos xenófobos. Como factores más novedosos señala la creación de la Dirección de Migración y Asilo del Gobierno Vasco, la transferencia de la competencia de prisiones, así como la transferencia de la competencia de inmigración como algo plausible en el periodo de vigencia del plan respecto a los títulos competenciales de la CAE.

Establece unos ámbitos prioritarios de actuación: la educación, el empleo, la convivencia y el elemento lingüístico, transversal a los tres. Además, recoge tres ámbitos complementarios: la salud, la vivienda y el ámbito jurídico. Finalmente se establecen dos elementos de apoyo: de apoyo económico para intervenir con colectivos que requieren atención por estar en especial situación de vulnerabilidad (líneas subvencionales) y proporcionar información de calidad al sector para generar conocimiento que mejore la toma de decisiones (investigación). Incorpora entre sus principios el principio de igualdad de trato y no discriminación, que deviene de interés en el objeto de este estudio. Los objetivos y las acciones previstas van a redundar en la mejora de la acogida de los procesos de integración y en el ejercicio de derechos ya que se prevén medidas claves para ello. Así, entre las medidas de interés para este estudio, se prevén acciones para sensibilizar a la sociedad vasca, asociaciones, personal de seguridad, personal de prisiones etc. en todo lo relacionado con la adquisición de competencias interculturales, en la lucha contra el racismo y la xenofobia, contra la discriminación y contra los estereotipos y prejuicios hacia las personas de origen extranjero y en la diversidad lingüística (acciones formativas y de sensibilización, apoyo económico a la Red ZAS, etc.) y para concienciar sobre la igualdad de trato y no discriminación entre las distintas comunidades de personas de origen extranjero. También resulta de interés la previsión de evitar las concentraciones y segregaciones residenciales en promociones y/o edificios sociales promovidos por la administración vasca o bien la previsión con la colaboración con el Departamento de Salud, con la red asociativa y las universidades para diseñar una investigación que permita comprobar la igualdad de acceso a la atención sanitaria de las personas de



ascendencia, origen y/o nacionalidad extranjera, más allá de las directrices generales de atención sanitaria del Departamento de Salud. En el ámbito educativo destacamos la previsión de creación de un grupo de trabajo formado por personal técnico autonómico, municipal y foral para la reflexión sobre los efectos que una eventual concentración escolar de personas de origen y/o ascendencia extranjera puede tener a nivel municipal o, por último, en el ámbito jurídico la previsión de elaboración de un informe que analice los requisitos para el acceso de los recursos sociales y las barreras que suponen para personas de origen y/o nacionalidad extranjera, impidiendo su efectivo acceso a esos derechos en situación de igualdad.

También se destaca la previsión de investigación cuatrianual y difusión del estudio de las actitudes y posiciones de la población vasca hacia la diversidad y discriminación para conocer las percepciones, posiciones y actitudes de la ciudadanía hacia la diversidad social, de todo tipo. En el mismo se recogerá información sobre distintas discriminaciones que pueden darse en la vida cotidiana por razón de origen, sexo, edad, religión, etnia (pueblo gitano), etc. y la Encuesta de la Población Inmigrante Extranjera, operación estadística oficial que desarrolla el Órgano Estadístico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, dirigida a la población inmigrante de origen extranjero residente en la CAE para conocer la realidad social de la población inmigrante con datos desagregados por género, como en todos los estudios que han previsto realizar.

La **Diputación Foral de Álava** en su respuesta hace referencia a la estrategia para la gestión de la Diversidad por una convivencia intercultural en el Territorio Histórico de Álava, que está en construcción y que tiene la ambición de convertirse en el referente de las actuaciones de dicha Entidad en el ámbito de la gestión de la diversidad, de la convivencia intercultural de toda la ciudadanía alavesa y la defensa de la igualdad de trato y no discriminación de ninguna persona por ningún motivo, con especial atención a todo lo relacionado con las personas de origen y/o ascendencia extranjera.

El **Ayuntamiento de Bilbao** al informar de las acciones que aborda en materia de lucha contra la discriminación por razón de pertenencia étnica, origen, color de piel, religión o lengua, señala desarrollarlas en el marco del [II Plan Municipal de Ciudadanía y Diversidad del ayuntamiento de Bilbao 2017-2019](#).

Posteriormente, según se ha podido conocer se ha aprobado el [III Plan Bilbao Ciudad Intercultural \(2021-2023\)](#).



El III Plan apuesta por un modelo de gestión de la diversidad cultural: la interculturalidad que tiene por objeto construir una ciudad con mayor desarrollo, cohesión social, reconocimiento y respeto a la diversidad y que se sustenta en cuatro ejes: principio de igualdad, de diversidad, de interacción positiva, de pertenencia y vecindad. Las prioridades estratégicas son: la acogida, la sensibilización e incidencia social, la intervención con colectivos migrados con mayor vulnerabilidad social y la participación en interacción

El III Plan distingue entre ámbitos generales proponiendo 10, y ámbitos sectoriales, que plantea 6. Entre los ámbitos generales estaría el de antidiscriminación y sensibilización, que contiene medidas de sensibilización, como es la estrategia AntiRumores, detección de situaciones de discriminación por parte de la policía municipal y de colaboración en la implementación de medidas, como es la coordinación con Eraberean.

Además prevé medidas similares a las del plan anterior, respecto a las lenguas, medios de comunicación, acogida, en el ámbito de la educación, los servicios públicos, intervención comunitaria en barrios, o cultura deporte y ocio, espacios públicos y en la política empresarial y mercado de trabajo, así como el Programa de prevención de la Mutilación Genital Femenina (MGF), la participación en la Red Intercultural Cities del Consejo de Europa o fomentar el conocimiento a través del Observatorio Local de Inmigración o la capacitación de la plantilla municipal como es mediante la implementación del [Manual de competencias interculturales aplicadas al desarrollo de proyectos en la Administración Pública](#)<sup>597</sup>.

El **Ayuntamiento de Barakaldo** informa del II Plan de Inmigración y Gestión de la Diversidad 2010-2014 en cuanto marco conceptual que rige los programas que se desarrollan en la ciudad de Barakaldo.

El **Ayuntamiento de Errenteria** dispone del [Plan Estratégico para una convivencia ciudadana en la diversidad 2019-2023](#) que se basa en los principios de derechos humanos, igualdad y no discriminación, perspectiva de género, diversidad religiosa, lenguas y migración.

El **Ayuntamiento de Ordizia** comunica el desarrollo de un proyecto para gestionar la pluralidad y la convivencia.

<sup>597</sup> ASOCIACIÓN MATIZ, *Manual de competencias interculturales aplicadas al desarrollo de proyectos en la Administración Pública*, Fundación general Universidad La Laguna, La Laguna, 2020, disponible en: <http://www.ciudadesinterculturales.com/wp-content/uploads/2020/12/kulturarteko-gaitasunen-eskuliburua.pdf>.



El **Ayuntamiento de Irun** menciona, a su vez, que está elaborando el Plan Local en materia de Inmigración, Interculturalidad y Convivencia.

El **Ayuntamiento de Eibar** también ha elaborado varios planes y dispone de una estrategia que abarca la discriminación por razón de pertenencia étnica, origen, color de piel, religión o lengua: el [Plan de Convivencia y Diversidad Eibar 2018-2022](#). El Plan contiene acciones con distintas finalidades: para la igualdad de trato institucional, para la igualdad de trato estructural y para la igualdad de trato interpersonal. Las primeras van dirigidas a que el Ayuntamiento de Eibar, en todas sus normativas, reglamentos, circulares internas o externas, etc., lidere y fomente la igualdad de trato de todas las personas que residen en el municipio. Las segundas buscan la igualdad de oportunidades y de trato entre todas las personas que componen su variado vecindario y las terceras reúnen distintas acciones para combatir los prejuicios y los estereotipos negativos y falsos hacia las personas de origen y/o ascendencia extranjera.

#### IV.3.2.3.2. Órganos y redes de participación y coordinación

El **Gobierno Vasco** dispone del Foro para la integración y participación social de las ciudadanas y los ciudadanos inmigrantes. Fue creado en el año 2002 y está regulado por el [Decreto 200/2002](#)<sup>598</sup>, y funciona en Pleno y mediante comisiones bien de trabajo o permanentes. Se trata de un órgano plural de asesoramiento que tiene como objeto contribuir a desarrollar una política activa integral de inmigración basada en la integración social de las y los ciudadanos inmigrantes en el que participen, junto con las administraciones públicas vascas, las organizaciones no gubernamentales, asociaciones, sindicatos y empresariado de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En estos momentos está en fase de reflexión para la propuesta de un nuevo marco de funcionamiento que mejore su eficacia y eficiencia. Asimismo, en el VI Plan Intercultural de ciudadanía, inmigración y asilo ha previsto como medida organizativa reforzar el sistema formado por los agentes sociales que trabajan en los ámbitos de inmigración, asilo, diversidad, interculturalidad y convivencia o el establecimiento de relaciones de coordinación con subdelegaciones del Gobierno central y con los consulados.

---

<sup>598</sup> Decreto 200/2002, de 30 de agosto, por el que se crea el Foro para la Integración y Participación Social de las ciudadanas y los ciudadanos inmigrantes en el País Vasco (Boletín Oficial del País Vasco (BOPV) núm. 175, de 16 de septiembre de 2002), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2002/09/0205147a.pdf>.



De hecho, con el apoyo de la Dirección de Migración y Asilo se ha configurado una red de personal técnico en inmigración que permite la coordinación e intercambio entre los territorios y municipios que disponen de personal técnico<sup>599</sup>. Pueden formar parte de la Red ayuntamientos, organismos autónomos locales y sociedades mercantiles locales de la CAE.

El **Ayuntamiento de Bilbao** cuenta también con un [Consejo Local de Inmigración](#), consejo sectorial consultivo que tiene como finalidad de reconocer y promover a las personas extranjeras como actoras colectivas con capacidad de organización, interlocución, desarrollo de propuestas e iniciativas para la formulación de políticas públicas y de desarrollo de acciones de participación ciudadana. También persigue fomentar la solidaridad y el respeto con la diversidad cultural, establecer espacio de intercambio y difusión intercultural, fomentar la sensibilización de la ciudadanía bilbaína para incrementar la corresponsabilidad de la Administración, la ciudadanía y las propias personas inmigrantes en el proceso de incorporación.

Entre las actividades que señala se encontrarían el premio de reconocimiento a las mujeres migrantes, con el objeto de visibilizar y poner en valor el papel que juegan las mujeres migradas en Bilbao; un video conmemorativo de X aniversario del Consejo Local; la participación en el proceso de evaluación del II Plan Municipal de Ciudadanía y Diversidad y el diseño del próximo Plan, o la realización de talleres y sesiones informáticas sobre diversas temáticas de interés.

La **Diputación Foral de Álava** también traslada al Ararteko que dispone de una estructura de coordinación e intercambio con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en materia de inmigración y gestión de la diversidad.

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** informa de la participación en la mesa de coordinación y trabajo en materia de refugio en Gipuzkoa, del encuentro en Zizurkil con representantes municipales de municipios pequeños, de la creación de la [Red Elkarbizi](#) que promueve el encuentro entre representantes municipales para dar respuesta a la discriminación, la población refugiada o en temas de igualdad y transversalidad. También se refiere en su respuesta a la [Red Berdin](#), creada mediante convenio con la Asociación Sos Racismo, con el objetivo de hacer frente a las discriminaciones basadas en motivos de procedencia, étnicos o culturales cuyo ámbito de actuación, además, de Donostia/San Sebastián, son las comarcas de Oarsoaldea, Debagoiena y Tolosaldea.

---

<sup>599</sup> Los ayuntamientos que disponen de personal técnico son aquellos a los que el Ararteko se ha dirigido solicitando información.



El **Ayuntamiento de Bilbao** participa en la [Red Europea de ciudades interculturales \(RECI\)](#)<sup>600</sup>. El objetivo de esta iniciativa es poner en contacto a distintas ciudades europeas que tienen programas interculturales para intercambiar experiencias y discutir estrategias de diseño y de acción, mediante instrumentos específicos como "[La ciudad intercultural, paso a paso](#)" o el "[Índice de Ciudades Interculturales](#)". Esta red, además, se encuentra integrada en el Marco del Proyecto Intercultural Cities, promovido por el Consejo de Europa, con la colaboración de la Comisión Europea. Proporciona a las ciudades numerosas herramientas conceptuales y de aplicación práctica que recogen buenas prácticas y posibilita el intercambio de conocimientos para la construcción de ciudades interculturales, en las que la diversidad se convierta en un activo para la innovación, el desarrollo y la cohesión social. Hace referencia a las actuaciones realizadas, a la participación en procesos de recogida de información, por ejemplo respecto a un cuestionario sobre medidas antidiscriminación, o sobre acogida, entre otros. Como consecuencia de todo ello se han elaborado los siguientes documentos: [Repensar la acogida desde la perspectiva intercultural](#)<sup>601</sup>, [Manual de competencias interculturales aplicadas al desarrollo de proyectos en la administración pública](#). Además, entre otras actuaciones, informa de la participación en el seminario formativo sobre discriminación sistémica o de la participación en el [IV Encuentro Anual de Ciudades AntiRumores](#).

Por su parte, el **Ayuntamiento de Getxo** informa de la participación en la RECI para promover una cultura de la diversidad entre los gestores políticos y la sociedad civil a través del intercambio de experiencias entre las ciudades que forman parte de la misma y de la participación en el proyecto sobre Diversidad en Economía e Integración Local, [DELI](#), Proyecto innovador en materia de economía y diversidad del Consejo de Europa.

El **Ayuntamiento de Barakaldo** también se ha adherido a RECI en noviembre de 2020 y ha recibido la visita de dos de sus representantes con el objetivo de conocer el trabajo de acogida, de convivencia y sensibilización que se lleva a cabo desde el municipio.

El **Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián** informa de que forma parte como miembro del programa "[Ciudades Interculturales](#)", siendo la única ciudad del

---

<sup>600</sup> En la red participan las ciudades de Barcelona, Bilbao, Cartagena, Castellón, Fuenlabrada, Getafe, Getxo, Jerez, Logroño, Sabadell, San Sebastián, Santa Coloma de Gramenet, Salt, Tenerife, Parla, Valencia y Zaragoza.

<sup>601</sup> RECI, *Repensar la acogida desde la perspectiva intercultural*, disponible en: <https://rm.coe.int/repensar-la-acogida-desde-la-perspectiva-intercultural/1680a179ca>.



Estado. Además, participa, de manera activa, siendo la lucha contra la discriminación, una línea de trabajo del programa fundamental. También forma parte de la red RECI.

El **Ayuntamiento de Erreterria** informa de que acude a las reuniones de coordinación convocadas por el Gobierno Vasco o por Sos Racismo Gipuzkoa. También informa de que a nivel interno se coordina con la guardia urbana, los servicios sociales, y la Biblioteca, entre otros.

#### IV.3.2.3.3. Conocimiento de los movimientos migratorios, perfiles, necesidades y actitudes frente a la inmigración

Cabe mencionar en primer lugar por su importancia, al Observatorio Vasco de Inmigración, [Ikuspegi](#), que nace en el año 2004 para difundir y dar a conocer el fenómeno migratorio en la sociedad vasca. El Observatorio tiene su origen en un convenio de colaboración entre la Dirección competente en materia de Inmigración del Gobierno Vasco y la Universidad del País Vasco. Su vocación es construir una herramienta de utilidad pública para el conocimiento sistémico del fenómeno migratorio en el País Vasco. Tiene entre sus principales fines la oferta de información sobre el fenómeno migratorio, la investigación en el ámbito de la CAE, la reflexión y publicación de materiales sobre el tema y, por último, la información y el asesoramiento.

Se dirige a diferentes personas y colectivos con características y conocimientos dispares sobre la materia: agentes implicados en la gestión de la inmigración, instituciones públicas, técnicos y técnicas en materia de Inmigración, asociaciones y tercer sector en general, grupos de investigación universitarios, estudiantes, medios de comunicación y, en general, el conjunto de la sociedad vasca.

Entre las diferentes encuestas e investigaciones que realiza destaca la elaboración de una Encuesta sobre las percepciones y actitudes en torno a la discriminación en Euskadi. Como cuestión de interés se ha comunicado al Ararteko que en la presente legislatura se ha abierto una nueva línea de trabajo conjunta en materia de diversidad y no discriminación. En la página web: [www.ikuspegi.eus](http://www.ikuspegi.eus), se puede consultar sus publicaciones y otros materiales de interés en torno al fenómeno migratorio.

Los **ayuntamientos de Bilbao y de Barakaldo** señalan en su respuesta disponer también de un Observatorio Local de Inmigración. Este último ha realizado recientemente un informe, a través de Ikuspegi *Panorámica de la inmigración en Barakaldo*,



2020<sup>602</sup>. Los diferentes informes del Observatorio Local se pueden consultar en su [página web](#).

La **Diputación Foral de Álava** informa de un *Estudio diagnóstico sobre el fenómeno migratorio en Álava 2019*<sup>603</sup>, del que se derivan claves y recomendaciones que pueden mejorar los procesos de integración, inclusión y convivencia mutua. También hace referencia a una *Guía básica para el abordaje de estereotipos sobre mujeres magrebíes vecinas de Euskadi y para la incorporación de la perspectiva de género en la acción AntiRumores*.

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** referencia varias investigaciones en este ámbito con la colaboración de entidades sociales:

- [Testing para conocer los Obstáculos](#) que experimenta la población de origen extranjero a la hora de acceder a una vivienda de alquiler (**Sos Racismo Gipuzkoa y Red Berdín**)
- Encuestas e investigación de la realidad de municipios pequeños y la no discriminación (**Emun**)
- *Trabajadoras del hogar de origen extranjero: situación sociolaboral y discriminación en el ámbito de los cuidados* (Sos Racismo Gipuzkoa)
- [Con-trato desigual: la discriminación por motivos raciales y étnicos en el acceso al empleo](#) (**Federación Sos Racismo**)
- [Hormigueros sin racismo: influencia de los foros locales de Facebook en la propagación de la xenofobia](#) (**Sos Racismo Gipuzkoa y CEAR-Euskadi**)
- [Diagnóstico y seguimiento durante el confinamiento: resumen técnico en las familias participantes del programa Bizilagunak y Ongi Etorri Eskolara](#) (**Sos Racismo Gipuzkoa**)
- [Informe sobre incidentes de odio en Gipuzkoa \(2016-2019\)](#) (**Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos**)
- [Investigación](#) para actualizar el servicio de estadística digital *Diversidad de origen en números*, completar un mapa de diversidad de origen y hacer un diagnóstico cuantitativo (con el apoyo del **Centro de Investigaciones Sociológicas, Aztiker**)

---

<sup>602</sup> IKUSPEGI, *Panorámica de la inmigración en Barakaldo 2020*, disponible en: [https://www.barakaldo.eus/portal/c/document\\_library/get\\_file?uuid=7027b8a9-3756-41f3-983b-a13fa5575444&groupId=10325](https://www.barakaldo.eus/portal/c/document_library/get_file?uuid=7027b8a9-3756-41f3-983b-a13fa5575444&groupId=10325).

<sup>603</sup> IKUSPEGI, *Estudio diagnóstico sobre el fenómeno migratorio en Álava 2019*, Diputación Foral de Álava, Vitoria-Gasteiz, 2020, disponible en: [https://www.ikuspegi.eus/documentos/otras\\_publicaciones/ESTUDIO\\_DIAGNOSTICO SOBRE EL FENOMENO MIGRATORIO EN ALAVA.PDF](https://www.ikuspegi.eus/documentos/otras_publicaciones/ESTUDIO_DIAGNOSTICO SOBRE EL FENOMENO MIGRATORIO EN ALAVA.PDF).





El **Ayuntamiento de Getxo** informa de la elaboración de un diagnóstico sobre la acogida del municipio de Getxo para el establecimiento de una Oficina municipal de acogida y movilidad humana. El diagnóstico lo está realizando con metodología participativa para lo que se ha utilizado [material gráfico](#).

Por parte del **Ayuntamiento de Ermua** se alude a la elaboración de un estudio-diagnóstico con relación a las trabajadoras del hogar.

El **Ayuntamiento de Erreterria** informa de un diagnóstico realizado en el ámbito educativo para identificar prioridades y llevar a cabo una estrategia municipal.

#### IV.3.2.3.4. Servicios públicos de ámbito autonómico

La **Dirección de Migración y Asilo del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco** dispone del servicio vasco de integración y convivencia intercultural, [Biltzen](#). Este servicio tiene como finalidad dinamizar el diálogo entre las distintas comunidades culturales presentes en la sociedad vasca, así como entre estas y la Administración. Entre sus funciones está la de asesorar en materia de mediación y educación intercultural a los diferentes servicios públicos y privados, facilitar procesos de gestión y transformación de conflictos en tales materias y favorecer la plena integración social de todas las personas en el respeto a la diversidad. Los servicios que ofrece son formación, información, documentación y conocimiento especializado; fortalecimiento asociativo y participación social; promoción de la diversidad y la convivencia en el ámbito comunitario y consultoría. Además, gestiona la Red Eraberean, que presta servicio jurídico a la red [Aholku-Sarea](#) y forma parte de la iniciativa [Zurrunbilloan](#)<sup>604</sup> junto a la asesoría en educación intercultural Beritzegune Nagusia.

La red [Aholku-Sarea](#) es una Red que promueve el citado Departamento cuyo objetivo es prestar asesoramiento jurídico en materia de extranjería, tanto a las personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad como a las personas profesionales de las administraciones públicas y entidades del tercer sector que trabajan en procesos de inclusión con personas inmigrantes. Tiene como finalidad facilitar la regularización de las personas inmigrantes, así como prevenir la irregularidad sobrevenida y favorecer la vida en familia.

---

<sup>604</sup> Espacio desde el ámbito educativo de debate y construcción de conocimiento compartido ampliado con otras miradas, aportaciones y referencias en temas relacionados con la atención a la diversidad y la interculturalidad.



#### IV.3.2.3.5. Información y acogida a las personas inmigrantes

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** ha traducido a diferentes lenguas (árabe, rumano e inglés) materiales y folletos del Servicio de Protección a la Infancia y Adolescencia. Apoyan a asociaciones para la realización de servicios de información y orientación a personas inmigrantes y de mediación cultural.

El **Ayuntamiento de Bilbao** desarrolla el programa "[Ojalá](#)" de alfabetización y acompañamiento para la inserción social y laboral de las personas inmigrantes desempleadas con la colaboración de la Fundación Itaka y Bilbao Ekintza. Además de la impartición de diferentes niveles de formación, ha llevado a cabo una serie de servicios complementarios, como la alfabetización informática, el refuerzo escolar o de iniciación al euskera, entre otros.

El **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** dispone de un servicio municipal de traducción e interpretaciones que cubre 33 idiomas con modalidad presencial y telefónica

El **Ayuntamiento de Getxo** lleva a cabo una actuación de acogida en la que organizan actividades que tienen como temática el asesoramiento en derechos sociales, asesoramiento en recursos municipales y autonómicos, la asesoría y atención en relación a cuestiones vinculadas con el trabajo del hogar, atención psicosocial, etc. Ha elaborado una [Guía Kaixo Getxo](#), servicio informativo en Internet en el que se informa de gestiones útiles para las personas inmigrantes (empadronamiento, trámites para la regularización administrativa, renta de garantía de ingresos y ayudas de emergencia social y de inserción, proceso de alquiler o compra de vivienda o cuestiones relacionadas con el empleo y la educación, etc.). Entre otras informaciones de interés, mencionamos un apartado específico sobre atención a víctimas de discriminación que contiene los recursos existentes a nivel autonómico, y los enlaces y teléfonos de diferentes entidades.

El **Ayuntamiento de Durango** lleva a cabo determinadas acciones y programas para apoyar los procesos de acogida e integración, tales como [Guía de recursos durangonbizi.net](#), sesiones informativas grupales de información y orientación individualizada en materia de extranjería, la creación de un grupo preparatorio para los exámenes de nacionalidad, de voluntariado lingüístico (hitz egidazu), un programa de refuerzo lingüístico para el alumnado de primaria y secundaria y una programa de intervención psicosocial, que facilita a la población inmigrante una atención psicosocial, entre otros.



El **Ayuntamiento de Barakaldo** desarrolla un servicio de acogida e inclusión social que incorpora un servicio de orientación jurídico social en materia de extranjería de los servicios sociales de Barakaldo y un servicio de apoyo psicosocial transcultural, Bidelagun, un programa de primera acogida, "[Barakaldon Bizi](#)" y sesiones informativas grupales de extranjería. También dispone de una [guía de información y orientación multilingüe](#).

El **Ayuntamiento de Ermua** gestiona un programa de acogida que incluye servicio de orientación jurídica en materia de extranjería, sesiones informativas grupales sobre derechos, deberes y normas de extranjería, una guía de recursos on-line, un servicio de teletraducción y programas de voluntariado lingüístico para facilitar la conversación y para ayudar la preparación de los exámenes obligatorios en la tramitación de la nacionalidad española.

El **Ayuntamiento de Ordizia** desarrolla un programa de acogida en el que provee de orientación y derivación, y tiene previsto la elaboración de una guía de acogida, un protocolo de acogida y sesiones de difusión del programa de acogida. También prevé sesiones informativas respecto a la homologación de títulos obtenidos en otros países y los itinerarios de estudios y sobre la normativa de extranjería. Además, lleva a cabo programas con personas voluntarias para facilitar la conversación en castellano y promueve un espacio plural de mujeres diversas. También ha implantado programas de refuerzo lingüístico en euskera dirigidos a las escuelas y a las familias y el programa Aisa de euskera para personas adultas.

El **Ayuntamiento de Eibar** dispone de varios [servicios](#): servicio de atención presencial sobre orientación e información sobre extranjería y nacionalidad y servicio de atención psicosocial Bidelagun.

Asimismo, lleva a cabo, programas para impulsar la inclusión de las y los nuevos vecinos mediante actuaciones para disminuir las dificultades de asentamiento e integración de aquellas personas que vienen a vivir al municipio (entre otras una guía de acogida o charlas abiertas sobre ordenamiento jurídico de extranjería y nacionalidad).

El **Ayuntamiento de Errenteria** informa de que realiza sesiones de acogida a las personas recién llegadas y sesiones de acogida a familias recién llegadas a centros escolares. También dispone de [guías de recursos](#) de acogida, una guía infantil y juvenil, así como asesoría jurídica en temas de extranjería, a mujeres trabajadoras del hogar y para la homologación de estudios e itinerarios formativos.



El **Ayuntamiento de Irun** informa de que dentro del programa de intermediación Sociocultural se gestiona el programa “Ikusmira”, programa de acogida a las personas inmigrantes mediante visitas guiadas, en los que se dan a conocer los recursos que ofrece Irun en los diferentes ámbitos: institucional, cultural, infancia y juventud y el propio entorno de Irun visitando los lugares más emblemáticos. También desarrolla el programa “Bertan Bizi”, que consiste en varias sesiones en formato de charla, donde se ofrece información acerca de ámbitos importantes para su integración.

El **Ayuntamiento de Pasaia** informa del programa “Harrera on” dirigido a niños/niñas entre 6-12 años para que puedan disfrutar de un espacio de diversión y ocio que favorezca la integración y con respeto a la diversidad y educando en valores para la convivencia.

#### IV.3.2.3.6. Programas de inclusión social

La **Diputación Foral de Álava** organiza talleres conjuntos con mujeres magrebíes y con mujeres autóctonas para el encuentro y el conocimiento mutuo. También se han desarrollado actuaciones de visibilización y sensibilización con propuestas desarrolladas por estas mujeres en sus municipios.

El Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la **Diputación Foral de Bizkaia** informa del programa “Goihabe” de integración de personas solicitantes de protección internacional en Bizkaia.

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** hace referencia a varios proyectos: “Pertsonen arretarako herri plataforma” con el Ayuntamiento de Andoain, la “Mentoría con población refugiada” con Sos Racismo Gipuzkoa, o “Bizilagun, bizipoza: etorkizunerako sareak eraikiz” con la Universidad de Deusto.

El **Ayuntamiento de Bilbao** informa del proyecto de intervención comunitaria intercultural “[Auzoak Abian](#)” para el fomento de la convivencia ciudadana intercultural y el desarrollo social de las comunidades locales, centrado en los barrios de Iralabari y Ametzola de Rekalde que se desarrolla con la colaboración de la asociación de desarrollo comunitario Gazteleku. Consiste en un proyecto de intervención comunitaria y gestión de la diversidad social y cultural con los objetivos de impulsar procesos de desarrollo local, capacitación y prevención y reversión de situaciones de conflictividad social en pro de la convivencia ciudadana intercultural. El proyecto mantiene una organización comunitaria alrededor de varios espacios: un espacio



técnico de relación donde hay una mesa de coordinación de personas profesionales que intervienen en estos barrios desde servicios tanto públicos como privados con propuestas de actuación en diversos ámbitos para dar respuesta a las necesidades detectadas; un espacio ciudadano de relación, con diferentes objetivos según las necesidades del proceso, entre otras de diagnóstico comunitario, organización de la Fiesta del Pan, la iniciativa “Historias del Barrio” y un espacio de relación institucional dirigido a visibilizar y canalizar las aportaciones de las diferentes partes al proceso y a validar simbólicamente el trabajo realizado.

Además, cuenta con encuentros comunitarios anuales en los que participan los tres protagonistas del proceso comunitario: la ciudadanía, los recursos técnicos y la representación institucional. En paralelo existe una intervención estructurada alrededor de la programación comunitaria “EnREDarnos para construir barrio”, propuesta consensuada de actuaciones en el avance de la convivencia intercultural en los barrios. Son numerosas las actuaciones programadas de encuentro, capacitación, participación, coordinación y también de carácter lúdico.

El **Ayuntamiento de Getxo** menciona los programas Auzolana y Auzolana 1+ para la atención a solicitantes de asilo y protección Internacional que conlleva la activación de una red comunitaria en el acompañamiento y la colaboración de la iniciativa pública y ciudadana.

Otro programa es el proyecto “[Loturak](#)” que tiene como objetivo poner en valor y visibilizar las experiencias de acogida ciudadana existentes en Getxo y favorecer la generación de espacios de encuentro, reflexión y cocreación de narrativas digitales inclusivas, entre otras. Además, dispone de un [canal](#) en YouTube: “Getxo Canal Intercultural-Kultura Arteko Kanala”.

Los **ayuntamientos de Barakaldo y de Durango** gestionan programas denominados “[Banco de Tiempo](#)” (Barakaldo), “[Banco de Tiempo](#)” (Durango), sistemas de intercambio puntual de servicios, conocimientos y actividades que utilizan como unidad de trueque el tiempo entre personas residentes en el municipio y que se proyecta como una herramienta para construir procesos de integración de las personas inmigrantes desde la acción positiva, la participación, la cooperación y la ayuda mutua.

Además, el **Ayuntamiento de Barakaldo** gestiona un programa de fortalecimiento asociativo y promoción de la participación social de las asociaciones de personas migradas y un programa de convivencia “[Somos Rontegi Gara](#)” con una asociación de vecinos.



El Ayuntamiento de Durango desarrolla el programa “Taller de Mujer y Diversidad cultural” orientado a fomentar la participación e integración efectiva en el entorno de las mujeres migradas, a través de la activación de medidas y programas que tengan en cuenta su situación diferencial con respecto a los hombres, su diversidad cultural, étnica, religiosa, educativa y los factores psicosociales vinculados con sus procesos migratorios con el fin de promover su participación, autonomía y desarrollo personal.

El **Ayuntamiento de Ermua** aporta información sobre el Programa de Apoyo al Refugio para la acogida temporal de personas solicitantes de protección internacional y/o refugiadas y de varios programas de integración, como son el servicio municipal de mediación intercultural, el plan de convivencia en un colegio y programas prelaborales para la adquisición de competencias.

El **Ayuntamiento de Irún** informa de que dentro del programa de intermediación socio cultural se integra un programa de intermediación mediante el que hay una mediación entre la persona de origen inmigrante y otra persona o institución o particular para mejorar su desenvolvimiento autónomo.

**Ayuntamiento de Ordizia** menciona el desarrollo de un programa de empoderamiento psico-sociopolítico que tiene como finalidad actualizar el diagnóstico con relación a los colectivos que están en situación de riesgo y elaborar un mapa de desigualdades. Además, informa de una acción de detección de vulneración de derechos de ciudadanía en determinados colectivos y de su análisis para dar respuesta.

El **Ayuntamiento de Getxo** cuenta con “[Loturak emakumeok](#)” que tiene como objeto generar espacios de encuentro positivo y diálogo entre mujeres migradas, refugiadas y autóctonas donde cada una pueda visibilizar sus necesidades a la hora de ser acogidas y también de acoger. También informa del programa “[Bizilagunak](#)” para la creación de espacios íntimos e informales en el que puedan encontrarse personas de origen extranjero y nativo que residen en el mismo municipio. Se considera que la cultura de la comensalidad es el marco perfecto para generar un encuentro entre diferentes y en el que compartir experiencias, costumbres y sueños a futuro. Ofrece un itinerario anual de actividades: “Bizilagunak fiesta del Encuentro” (fiesta de todas las familias participantes con ocasión del 21 de marzo), “Bizilagunak Mila Zapore” (taller de comida intercultural), “Bizilagunak Mendira” (marchas y salidas interculturales al monte), “Bizilagunak Liburutegira” (programa liburutegiak topaleku y fiesta de la interculturalidad), “Bizilagunak Postrea” (celebración conjunta de todas las personas participantes en Bizilagunak).



Además, informa de un Proyecto “Getxo por las Diversidades”<sup>605</sup>, que tiene la finalidad de la creación de nuevas narrativas, dar voz y protagonismo a otras personas que residen en el municipio, favorecer la participación y crear nuevas estructuras para escuchar y aprender. También señala la acción “[Encuentro de mujeres migradas](#)” para la creación de alianzas entre mujeres diversas para poder entre todos construir espacios de ciudadanía más inclusiva. Entre las temáticas que se han abordado están salud, participación política, autodefensa antirracista, maternidad, etc.

El **Ayuntamiento de Barakaldo**, como otros ayuntamientos, participa en el programa “[Bizilagunak](#)” con la finalidad de generar redes vecinales inclusivas y diversas así como fomentar el conocimiento y el diálogo mutuo, buscando crear un clima de confianza como el que genera compartir una comida.

El **Ayuntamiento de Ermua** informa de un programa de empoderamiento de mujeres y diversidad cultural.

El Ayuntamiento de Irun hace referencia a un programa “Entre Nosotras” dirigido a las mujeres extranjeras residentes en Irun para el fomento de la autoestima y otras habilidades sociales y de un programa dirigido a la convivencia “Bizikidetza”.

El **Ayuntamiento de Pasaia** informa del programa “Mujeres de diferentes orígenes y diversidad” que tiene como objeto ofrecer un espacio de encuentro y de diálogo como recurso que favorezca avanzar en la convivencia intercultural empoderante entre mujeres de diversos orígenes, en clave feminista comunitaria.

#### IV.3.2.3.7. Discurso público

El **Ayuntamiento de Barakaldo** también informa de la campaña de sensibilización con ocasión del 21 de marzo, Día Internacional contra la Discriminación, que trata de visibilizar el derecho a la no discriminación a través de cartelería, *banners*, pantallas, vídeos, etc.

El **Ayuntamiento de Getxo** traslada sus actividades para la conmemoración de fechas emblemáticas: 21 de marzo, día internacional contra la discriminación racial; 20 de junio, día internacional de las personas refugiadas y 18 de diciembre, día

---

<sup>605</sup> Las entrevistas han sido grabadas y editadas en forma de podcasts para su reproducción, difusión y conocimiento de toda la ciudadanía, disponibles en: [https://www.ivoox.com/podcast-bizkaia-diversidades-aniztasunen-alde\\_sq\\_f1925631\\_1.html](https://www.ivoox.com/podcast-bizkaia-diversidades-aniztasunen-alde_sq_f1925631_1.html).



internacional de las personas inmigrantes. Se celebran numerosas actividades: proyección de películas y posteriores coloquios, jornadas, talleres, obras de teatro y acciones en la calle. Esos días se aprovecha para realizar declaraciones institucionales condenando las actitudes xenófobas o racistas y definiendo a Getxo como ciudad intercultural. Además, lleva a cabo una condena institucional a ataques racistas y discriminatorios mediante notas de prensa y da respuesta a comentarios xenófobos en las distintas publicaciones que se puedan hacer en redes sociales municipales.

El **Ayuntamiento de Ordizia** prevé la realización de una declaración a favor de un pueblo intercultural y de las ventajas que ello conlleva.

El **Ayuntamiento de Eibar** informa de la Declaración conjunta realizada en conmemoración del 21 de marzo entre los partidos políticos y asociaciones de Eibar.

El **Ayuntamiento de Errenteria** celebra el [Día de la Diversidad](#) e incorpora la perspectiva intercultural a los espacios festivos y lúdicos. También celebra del [Día Internacional de los Derechos Humanos](#) con un amplio programa.

#### IV.3.2.3.8. Líneas de ayudas que se conceden en este ámbito

El **Gobierno Vasco** (la dirección de Migración y Asilo) mantiene dos líneas de ayudas para la continuidad de la contratación de personal técnico en inmigración y ayudas para actividades en materia de inmigración y convivencia intercultural.

La **Diputación Foral de Álava** ha informado de la convocatoria de subvenciones dirigidas a asociaciones y entidades sin ánimo de lucro, así como a ayuntamientos y cuadrillas del Territorio Histórico de Álava y Enclave de Treviño, cuya finalidad es el desarrollo de programas y/o actividades destinadas a la sensibilización y a la convivencia intercultural, con perspectiva de género.

La **Diputación Foral de Bizkaia** dispone de líneas de ayudas para el fortalecimiento de la estructura organizativa de las asociaciones de personas migradas, sensibilización y reconocimiento sobre diversidad cultural étnica de Bizkaia, así como del diálogo, encuentro entre grupos e interacción positiva de personas, de culturas, etnias y orígenes diversos (también respecto a la diversidad afectivo-sexual y diversidad familiar).





La **Diputación Foral de Gipuzkoa** informa de sus líneas de ayudas dirigidas a municipios y a entidades privadas sin ánimo de lucro en las que financia proyectos respecto a problemáticas relativas a los derechos de las personas migrantes y a la diversidad y sensibilización (también respecto a los diferentes colectivos identificados en el Plan Foral de Convivencia en la Diversidad).

El **Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián** dispone de una línea de ayudas para proyectos que promueva y defiendan la paz, la convivencia o la difusión de los derechos humanos con la finalidad de respetar la diversidad y superar las conductas intolerantes, insolidarias y antidemocráticas o racistas, entre otros motivos (como son los homo-lesbi-transfóbicos).

El **Ayuntamiento de Getxo** también cuenta con una convocatoria de ayudas para el fortalecimiento asociativo.

#### IV.3.2.3.9. Actuaciones que tienen como finalidad la sensibilización y concienciación sobre la situación y dificultades de las personas inmigrantes

En primer lugar, hay que mencionar por su impacto y relevancia social, la Red Vasca AntiRumores ZAS! compuesta por agentes sociales e institucionales que desarrolla una estrategia de sensibilización social para prevenir la discriminación y la xenofobia, mejorar la convivencia y aprovechar el potencial de la diversidad cultural. En concreto, contribuye a desmontar estereotipos y prejuicios mediante, principalmente, la formación de los agentes AntiRumores, y la realización de diversos proyectos, talleres de formación AntiRumores, teatro, literatura, audiovisuales, bertsolaritza, materiales didácticos y de sensibilización.

En la página web de [Zas!](#) se puede consultar su composición, los diferentes proyectos, talleres y materiales. Su metodología innovadora combina la promoción de una política pública con un proceso de participación social para involucrar a una amplia variedad de actores de la sociedad civil. La Red también permite un espacio para el conocimiento y análisis de buenas prácticas en relación con la estrategia AntiRumores, y por extensión con la prevención y lucha contra la discriminación y la xenofobia ya que facilita generar experiencias de trabajo conjuntas y/o coordinadas, con especial atención al diseño de procesos formativos, elaboración de documentación y materiales para el conocimiento, y el desarrollo de un catálogo de acciones AntiRumores que pueda ser compartido en el ámbito de la red y ofrecido a cuantas entidades o instituciones pudieran estar interesadas. Ello propicia un canal para la difusión



y multiplicación del impacto social de las experiencias AntiRumores generadas en Euskadi e incorporar a nuevos agentes sociales e institucionales con los que compartir experiencias y objetivos.

En las respuestas recibidas en la institución del Ararteko muchas de las administraciones públicas han hecho mención a la estrategia [AntiRumores](#), así la Diputación Foral de Álava o los ayuntamientos de Bilbao, Donostia/San Sebastián, Vitoria-Gasteiz, Getxo o Barakaldo.

La **Diputación Foral de Álava** lleva a cabo una estrategia [AntiRumores](#) de sensibilización social en el territorio, concretamente en las Cuadrillas de Llanada Alavesa, Ayala y Campezo-Montaña Alavesa. Este proyecto está dirigido a contrarrestar los efectos provocados por la existencia de rumores, estereotipos negativos y prejuicios contra la inmigración, el refugio y la diversidad cultural, y asentada en el poder de transformación y mejora que todos y todas tenemos en nuestro ámbito personal y cotidiano de relaciones.

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** informa de la formación a seis entidades locales, y la creación de kits con información local y la realización de conferencias con temáticas de interés<sup>606</sup>.

El **Ayuntamiento de Bilbao** participa activamente en la red y también tiene un [proyecto propio AntiRumores](#) que despliega su acción en varias líneas de trabajo. Por un lado, mediante la intervención en los distritos de Begoña, Deusto, Rekalde, Bar-surto y Uribarri. Las actividades principales han sido la formación básica y complementaria destinada a la red de agentes en la que se imparten determinados contenidos y la dinamización y consolidación de la red de agentes mediante diferentes reuniones de coordinación entre los agentes, procedentes de diversos ámbitos (asociaciones, centros educativos, servicios sociales, AMPAS, ambulatorios, etc.). Además, han desarrollado diversas acciones de sensibilización a través de la Red de agentes AntiRumores y se ha organizado un encuentro anual de la red de agentes. La segunda línea de trabajo es la intervención con personas jóvenes en la que se desarrollan numerosas actividades dirigidas a estas personas jóvenes y se desarrollan dinámicas de sensibilización en centros escolares. La tercera línea es la relativa a la escritura creativa AntiRumor en la que se desarrollan talleres de escritura creativa con perspectiva AntiRumor con técnicas de creación narrativa orientadas a la producción de microrrelatos. A ello se añade la [IV edición](#) del Concurso de relato

---

<sup>606</sup> Racismo. Nuevos racismos. Luchas antirracistas. Neofascismo. Límites a la libertad de expresión. Delitos de odio, entre otras.



breve AntiRumor “Que no te calen” con amplia participación y que ha conllevado la publicación de los relatos ganadores y finalistas. Por último, informa de que se han desarrollado e implementado herramientas y materiales de comunicación de la estrategia (página de Facebook, grupo de WhatsApp, actualización web-app “[queno-tecaleelrumor](#)”, guías y argumentos y otros materiales.

El **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** también dispone de una [estrategia municipal AntiRumores](#) en la que ofrece formación básica en estrategias para desmotar prejuicios y rumores y acciones de sensibilización (cafés-tertulia, bibliotecas humanas, concursos de fotografía AntiRumores, talleres en centros educativos, actividades en centros socioculturales de mayores, en las fiestas de los barrios, etc.).

Otro ayuntamiento con estrategia propia es **Getxo** que también tiene una [estrategia AntiRumores](#) específica.

El **Ayuntamiento de Barakaldo** dispone de un grupo estable y permanente de jóvenes STOP RUMORS y talleres formativos.

También el **Ayuntamiento de Ordizia** prevé participar en la red AntiRumores.

Otros programas de sensibilización sobre la situación y dificultades de las personas inmigrantes y otras acciones para combatir la discriminación

La **Diputación Foral de Gipuzkoa**, además del apoyo a las asociaciones y municipios con líneas de ayudas para acciones de educación, formación y divulgación y actividades lúdicas, y como campañas de sensibilización en medios y redes sociales, también apoya la creación de materiales y de acciones culturales, como los ciclos audiovisuales. Igualmente lleva a cabo campañas de sensibilización de forma directa como “Instala la Diversidad” o “Campaña Elkarlekuak” en las que se atiende a las diferentes características, no solamente por razón de etnia y origen.

El **Ayuntamiento de Bilbao** informa de la conmemoración de los días propuestos por Naciones Unidas para sensibilizar, concienciar, llamar la atención, señalar que existe un problema sin resolver, un asunto importante y pendiente en la sociedad para que, a través de esa sensibilización, las administraciones actúen y tomen medidas o, en su caso, para que la ciudadanía así lo exija a sus representantes. Lleva a cabo campañas de comunicación, declaraciones ad hoc y acciones de sensibilización los días 21 de marzo, Día Internacional contra la Discriminación Racial; 21 de mayo, Día



Mundial de la Diversidad Cultural para el Dialogo y el Desarrollo; 20 de junio, Día Mundial de las personas Refugiadas y el 18 de diciembre, Día Internacional de las Personas Migrantes.

También, hace referencia a un [seminario on line](#) sobre el racismo en el deporte por su importancia en la inclusión y la prevención de las múltiples violencias que en el mismo se manifiestan, violencias que a menudo interseccionan: clase, género, diversidad funcional LGTBIQ racismo o xenofobia.

Además, menciona que ha ayudado a la difusión de las actividades de las entidades sociales que realizan actividades en torno al racismo y la conmemoración del día internacional. Por último informa de la Carrera por Refugio organizado por CEAR-Euskadi a la que apoya, la campaña del Consejo de Europa "[Orgulloso y orgulloso de mi ciudad intercultural](#)" o la representación teatral "[Interkulturate](#)".

El **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** informa del programa "Aprender a Convivir" que responde a un programa de intercambio de conocimiento entre personas y colectivos diversos en la que participan distintas entidades y asociaciones y se realizan diversas actividades, exposiciones, cine-fórum, charlas, encuentros, actividades deportivas, formativas, etc.

Además, hace referencia al programa "[Vitoria-Gasteiz Ciudad Educadora](#)", que se oferta a los centros educativos y formativos del municipio y que consiste en actividades educativas de sensibilización, interacción, cooperación y aprendizaje mutuo inspiradas en la cultura de la diversidad y con una metodología activa. También menciona al programa comunitario educativo del Casco Viejo con la colaboración de la Asociación Cultural deportiva Goian que cuenta con un programa de actividades de ocio y tiempo libre dirigidos a distintos públicos. En el diseño participa la ciudadanía, entidades y AMPAS de la zona.

El **Ayuntamiento de Getxo** informa de una [acción de grafiti](#) en la que, en colaboración con el área de Juventud, se ha incorporado la perspectiva interseccional de la discriminación racista (también de la violencia machista). Además, menciona el proyecto "[Loturak Festival](#)" programación de obras que afrontan el reto de representar el tránsito migratorio y la llegada, acogida e inclusión de las personas refugiadas y migrantes. Tiene como reto la programación de nuevos géneros documentales y narrativas digitales con actividades divulgativas y talleres en espacios culturales y sociales.



El **Ayuntamiento de Barakaldo** cuenta con una escuela de la diversidad y de determinadas acciones para la promoción de la convivencia en diversidad con la población joven de Barakaldo. También hace referencia en su respuesta a la acción cultural “Kulturfest”, festival anual para mostrar la creatividad por parte de los jóvenes de diferentes procedencias.

La **Mancomunidad de servicios sociales de Busturialdea**<sup>607</sup> informa del programa de sensibilización intercultural dirigido a niños y niñas entre 4-12 años. Además, hace mención de otros programas para fomentar la convivencia y la integración y para disponer de herramientas para la resolución de conflictos.

El **Ayuntamiento de Durango** organiza una semana contra el racismo y la xenofobia coincidiendo con el 21 de marzo, Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial. Dentro de ese marco desarrolla un programa de actividades. También desarrolla programas de sensibilización en el ámbito escolar y diversos talleres formativos para el encuentro y relación entre jóvenes inmigrantes y autóctonos (de cine, teatro, fotografía, radio, fotonovela...), así como el Concurso Booktrailer, proyecto socioeducativo orientado a favorecer la educación en valores y el fomento de la lectura entre los/las jóvenes.

Además, dispone de la Biblioteca intercultural para facilitar el acceso de la población inmigrante de Durango a los servicios que se prestan en la Biblioteca Municipal, fomentar la participación de la población inmigrante en las actividades culturales que organizan y promover actitudes de respeto hacia la diversidad cultural. Dentro de esta línea de trabajo, en los últimos años desarrolla un programa denominado "Cruzando caminos: historia de vidas migrantes que conforman nuestra comunidad", cuyo eje estructural gira en torno a una Biblioteca Humana, espacio orientado a fomentar el diálogo, el encuentro y el intercambio de experiencias y conocimientos entre personas de distintas procedencias. Su objetivo es fomentar el diálogo frente a la violencia y la discriminación y como una forma de impulsar la tolerancia y el entendimiento entre personas de diferentes culturas, religiones, etnias y estilos de vida, creando un espacio para el diálogo y el intercambio entre personas que en circunstancias normales no se relacionarían, favoreciendo así el conocimiento de la diversidad humana y la interacción social. También informa que cuenta con la Escuela de la Diversidad, espacio formativo y de sensibilización orientado al fomento de la acción voluntaria y a la gestión participativa de la diversidad cultural, y que se

---

<sup>607</sup> Integrada por 18 municipios: Arratzu, Busturia, Ea, Elantxobe, Errigoiti, Forua, Gautegez-Arteaga, Gernika-Lumo, Ibarrangelu, Kortezubi, Mendata, Morga, Mundaka, Murueta, Muxika, Nabarniz y Sukarrieta.



enmarca en un proceso más amplio de intervención comunitaria sustentado en la mediación intercultural y en el desarrollo local.

El **Ayuntamiento de Ordizia** promueve encuentros multiculturales, organiza la semana cultural, desarrolla campañas de sensibilización y manifiesta tener en cuenta la perspectiva multicultural es diversas actividades en ámbitos distintos, tanto en el pueblo como en el programa de bienvenida a la escuela. También refiere proyectos para la creación de una mesa o mesas interculturales para analizar qué tipo de pueblo y convivencia se quiere construir y prevé llevar a cabo alguna acción para dar a conocer las características de algunos de los lugares de origen, datos de interés y elementos relevantes.

El **Ayuntamiento de Ermua** informa de varios programas para la convivencia como la escuela de la diversidad o la semana contra el racismo.

El **Ayuntamiento de Eibar** ha difundido material relativo a la realidad migratoria y de diversidad de origen en Gipuzkoa con el fin de abordar los rumores y prejuicios hacia la ciudadanía con origen extranjero o adscrita a determinadas confesiones religiosas.

El **Ayuntamiento de Erreterria** informa de determinadas acciones de prevención de situaciones de conflicto y discriminación y del objetivo de implementar un equipo o figura de mediación municipal, También refiere la organización de una [Jornada](#) sobre los Medios de Comunicación y Delitos de Odio.

#### IV.3.2.3.10. Política de comunicación

El **Ayuntamiento de Bilbao** dispone de una estrategia de comunicación con la finalidad de fomentar el desarrollo y la persistencia de actitudes públicas positivas frente a la diversidad y una identidad plural de la ciudadanía mediante el discurso público y las acciones simbólicas.

Para el desarrollo de esta actuación el Ayuntamiento dispone de las siguientes herramientas de comunicación: [web municipal](#); notas y ruedas de prensa; redes sociales municipales:

- [Facebook: “Bilbao, Ciudad Intercultural”](#)
- [Twitter: “Bilbao Intercultural”](#)



- [Lista de reproducción](#) Bilbao Intercultural en el canal YouTube del Ayuntamiento de Bilbao. Entre otros, se hace referencia al documental *GEU-Nosotras, 2021*, que supone una reflexión en torno a la contribución de mujeres migrantes al desarrollo de Bilbao desde el ámbito comunitario, económico, social y político.

El **Ayuntamiento de Getxo** pone de relieve que lleva a cabo una política de comunicación mediante la gestión de los canales, tanto impresos como digitales y audiovisuales en los que se difunden noticias, avisos, iniciativas y campañas y se mantienen relaciones con los medios informativos utilizando un lenguaje correcto e inclusivo. En los mismos se persigue destacar la diversidad como una ventaja y se visibiliza a las personas inmigrantes para luchar contra la invisibilidad y la discriminación de colectivos de origen racial o étnico minoritario.

También se promueve participar en las redes sociales por su importante papel para defender y difundir ideas y argumentos y ser proactivos y propositivos en el debate público.

#### IV.3.2.3.11. Actividades formativas

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** informa de que ha realizado una formación a los profesionales del servicio de protección a la Infancia y a la adolescencia sobre interculturalidad con la colaboración del servicio Biltzen del Gobierno Vasco. También se han realizado jornadas para la presentación de los estudios que se han realizado y varios cursos dirigidos a personal de la Diputación Foral<sup>608</sup>.

El **Ayuntamiento de Bilbao** incorpora acciones formativas en el Plan anual de formación municipal relativas a la normativa de extranjería, la incorporación de la perspectiva intercultural en la gestión de proyectos y respecto a frenar el rumor, conocimientos, recursos y habilidades. Informa, asimismo, de un [Manual de competencias interculturales aplicadas al desarrollo de la administración](#)<sup>609</sup>. También lleva a cabo diversas formaciones en el programa de mujer salud y violencia: formación de agentes comunitarias, formación de agentes por la igualdad y de prevención de la violencia machista, formación de agentes de salud y prevención de la mutilación genital femenina y formación de agentes COVID-19 para la prevención de dicha enfermedad en las comunidades inmigrantes bilbaínas, talleres de información y sensibilización

---

<sup>608</sup> Entre otros: “La realidad de la diversidad y el rol de las instituciones públicas” “Migrantes ¿Gipuzkoa zona de paso o de acogida?” y “Aniztasunaren errealitatea eta erakunde publikoen rola”.

<sup>609</sup> ASOCIACIÓN MATIZ, op. cit.



dirigido a las asociaciones. También participa en la Comisión Interinstitucional para la prevención de la mutilación genital femenina (MSG) y la detección de mujeres para su formación como agente de salud y prevención de la MSG, e informa de la existencia de guías, folletos y otros materiales.

El **Ayuntamiento de Getxo** cuenta con formaciones específicas dirigidas a la policía local sobre diversidad cultural, foros de reflexión y debate sobre prejuicios y actitudes, así como pautas de actuación claras que garanticen la igualdad de trato. Entre otras actuaciones informa de la [formación](#) organizada por el Consejo de Europa en Fuenlabrada a la que acudió el jefe de la policía municipal “La política comunitaria: el enfoque intercultural de la seguridad urbana”.

Además, pone de relieve que ha realizado numerosas formaciones dirigidas a personal municipal y representantes políticos. Estas acciones se corresponden con el indicador 59 del ICC index y la promoción de la competencia intercultural de las trabajadoras y trabajadores de la administración pública y los servicios públicos. Han pasado por ella personal de atención al público, servicios sociales de base, el equipo de intervención socioeducativa y atención ciudadana, y los departamentos de Igualdad, Juventud y Fiestas, Euskera, Getxo Kiroiak, Cultura, Comunicación, Getxolan, Cooperación, Urbanismo y Policía.

El **Ayuntamiento de Durango** lleva a cabo determinadas acciones formativas como es el programa preventivo de mutilación genital femenina con dos líneas de actuación, la dirigida a los profesionales de los servicios sociales y del ámbito de la salud y la formación de agentes de salud y prevención de la mutilación para la mejora de la salud de las mujeres a las que se le ha practicado y para prevenir que se realice.

El **Ayuntamiento de Ermua** también tiene previsto un programa de prevención de la mutilación genital femenina y, por otro lado, un programa de formación de agentes en el sector del comercio-hostelería.

#### IV.3.2.3.12. Otras actuaciones de interés

El **Ayuntamiento de Getxo** informa de que se han flexibilizado los requisitos de acceso a las ayudas económicas especiales puestas en marcha por la crisis sanitaria de la COVID-19 para que ninguna persona se quedara fuera por requisitos administrativos que afectarían, mayoritariamente, a personas de origen racial o étnico minoritario.





Como se ha mencionado, debido a las características singulares de la minoría étnica gitana y a la discriminación que sufren, como se pone de manifiesto en el apartado II epígrafe 6 de este estudio, se considera oportuno hacer una referencia diferenciada a ese colectivo y a los programas que se han implementado.

La necesidad de promoción y protección adecuada de la minoría étnica gitana ha llevado a la realización de actuaciones específicas. En las respuestas recibidas únicamente el Gobierno Vasco y las diputaciones forales de Álava y Gipuzkoa han mencionado programas dirigidos a este colectivo.

El **Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco** informa de la [Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano 2022-2026](#), que contiene un conjunto de propuestas orientadas a avanzar en la promoción integral y participación social del Pueblo Gitano en el País Vasco, en el ámbito de educación, salud, vivienda, inclusión social y laboral, igualdad efectiva, prácticas culturales e identidad propia y, finalmente, en igualdad entre mujeres y hombres.

Respecto a la igualdad efectiva se prevén diversas líneas de actuación para analizar el antigitanismo, sobre el trabajo en red contra la discriminación, la colaboración entre entidades gitanas y la Ertzaintza, la promoción de un marco legal y un contexto social de igualdad real para lo que se prevé estudiar la discriminación del pueblo gitano en la sociedad vasca, realizar campañas de sensibilización, jornadas de trabajo con los medios de comunicación, acordar las bases de un Pacto Social contra el Antigitanismo o bien incorporar en la Ley integral de Igualdad de Trato y No Discriminación un título que específicamente aborde el antigitanismo.

También se menciona el órgano consultivo [Consejo](#) para la promoción integral y participación social del pueblo gitano en el País Vasco, órgano plural de asesoramiento que tiene como objeto contribuir a desarrollar una política activa integral respecto a la población gitana basada en la promoción integral de las y los ciudadanos gitanos en el que participen, junto con las administraciones públicas vascas, las organizaciones no gubernamentales y asociaciones gitanas y progitanas, de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La **Diputación Foral de Álava** destaca los programas de atención integral a la comunidad gitana alavesa. Informa de varios convenios que tiene suscritos con la asociación gitana Gao Lacho Drom con la finalidad de luchar contra el estigma, fomentar la presencia, visibilización y participación del colectivo en consejos, foros, entre otros, mediar y coordinar acciones con los servicios sociales de atención primaria y



secundaria y con otros agentes sociales y mediar para el uso adecuado de los recursos sociales, culturales, educativos, sanitarios. También ha suscrito un convenio para el desarrollo de un servicio de preformación para la inserción social de mujeres jóvenes, niñas, niños y jóvenes y población gitana de Labastida y otro para la prevención de drogodependencias, rehabilitación e inserción social de las personas toxicómanas y ex toxicómanas pertenecientes al colectivo gitano.

Por último, informa de un programa especializado de intervención y educación familiar con menores en situación de desprotección grave, así como de un Centro de Día que atiende a niños y niñas gitanas entre los 6 y 16 años. Además, la Diputación Foral de Álava es miembro de la Red Europea de Gitanos viajeros.

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** informa de determinados programas de prevención de la exclusión y promoción de la inclusión entre los que se pueden señalar aquellos enmarcados en la estrategia vasca con el pueblo gitano (2018-2020). Menciona, en concreto, los convenios o programas específicos con Romi Bidean, Agifugi y Fundación Secretariado Gitano y convocatoria de ayudas en la que se ha financiado a asociaciones que trabajan en la defensa y promoción de las personas gitanas (Romi Bidean, Kale Dor Kayiko, Kamelamos Adiquerar, Decebal, Asociación de Solidaridad Rumania Euskadi y Agifugi). Además, ha realizado, con la colaboración de la Fundación Begirune, un estudio sobre percepciones y actitudes hacia el pueblo gitano en Gipuzkoa. Por último, consigna el apoyo a la asociación Kale Dor Kayiko para la realización de actividades de sensibilización y conocimiento de la cultura gitana y para la participación ciudadana activa e inclusiva de las personas gitanas.

El **Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián** señala que cada año el día 8 de abril realiza un acto oficial en el Salón de Plenos y se lee un comunicado acordado con las organizaciones sociales de defensa de los derechos de las personas gitanas. El año 2017 se centró en la lucha contra la discriminación y lo leyeron todos los representantes de los partidos políticos.

#### IV.3.2.4. Religión

Se dispone de un [mapa socio-religioso](#) de Euskadi, elaborado por Ikuspegi y el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, a solicitud de la Dirección de Derechos Humanos, Víctimas y Diversidad del Gobierno Vasco. Permite conocer mediante estimaciones la adscripción religiosa de la población extranjera con datos del 2020.



También la cantidad y ubicación de lugares de culto de cada confesión (los más relevantes en términos poblacionales).

Se ha aprobado el Anteproyecto de Ley de Lugares, Centros de Culto y Diversidad, que se encuentra [en tramitación en el Parlamento Vasco](#)<sup>610</sup>. Tras la aprobación de la Ley se va a crear un Consejo Interreligioso Vasco que impulse el diálogo y la convivencia entre las diferentes religiones presentes en Euskadi.

Asimismo, se menciona a la [Comisión ADOS](#), red de coordinación interinstitucional para promover y consolidar una convivencia integrada de las comunidades islámicas en la sociedad vasca. En ella están representados distintos departamentos del Gobierno Vasco, las diputaciones forales, EUDEL y ocho personas integrantes de las comunidades islámicas de Euskadi. Entre las actuaciones que han realizado se menciona el programa socioeducativo para la prevención de la radicalización violenta UZTARTU, la realización de jornadas sobre experiencias internacionales en prevención de la radicalización, la promoción en medios de comunicación del trabajo que desarrolla la comisión asesora ADOS y las comunidades islámicas de Euskadi, la realización de un mapa sociológico de las religiones en Euskadi, los encuentros informativos con las comunidades islámicas y la colaboración con el Consejo de la Juventud de Euskadi en el proyecto de Red de jóvenes y valores compartidos, entre otras.

En segundo lugar, se informa del proyecto “[Salaam-Bakea](#)” de la asociación cultural Moviltik, Fundación Social Ellacurúa y Onda Euskadi. Cuenta con el apoyo de la Diputación Foral de Gipuzkoa, el Ayuntamiento de Bilbao, el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia y la Fundación Pluralismo y Convivencia. El proyecto realizó un diagnóstico y elaboró diferentes materiales audiovisuales, así como una campaña de sensibilización.

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** informa de que han realizado un trabajo en profundidad en el Departamento de Políticas Sociales sobre el respeto a las creencias religiosas y la atención espiritual, por lo que se respeta el Ramadán, así como otras festividades religiosas y la práctica religiosa. Disponen de contactos con imanes para que puedan proveer de atención espiritual, en caso necesario. Añaden que disponen de un programa junto al Servicio de Protección a la Infancia y la Ertzaintza para la prevención de la radicalización. Dicho Servicio ha llevado a cabo una

<sup>610</sup> PARLAMENTO VASCO, De lugares o centros de culto y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco, Proyecto de ley, 02.07.2021, nº de expediente 12\09\01\00\00011, disponible en: [https://www.legebiltza-rra.eus/ords/f?p=120:18:1209615517233::NO:RP,RIR:P18\\_ID,P18\\_EXPAND:75817,N](https://www.legebiltza-rra.eus/ords/f?p=120:18:1209615517233::NO:RP,RIR:P18_ID,P18_EXPAND:75817,N).



adecuación de normas y criterios para respetar las prácticas religiosas y culturales de las personas que atienden. Además, enumera las medidas realizadas en los casos de funerales en alguna residencia de personas mayores para evitar que haya signos religiosos. También de la adaptación de la dieta cuando la misma tiene condicionamientos religiosos. Por último, informa de un proyecto de diálogo religioso desde una perspectiva feminista “Erljioen arteko elkarbizitzarako gakoa?” con Hezkide Eskola<sup>611</sup>.

El **Ayuntamiento de Bilbao** desarrolla el programa municipal para la diversidad religiosa, dirigido a articular la gestión democrática del ejercicio del derecho a la libertad de conciencia y de religión en un contexto de convivencia ciudadana en la diversidad y de defensa de los derechos humanos en la ciudad, caracterizado por la aconfesionalidad. Se busca, por un lado, el conocimiento de la realidad socio-religiosa presente en Bilbao y, por otro, el reconocimiento, es decir, la articulación entre la administración pública y las diferentes entidades y sensibilidades religiosas. La Mesa de Participación de la Diversidad Religiosa está adscrita a este programa. Consiste en un foro consultivo de diálogo y encuentro entre el Ayuntamiento y las diferentes confesiones religiosas presentes en Bilbao. En la mesa se abordan y contrastan diferentes temáticas sobre la gestión pública de la diversidad religiosa.

Se menciona también a la iniciativa “[Municipios por la Tolerancia](#)” de la que forman parte Bilbao y Vitoria. Ha sido impulsada por la Fundación Pluralismo y Convivencia en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias y con el apoyo del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto. Su objetivo es ayudar a los municipios en la gestión positiva de la diversidad religiosa. Para ello se ha elaborado una “Carta” a la que los municipios se adhieren y en la que se promueven una serie de valores relacionados con la gestión positiva de la diversidad religiosa. Proporciona a los municipios que la firman las herramientas y recursos necesarios para mejorar su gestión cotidiana de la realidad religiosa.

#### IV.3.2.5. Lengua

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** informa de que han realizado una evaluación de la política lingüística y la normalización del euskera en la red. En el año 2019 han realizado un diagnóstico del servicio foral y de todos los servicios de la red desde el modelo Bikain. Han elaborado una instrucción y un plan de actuación de política

---

<sup>611</sup> Servicio de la Diócesis de San Sebastián.



lingüística. Respecto a otros idiomas disponen de un servicio de teleinterpretación en más de 50 lenguas.

También informa que dentro del programa para garantizar la igualdad lingüística se ha realizado una investigación sobre la diversidad lingüística en el territorio, en la que se presenta información documental y estadística sobre la diversidad lingüística por origen, su evolución en el territorio y posibles propuestas de gestión de la diversidad lingüística, realizada por Soziolinguistika Klusterra.

Además, informa del proyecto Auzoko-Bagera de encuentros interculturales para la toma de conciencia de la diversidad lingüística promovido por Donostiako Euskaltza-leen Elkartea.

El **Ayuntamiento de Barakaldo** ha llevado a cabo diferentes actividades con ocasión del Día Internacional de la Lengua Materna en las casas de Cultura y centros cívicos para promover la diversidad lingüística y cultural, con talleres, cartelería, plotters, etc.



## CAPÍTULO V. Actuaciones más relevantes del Ararteko en defensa del derecho a la igualdad y a la no discriminación

### V.1. Cuestiones preliminares: funciones del Ararteko

La institución del Ararteko está vinculada al desarrollo del Estado social democrático y de Derecho, y por ello comprometida en avanzar hacia la igualdad material y la necesidad de intervenir sobre aquellas políticas públicas que garanticen el principio de no discriminación<sup>612</sup>.

La función cuantitativamente principal del Ararteko es la tramitación de las quejas de la ciudadanía frente a las actuaciones abusivas o negligentes de las administraciones públicas o que no cuentan con el suficiente sustento normativo, así como la realización de informes que persigan una mejora de los servicios públicos. Dicha labor permite conocer los problemas que sufren las personas que viven en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), las reclamaciones y quejas que se formulan ante las administraciones públicas vascas, así como la efectividad de las políticas públicas que se promuevan. En el desempeño de esa función, el Ararteko ha elaborado informes y dirigido recomendaciones a dichas administraciones haciendo propuestas de actuación para lograr una mayor igualdad entre todas las personas con independencia de cualquier condición étnica, nacional, ideológica o religiosa, de género, orientación sexual, situación de discapacidad o cualquier otra condición social, que hayan podido manifestarse en la atención recibida en un servicio público o en la concesión de una prestación social y económica.

Los informes anuales de la institución al Parlamento Vasco recogen de forma estructurada por áreas temáticas específicas todas las actuaciones que ha realizado y las recomendaciones que ha dirigido a las administraciones públicas vascas, entre ellas las que afectan a situaciones de discriminación o no igualitarias.

---

<sup>612</sup> Título I de la CE y artículo 9 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, por remisión del art. 1 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko (Boletín Oficial del País Vasco (BOPV) núm. 63, de 22 de marzo de 1985), disponible en: <https://ararteko.eus/es/ley-31985-de-27-de-febrero-por-la-que-se-crea-y-regula-la-institucion-del-ararteko>.



No hay que olvidar que la lucha contra la discriminación y la igualdad son los elementos vertebradores de todo el sistema de derechos humanos y que lo que caracteriza a los derechos humanos es su indivisibilidad, interrelación e interdependencia. La institución del Ararteko tiene, por todo ello, un papel importante en la promoción y defensa del sistema de derechos humanos en su conjunto.

Es de interés matizar que las actuaciones de las administraciones públicas en un Estado democrático no suelen incurrir en lo que se ha venido a denominar “discriminación directa” por los diferentes motivos prohibidos en la Constitución Española (artículo 14 CE) y en el resto de los tratados y convenios que forman parte del ordenamiento jurídico, (y que forman parte del canon interpretativo). La discriminación directa es más habitual en las relaciones privadas, esto es, en relaciones laborales, de acceso a establecimientos abiertos al público, de acceso a una vivienda o a otro bien o servicio.

Aunque como se anunciaba, las administraciones públicas no discriminan directamente por esos motivos y, en general, aplican la normativa, por lo que son escasas las intervenciones del Ararteko con relación a actuaciones de discriminación directa, la institución del Ararteko ha llevado a cabo numerosas intervenciones que afectan al principio de igualdad y no discriminación. Así, se han llevado a cabo actuaciones en las que se ha recomendado la articulación de mecanismos para prevenir y detectar la elaboración de perfiles raciales y respecto a las dificultades para el acceso a una vivienda en el sector privado que sufren determinados colectivos, en especial, las personas solicitantes de protección internacional y las personas a las que se les ha reconocido el estatuto de refugiadas o la protección subsidiaria, así como otros colectivos pertenecientes a minorías étnicas y culturales, como son las personas musulmanas y las gitanas. En el ámbito educativo también se han llevado a cabo actuaciones respecto a las quejas que afectan a desequilibrios en la escolarización. Asimismo, se han realizado propuestas de cambio normativo fruto del análisis de la normativa en el que ha estimado que las diferencias en algunas previsiones normativas no están justificadas o bien que todos los ámbitos de intervención pública no se han adaptado de manera completa a los avances existentes en materia de igualdad. En este sentido, el mayor campo de intervención del Ararteko hasta el momento ha sido el relativo a la elaboración de propuestas de políticas públicas para lograr la igualdad efectiva.

Un ámbito de intervención que ha sido prioritario para el Ararteko, es el de la discapacidad y la accesibilidad, donde se ha evidenciado la necesidad de que la CAE incorpore medidas de protección especiales con el fin de garantizar el ejercicio de



los derechos por parte de las personas en situación de discapacidad. Por ello, cuando hablamos del derecho al acceso a los distintos espacios, públicos y privados, o al disfrute de productos y servicios, es preciso añadir al derecho a la igualdad, además del derecho a la no discriminación, el derecho y principio de accesibilidad universal para hacer hincapié en las actuaciones que deben realizarse para no discriminar a las personas con diversidad funcional (lo que se ha denominado la obligación de llevar a cabo ajustes razonables).

Asimismo, otras actuaciones del Ararteko provienen de la falta de compromiso suficiente en la aplicación de la normativa en vigor, que tiene previsto un régimen de infracciones y sanciones que apenas se utiliza (así en materia del derecho de admisión en los establecimientos abiertos al público, o con relación a los incumplimientos de ley de accesibilidad, o en materia de acceso a una vivienda en el mercado privado, entre otros).

Otro grupo de quejas tramitadas tiene que ver con posibles situaciones de discriminación en la atención recibida en un servicio público. En estas quejas, la vivencia de la persona promotora suele ser muy intensa. Suelen ser episodios agudos que se reconducen a una reunión privada con el o la jefa del servicio o a una comunicación por escrito en la que se piden disculpas. En estos casos desde el Ararteko se valora de interés que se dispusiera en todos los servicios públicos de protocolos de actuación o en los reglamentos de servicio se previeran las actuaciones a realizar frente a las denuncias de discriminación, que específicamente propusieran o regularan una manera de resolver, aclarar y dar satisfacción a estas quejas por los distintos motivos de discriminación, y que además sea respetuosa con la vivencia que la persona ha sufrido y puesto de manifiesto.

La discriminación que sufre el colectivo LGTBIO+ ha llevado a la elaboración de un informe extraordinario respecto a la situación de las personas transgénero y transexuales, y a participar en varias redes y proyectos, como es el proyecto europeo Rainbow Has<sup>613</sup>, así como a la elaboración de varias resoluciones. Otro colectivo respecto al que se han llevado numerosas intervenciones es el pueblo gitano, así con relación a los asentamientos de personas gitanas de origen comunitario, o respecto al empadronamiento; también se han realizado actuaciones referentes a la regeneración urbanística de barrios degradados, así como respecto al hostigamiento que sufrió una familia gitana.

---

<sup>613</sup> Las siglas de Rainbow corresponden en inglés a Rights Against Intolerance: Building an Open-minded World, que se traduce por derechos contra la intolerancia, construyendo un mundo con mente abierta. El programa tiene por objeto la lucha contra la homofobia y la transfobia en las escuelas.





Como consecuencia de la irrupción del COVID-19 y del confinamiento que hubo de decretarse, las administraciones públicas adoptaron diversas decisiones para preservar la salud de su personal, que han dificultado cuando no impedido, el acceso presencial a los servicios públicos o han determinado la relación exclusivamente electrónica entre la administración y la ciudadanía. Estas medidas han impactado de forma más clara en las personas más vulnerables y, que son objeto de conductas discriminatorias, y han dado lugar a un número destacable de quejas en las que el Ararteko ha podido sentar una posición al respecto, principalmente mediante la emisión de una recomendación general y la elaboración de un Estudio monográfico sobre administración digital y las relaciones entre la administración pública y la ciudadanía.

## **V.2. Intervenciones principales del Ararteko en materia de igualdad de trato y no discriminación**

A continuación, se explican algunas de las intervenciones del Ararteko con más detalle. Se trata de actuaciones realizadas a lo largo de los últimos años, en algunos casos ha transcurrido un periodo extenso de tiempo, por lo que ha podido haber avances desde entonces, cautela que es importante señalar.

### *V.2.1. Actuaciones relativas a la necesidad de adecuación de determinados servicios públicos, como son los cementerios, a las distintas creencias religiosas, con especial referencia a la comunidad musulmana*

Las quejas presentadas a este respecto han permitido analizarla necesidad de las personas musulmanas de disponer de un espacio en el cementerio municipal para posibilitar el enterramiento según el rito musulmán. Los cementerios son equipamientos que tienen carácter obligatorio, en el sentido de que son de uso obligatorio por la población para los enterramientos, y suelen ser un fiel reflejo de las tradiciones locales, según la evolución social y las demandas de los ciudadanos y ciudadanas usuarios de tales servicios, de tal forma que han ido incorporando los cambios producidos en materia de usos y creencias. La libertad de culto proclamada por el artículo 16 CE hace que los cementerios no deberían significarse a favor de ningún tipo de credo, debiendo prestar un servicio que permita, sin discriminación alguna, la práctica de los ritos funerarios según la creencia y religión de cada cual.

Sin embargo, en la práctica, dada la incidencia que el sentir religioso tiene en los ritos relacionados con la muerte, el diseño, ordenación y características de estos



equipamientos responden a las creencias de la sociedad vasca, mayoritariamente católica. Ello no se concilia con el derecho de toda persona a la libertad religiosa, lo que conlleva un derecho a no ser discriminado por motivos religiosos y, en consecuencia, a poder practicar sus ritos funerarios de conformidad con sus creencias religiosas.

Los ayuntamientos tienen la obligación de prestar el servicio de cementerio, cualquiera que sea su número de habitantes, por sí o asociados con otros, artículo 26 de la [Ley 7/1985, 7 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local](#)<sup>614</sup>, servicio básico que viene prestándose directamente en todos los municipios de la CAE, incluso en los municipios de menor población, si bien los servicios mortuorios han quedado liberalizados, suprimiendo su consideración como servicios esenciales reservados a las entidades locales. También tiene competencia la administración foral para asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio de los servicios de competencia municipal y, por ende, la administración autonómica en cuanto a la regulación reglamentaria por razón de la competencia sectorial en materia de sanidad mortuoria y otras funciones derivadas de la competencia en políticas de inmigración, o de planificación general y ordenación del territorio.

El Ararteko elaboró una Recomendación General: [La adecuación de los servicios públicos de los cementerios a las distintas creencias religiosas. Especial referencia a la comunidad Musulmana](#)<sup>615</sup> en la que se proponía a las administraciones públicas en sus respectivos ámbitos de competencia con incidencia normativa, de fomento, de planificación y/o prestación del servicio público de cementerios para que atendieran la demanda creciente del colectivo musulmán y para que adoptaran las medidas correspondientes para posibilitar los enterramientos según el rito musulmán.

#### V.2.2. *Actuación del Ararteko respecto a algunos problemas derivados de la apertura de un centro de culto musulmán.*

Una comunidad musulmana que había solicitado la apertura de un centro de culto puso en consideración del Ararteko las dificultades para la tramitación administrativa de la licencia para la apertura de un centro cultural-mezquita por parte del

<sup>614</sup> Ley 7/1985, 7 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>.

<sup>615</sup> ARARTEKO, La adecuación de los servicios públicos de los cementerios a las distintas creencias religiosas. Especial referencia a la comunidad musulmana, EN: *Informe del Ararteko al Parlamento Vasco año 2008*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2009, pp. 689-701, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/la-adecuacion-de-los-servicios-publicos-de-los-cementerios-las-distintas-creencias-religiosas-especial-referencia-la-comunidad-musulmana>.



Ayuntamiento de Bilbao. El plazo para la tramitación del expediente estaba resultando excesivamente largo por lo que denunciaban el retraso administrativo en la tramitación de esta actividad en la medida que podría implicar una limitación al ejercicio de la libertad religiosa a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos. La comisión de vecinos de la calle donde se iba a situar también mostraba su disconformidad con la tramitación seguida para la licencia de actividad de culto religioso solicitando su suspensión hasta que concluyera el proceso de tramitación de la nueva ordenanza de lugares de culto prevista por el Ayuntamiento de Bilbao. El Ararteko analizó la normativa de aplicación y la incidencia del derecho a la libertad de religión en el ordenamiento jurídico y en la jurisprudencia. En opinión de esta institución, la regulación sobre la apertura de nuevos centros religiosos puede estar sujeta a una ordenación urbanística que trate de garantizar el ejercicio de la libertad religiosa en conexión con otros intereses públicos a proteger. En cualquier caso, se planteaba que la actuación de los poderes públicos, en orden a garantizar una adecuada gestión de la diversidad religiosa, debe evitar la discriminación y garantizar una adecuada cohesión social en relación con el resto de políticas de ordenación urbanística. La resolución que dirigió el Ararteko consistió en trasladar determinadas propuestas y medidas para que pudieran ser tenidas en cuenta por el Ayuntamiento de Bilbao durante la formulación, tramitación y aprobación de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana para la regulación de la apertura de nuevos centros de culto religioso.

En ese sentido esta materia debe estar relacionada con las previsiones que incluye la [Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo](#)<sup>616</sup>, que exige que los planes urbanísticos incorporen, de acuerdo con la estrategia de evaluación urbana y ocupación de suelo, una red dotacional de sistemas generales y locales entre los que se incluyen expresamente equipamientos colectivos como son centros privados religiosos. Por ello, en opinión del Ararteko, la intervención municipal en la apertura de nuevos centros religiosos debe limitarse al control previo urbanístico y medioambiental previsto en el ordenamiento jurídico. Por su parte, las legítimas pretensiones dirigidas al cumplimiento de las medidas correctoras impuestas deben servir, no para impedir el funcionamiento de la actividad, sino para instar las labores de inspección y, en su caso, de disciplina urbanística cuando se constate un incumplimiento.

El Ararteko en su resolución insistió en la necesidad de que las actuaciones y las declaraciones de los responsables políticos se ajusten escrupulosamente a los

---

<sup>616</sup> Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (BOPV núm. 138, de 20 de julio de 2006), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2006003776>.



parámetros determinados por los principios que sustentan el Estado democrático y social de Derecho y en la defensa de estos valores por parte de los poderes públicos para evitar los comportamientos que puedan incurrir en prácticas xenófobas o islamófobas.

En opinión del Ararteko, las políticas públicas en el ámbito de la diversidad cultural y religiosa no responden a un propósito de mera solidaridad sino que han de configurarse como instrumentos indispensables para avanzar hacia la cohesión social, por lo que la labor de intermediación municipal debe servir para mantener una interlocución entre los promotores de la actividad y los vecinos del barrio que permita el legítimo desarrollo de la actividad sin afectar o molestar a terceras personas. En ningún caso la mediación debe cuestionar el libre ejercicio de los derechos de los promotores de la actividad a la apertura de nuevos centros de culto.

*V.2.3. Quejas relativas a asentamientos de personas gitanas de origen comunitario y otras quejas que afectan al derecho a ser vecino y vecina en un municipio por parte de las personas gitanas, como miembros de una minoría cultural.*

2.3.1. El Ararteko inició una intervención ante las quejas que había recibido por parte de organizaciones sociales y vecinos/as con relación a las condiciones inadecuadas en las que vivían las personas en varios asentamientos detectados en los últimos años y la ausencia de atención social. El Consejo para la promoción integral y participación social del pueblo gitano en el País Vasco también había trasladado su preocupación y la urgencia de que se pongan en marcha políticas públicas que den una respuesta adecuada a las necesidades de estas personas.

El informe elaborado por el Ararteko hizo mención a los distintos asentamientos que se habían conocido en los últimos años y a las necesidades detectadas en los mismos y los déficits en la atención social. Entre sus conclusiones ponía de relieve que se había priorizado las medidas de orden público más bien dirigidas a su desmantelamiento, bien en cumplimiento de una resolución judicial que ordenaba el desalojo de un edificio de propiedad privada que era ocupado, bien en cumplimiento de las ordenanzas de los ayuntamientos sobre el uso de los espacios públicos, frente a una atención social integral, lo que había impedido una continuidad de las medidas de carácter socio-sanitario que se habían impulsado.

La resolución dictada contiene referencias a los compromisos asumidos por la UE y en los distintos instrumentos internacionales derivados de ser parte de la ONU y del



Consejo de Europa, así como a los diversos informes y estudios sobre la población gitana en Europa y a los planes y estrategias acordadas para la promoción de los derechos de las personas gitanas y para la lucha contra la discriminación. Estos instrumentos normativos y las distintas herramientas que se habían puesto en marcha se contraponían con las ordenanzas municipales que se habían aprobado por parte de algunos ayuntamientos en las que han previsto diversas actuaciones, como son las dirigidas a regular el uso impropio del espacio público o a prohibir el ejercicio de la mendicidad.

Se había podido comprobar que los esfuerzos realizados por los servicios sociales u otros servicios de mediación intercultural como el Servicio Vasco de Integración y Convivencia Intercultural, Biltzen, para establecer una relación de confianza, para conocer las necesidades, para identificar a las personas, entre otras, una vez producido el desalojo no habían tenido una continuidad, salvo por parte de organizaciones sociales y otros agentes de iniciativa privada en algunos casos.

El Ararteko en su informe, además, analiza el marco jurídico relativo a la inviolabilidad del domicilio o la opinión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sobre los desalojos forzosos y el derecho a una vivienda y concluye que el desalojo no puede ser la única medida que se aplique por los poderes públicos, sino que deben prevalecer las que aseguren el respeto a los derechos humanos, y especialmente el derecho a tener una vida digna.

En consecuencia, el Ararteko dirigió una recomendación general<sup>617</sup> en la que propone a las administraciones públicas con competencia en esta materia, y en concreto el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los ayuntamientos (o Eudel como su representante) que se impliquen en la elaboración de un protocolo de actuación para la intervención en los asentamientos de los ciudadanos y ciudadanas gitanas de origen comunitario, en el que se garantice su acceso a los derechos sociales, el cumplimiento de sus obligaciones y el derecho a la inviolabilidad del domicilio. El Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (competente en aquel momento) debería tomar la iniciativa de impulso y coordinación en la elaboración del protocolo. En la recomendación se señalaba que se debía, además, tener en cuenta el marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de la población gitana y, en concreto, la posibilidad de hacer uso de los fondos europeos para la atención en esta fase inicial del proceso de inclusión social de personas gitanas.

<sup>617</sup> ARARTEKO, Recomendación General del Ararteko 3/2011, de 5 de octubre: Necesidad de desarrollar protocolos de actuación para la intervención en los asentamientos de personas gitanas de origen comunitario que viven en la Comunidad Autónoma del País Vasco, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-32011-de-5-de-octubre-0>.



Aunque no es el objetivo de este apartado dar cuenta de la efectividad de las propuestas del Ararteko, se puede decir que los siguientes asentamientos tuvieron una respuesta social y coordinada entre las diferentes administraciones públicas competentes.

2.3.2. El Ararteko también ha intervenido respecto a un plan de regeneración social urbana en un municipio (Sestao) que afectaba a población en situación de dificultad social, entre ella, población gitana. La institución elaboró un informe<sup>618</sup> en el que se analizaron diversos problemas que atañen a las vecinas y vecinos del municipio y la forma en la que sus derechos estaban siendo afectados por la actuación o la omisión de las distintas administraciones públicas, así como las actuaciones que se habían realizado por parte de los agentes públicos y privados y que finalizó dirigiendo determinadas recomendaciones a las administraciones públicas competentes.

Entre las propuestas se destaca la revisión del plan director para la regeneración del municipio, porque los objetivos que se habían previsto de reducción de concentración de familias con un nivel socioeconómico bajo mediante determinados programas no estaban dando respuesta a la necesidad de vivienda de todas las personas que habitaban en las viviendas que se iban a demoler. El Ararteko, entre las recomendaciones que elevó a las administraciones públicas, señaló la importancia de garantizar el principio de igualdad y la participación ciudadana, el derecho al realojo, la seguridad ciudadana y el buen uso de las viviendas municipales, así como el apoyo a entidades sociales y agentes públicos que estaban interviniendo desde una perspectiva de apoyo social. En opinión del Ararteko, no se puede eludir la problemática social subyacente en estas zonas, sobre todo, cuando el uso que se va a dar al suelo es la construcción de viviendas normalizadas destinadas en gran parte al mercado inmobiliario y/o nuevas infraestructuras para la ciudad.

Dado que habían tenido lugar determinadas conductas y debates públicos estigmatizadores respecto a la población gitana, se estimó de interés que se promoviera la sensibilización social sobre las cuestiones de racismo y discriminación fomentando el debate público desde la perspectiva de los derechos humanos y permitiendo la participación de los grupos minoritarios vulnerables a la discriminación. El posicionamiento institucional claro y firme contra cualquier discriminación es decisivo para

---

<sup>618</sup> ARARTEKO, Resolución del Ararteko, de 6 de noviembre de 2006, por la que se comunican al Ayuntamiento de Sestao, al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y al Departamento de Relaciones Municipales y Urbanismo de la Diputación Foral de Bizkaia las conclusiones y recomendaciones sobre el proceso de regeneración del municipio de Sestao, disponible en: <https://ararteko.eus/es/resolucion-del-ararteko-de-6-de-noviembre-de-2006-0>.



promover una cultura de igualdad. También se planteaba la conveniencia de mejorar la información sobre los requisitos de acceso a las políticas sociales y sobre la situación de las personas beneficiarias de ayudas, en consecuencia, incrementar el conocimiento de las y los vecinos sobre la razón de ser de las políticas sociales, la problemática social de las personas destinatarias, la función que desarrollan y sobre las causas de la exclusión social y las dificultades que tienen algunos colectivos para la incorporación social, como son las situaciones discriminatorias que sufren. Con ello se trataría de mejorar la cohesión y la comprensión social hacia las personas más desfavorecidas.

2.3.3. En otra ocasión, el Ararteko tuvo que intervenir<sup>619</sup> frente a la denegación de la inscripción en el padrón municipal a una familia realojada en un municipio de Bizkaia (Valle de Trápaga-Trapagaran) que disponía de contrato de arrendamiento pero que había sido objeto de un importante rechazo social por parte de los vecinos y vecinas.

La denegación de la inscripción en el padrón a familias gitanas ha sido objeto de varias intervenciones del Ararteko, en los casos en los que había un rechazo vecinal a los nuevos vecinos y vecinas. En opinión del Ararteko el Ayuntamiento debía haber aclarado a los vecinos y vecinas que no existe el derecho a elegir si una persona puede ser vecino o no de un determinado barrio o municipio ya que la oposición vecinal no es un motivo legal para impedir la residencia en el municipio. El derecho a la libre elección de domicilio, es un derecho fundamental que solamente puede ser regulado y limitado por la Ley. La alarma y el temor que tienen los vecinos a un deterioro de la convivencia debe ser atendida sin vulnerar el ordenamiento jurídico. Las personas tienen derecho a la libertad y a la seguridad y, en consecuencia, a la protección ciudadana, si es necesaria, pero esta protección solamente puede realizarse por medio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que son las encargadas de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (art. 104 CE). También mencionamos una actuación en torno a una familia gitana que fue objeto de rechazo vecinal en Vitoria-Gasteiz<sup>620</sup>.

---

<sup>619</sup> ARARTEKO, Resolución del Ararteko, de 30 de marzo de 2009, por la que se recomienda al Ayuntamiento del Valle de Trápaga-Trapagaran que expida el certificado de inscripción en el padrón municipal, reconozca a todos los miembros de una familia como vecinos del municipio, participe en la gestión de las actuaciones conducentes a que la familia ocupe la vivienda de la que es arrendataria y promueva la convivencia social normalizada, disponible en: <https://ararteko.eus/es/resolucion-del-ararteko-de-30-de-marzo-de-2009>.

<sup>620</sup> ARARTEKO, *Informe anual al Parlamento Vasco 2018*, op. cit., pp. 243-244.



Como se deduce de las intervenciones precitadas, el Ararteko ha llevado a cabo, por tanto, numerosas iniciativas con relación a conflictos vecinales en determinados barrios en los que las vecinas y vecinos muestran su rechazo a que determinadas familias gitanas convivan.

Estas actuaciones ponen de manifiesto la importancia del trabajo comunitario y de la necesidad de que los ayuntamientos<sup>621</sup> apuesten de una manera decidida por este tipo de programas. El Ararteko además, ha tenido ocasión de recordar los cauces legales previstos de participación local y el trabajo de los servicios sociales de intervención y acompañamiento social como medidas necesarias a desarrollar en un Estado social y democrático de Derecho para mejorar la convivencia y respetar los derechos de las minorías.

#### V.2.4. Actuaciones del Ararteko en defensa de los derechos de las personas LGTBI:

2.4.1. Informe extraordinario<sup>622</sup> elaborado por el Ararteko en el que analiza en profundidad la situación de las personas transgénero y transexuales. En la elaboración del mismo se ha podido comprobar que existe un gran desconocimiento en la sociedad sobre la existencia y las características de estas personas. Son muchos los estereotipos negativos y los prejuicios existentes y, en general, se relaciona a estas personas con actitudes frívolas o caprichosas, con absoluta ignorancia de la verdadera cuestión de fondo: la identidad de género.

Las personas transgénero y transexuales desean reconocerse a sí mismas, aceptar su verdadera identidad de género y desarrollarse socialmente en el género al que realmente pertenecen, que no se corresponde con el sexo biológicamente asignado. Para ello padecen un enorme sufrimiento personal que se ve agravado por la incompreensión e, incluso, el rechazo y la discriminación de nuestra sociedad. La finalidad del informe de esta institución era contribuir a la mejora de las condiciones de vida de estas personas en Euskadi. Se trataba de un informe-diagnóstico porque su pretensión era conocer y visibilizar la realidad de unas personas que viven en nuestra

---

<sup>621</sup> ARARTEKO, *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi*: situación actual y propuestas, Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2016, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/la-situacion-de-los-servicios-sociales-municipales-en-la-comunidad-autonoma-de-euskadi-situacion-actual-y-propuestas-de-mejora-0>.

<sup>622</sup> ARARTEKO, *La situación de las personas transgénero y transexuales en Euskadi*, Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2009, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/la-situacion-de-las-personas-transgenero-y-transexuales-en-euskadi>.





sociedad –aunque para la mayoría resulten invisibles– describiendo su situación, sus necesidades y la respuesta social que reciben. De tal manera que en el informe se identificaron una serie de elementos que suponían un freno o un obstáculo para la garantía de los derechos de las personas transexuales y transgénero, así como aquellos otros que la favorecen.

Entre los que suponen un freno, se pusieron de relieve, el desgaste psicológico y personal, su invisibilidad por el escaso número, el rechazo familiar, la indiferencia social ante el sufrimiento, las limitaciones y carencias de la legislación vigente para garantizar los derechos de las personas transgénero y transexuales, los trámites y condiciones que deben reunir en las diferentes etapas del proceso, la derivación de las cirugías a otros hospitales, la falta de subvenciones, el escaso interés, y en ocasiones, indiferencia de parte importante de los profesionales de diferentes ámbitos (educación, sanidad, servicios sociales, etc.) para ofrecer una atención adecuada a estas personas, la invisibilidad y descoordinación de los recursos de atención o las posturas ideológicas más conservadoras y reacias a la aceptación de las personas transgénero y transexuales, o a realizar ciertos cambios actuales en la atención, como la flexibilización de ciertos protocolos.

Las oportunidades y fortalezas que se identificaron tenían que ver con la capacidad organizativa y reivindicativa que es cada vez mayor, el mayor nivel educativo, la mayor concienciación de que son personas con derechos y de que la identidad se decide por la persona y no por un informe clínico, su acercamiento cada vez mayor a los recursos de atención social y sanitario, su escaso número que permite afrontar un gasto sanitario por no ser un desembolso elevado, las aportaciones de las disciplinas sociales que interpretan la transexualidad y el transgénero desde la óptica de la voluntad, la diversidad y la capacidad de decidir, las subvenciones para cubrir parte de los gastos de las intervenciones quirúrgicas no asumidas por la atención sanitaria pública vasca, el interés de una parte de la ciudadanía para conocer la realidad de estas personas y superar los estereotipos establecidos sobre ellas, así como de algunas administraciones públicas para conocer y atender las necesidades de estas personas.

Además se elaboraron determinadas recomendaciones en diferentes ámbitos, entre ellos con relación a la prevención de la exclusión y discriminación en los ámbitos educativo y laboral o respecto a la importancia del carácter pluralista y no discriminatorio de la información vertida en los medios de comunicación sobre el transgénero y la transexualidad, entre otras.



2.4.2. Se ha elaborado una recomendación general relativa a la abolición de barreras administrativas formales a familias homoparentales y a parejas o matrimonios del mismo sexo<sup>623</sup>, que analiza las dificultades o barreras de orden formal con las que se enfrentan las parejas del mismo sexo; en especial las que tienen hijos o hijas, debido a la insuficiente o inadecuada adaptación formal de las administraciones vascas a los cambios jurídicos (formularios y otros documentos administrativos en el ámbito de la salud, educación etc.). Estos cambios jurídicos han permitido la constitución y el reconocimiento jurídico de un nuevo modelo de familia, a saber, el compuesto por dos progenitores o progenitoras del mismo sexo y sus hijos e hijas, para cuya denominación se ha acuñado el término de familias homoparentales.

El Ararteko trasladó la consideración de la importancia de que las administraciones públicas vascas revisen sus prácticas administrativas tanto cuando gestionan directamente un servicio público como cuando se ha contratado y es gestionado por otra entidad.

En la recomendación general también se analizaba la ambigua situación en que se encuentran los matrimonios de mujeres en lo que respecta a la determinación a favor de ambas mujeres de la filiación de los hijos o hijas nacidos mediante técnicas de reproducción asistida en el seno de estos matrimonios. El Ararteko propuso que la Administración General de la Comunidad Autónoma vasca puede contribuir a mejorar la situación de estas familias, comunicando a las clínicas y centros en que se realizan técnicas de reproducción asistida la necesidad de informar debidamente sobre la situación legal singular en que se encuentran los matrimonios de mujeres a la hora de la inscripción en el Registro Civil para determinar la maternidad de la pareja de la madre biológica respecto al hijo o hija que ambas esperan.

2.4.3. Participación del Ararteko en el proyecto europeo Rainbow, en el periodo 2011-2013 y en el proyecto [Rainbow Has](#), que se ha desarrollado durante los años 2013 y 2014 y tiene por objeto la lucha contra la homofobia y la transfobia en las escuelas. Este último ha sido coordinado por la institución del Ararteko. El proyecto ha permitido trabajar de manera coordinada con diferentes organizaciones procedentes de distintos países europeos (Bulgaria, Bélgica, España, Italia, Polonia, Reino Unido), con un objetivo común: incidir en el análisis y la mejora de la situación de los derechos de la infancia y adolescencia a la diversidad afectivo sexual (diversidad

<sup>623</sup> ARARTEKO, Recomendación General del Ararteko 4/2010, de 23 de diciembre: Abolición de barreras administrativas formales a familias homoparentales y a parejas o matrimonios del mismo sexo, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-42010-de-23-de-diciembre-0>.



respecto a la orientación sexual y a la identidad de género), en el ámbito educativo en sentido amplio, es decir, dirigiéndose tanto a las instituciones educativas y al profesorado, como a las asociaciones de familias de toda índole, con objeto de lograr una educación abierta a la diversidad sexual desde la infancia, que sea capaz de prevenir y combatir cualquier forma de discriminación o acoso por razón de la orientación sexual o la identidad de género, estos es, actitudes homófobas o tránsfobas. El resumen del proyecto fue objeto de una publicación<sup>624</sup>.

2.4.4. Finalmente se menciona una actuación con relación al abordaje que desde la Unidad de Identidad de Género (UIG) del Hospital Universitario de Cruces se hace de la situación de un niño, quien habiéndosele asignado en su nacimiento el sexo de niña (registrado legalmente también como niña) se siente y vive como un niño.

El Ararteko trasladó diversas consideraciones respecto a la falta de respuesta formal y material a los padres y sobre la necesidad de establecer cauces de información y diálogo con las personas afectadas y sus familias, en particular, en el caso de menores de edad y respecto al acceso a la información relativa a los servicios de salud destinados a las personas con una identidad de género diversa y el derecho a una decisión informada. Asimismo, hizo hincapié en los principios de atención a las personas usuarias de los servicios de salud en este ámbito: el respeto al sexo sentido, el principio de despatologización y la apertura al conocimiento científico y práctico de otras instancias de reconocida experiencia en la materia. También se hicieron consideraciones respecto a la atención a niños y niñas desde los sistemas públicos de salud, que deben incorporar la perspectiva social en sus actuaciones y proceder con cautela y ofrecer un acompañamiento profesional a lo largo de los procesos individuales. Por último, con relación a la guía clínica y al procedimiento de elaboración participada y respecto a los principios que deben inspirar su contenido. Asimismo, elevó diversas recomendaciones a Osakidetza<sup>625</sup>.

---

<sup>624</sup> ARARTEKO y otros, *RainbowHas: derechos por medio de Alianzas: innovando y creando redes en casa y en la escuela*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2015, disponible en, <https://www.ararteko.eus/es/rainbowhas-derechos-por-medio-de-alianzas-innovando-y-creando-redes-en-casa-y-en-la-escuela>.

<sup>625</sup> ARARTEKO, Resolución 2016R-576-15 del Ararteko, de 12 de febrero de 2016, por la que se recomienda a Osakidetza que establezca cauces de diálogo y responda a las inquietudes, críticas y demandas de información planteadas ante ese organismo por las familias de menores de edad con una identidad o expresión de género diversa, y que tenga en cuenta una serie de pautas y principios en la atención a estas personas, así como en la elaboración de la guía clínica prevista en el artículo 9 de la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/resolucion-2016r-576-15-del-ararteko-de-12-de-febrero-de-2016>.



### V.2.5. Actuaciones del Ararteko en materia de accesibilidad.

La accesibilidad afecta a la vida de las personas en situación de discapacidad, en muchos casos, con movilidad reducida y dificulta el ejercicio de derecho y el desarrollo de una vida autónoma en plenitud. El Ararteko ha realizado numerosas intervenciones:

2.5.1. El Ararteko analizó una queja relacionada con el tratamiento que la mayor parte de las administraciones públicas vascas vienen dispensando a las personas con discapacidad en la conformación de sus bolsas de contratación temporal. Aunque estas personas disponen de una reserva por imperativo legal en las ofertas de empleo público; esto es, para el acceso al mismo con carácter definitivo, no se arbitran medidas para ellas en los llamamientos para el empleo temporal. En definitiva, una vez concluidos los procesos selectivos que se convocan en el marco de tales ofertas y se constituyen las bolsas de contratación temporal vinculadas a sus resultados, las personas con discapacidad se integran en las mismas y son llamadas a trabajar en función del lugar que les corresponde según la puntuación total obtenida en el proceso, sin que les sean aplicadas acciones positivas orientadas a procurar su plena integración laboral.

El [Estatuto Básico del Empleado Público](#)<sup>626</sup> y la [Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca](#)<sup>627</sup>, normas en las que se regula la obligada reserva, se refieren en exclusiva al acceso a la condición de funcionario de carrera o personal laboral fijo y no han previsto ninguna particularidad para el acceso a las fórmulas de empleo temporal o interino en cuanto a las personas con discapacidad se refiere, pero, a juicio de esta institución, ello no impide que se articulen fórmulas para que la Administración se obligue a que un determinado número de personas contratadas o nombradas con carácter interino lo sean entre personas pertenecientes a este colectivo ya que es competencia de la Administración la promoción de acciones positivas que favorezcan la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público de las personas con discapacidad. Es decir, todas sus actuaciones y su aparato normativo relacionado con este colectivo han de pivotar sobre el principio de no discriminación e igualdad de oportunidades en su vertiente positiva.

---

<sup>626</sup> Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>.

<sup>627</sup> Ley 6/1989, de 6 de Julio, de la Función Pública Vasca (BOPV núm. 144, de 28 de julio de 1989), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1989/07/8902092a.shtml>.



A juicio del Ararteko, la ausencia de regulación específica no constituye un obstáculo para que, garantizándose siempre la capacidad de los aspirantes para el desarrollo de los puestos de trabajo, las administraciones públicas vascas articulen otras fórmulas que garanticen de manera efectiva el empleo temporal al colectivo de personas con discapacidad, bien estableciendo cuotas de reserva especiales, bien reservando determinados puestos de trabajo a las mismas, o arbitrando cualquier otra medida que facilite la consecución del fin que con su adopción se pretende conseguir. Las administraciones públicas vascas pueden adelantarse a las posibles futuras previsiones normativas e incorporar en sus normas reguladoras de las bolsas de empleo temporal, medidas que supongan un apoyo de carácter específico destinado a prevenir o compensar las desventajas o especiales dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en la vida laboral.

El Ararteko en su informe<sup>628</sup> recomienda, especialmente a las administraciones que aún no las tienen, que, garantizando los principios que deben regir el acceso al empleo público, establezcan en las normas reguladoras de sus bolsas de contratación temporal medidas de discriminación positiva que faciliten el acceso de las personas con discapacidad a aquellos puestos de trabajo que sean adecuados a sus características.

2.5.2. Recomendación relativa a la necesidad de garantizar la accesibilidad universal en aquellos espacios y edificios públicos y privados que dispongan de barreras arquitectónicas y urbanísticas<sup>629</sup>.

El Ararteko había recibido determinadas consultas por parte de personas que residían en viviendas sin ascensor con problemas de movilidad, lo que le impedía salir de casa.

La instalación de ascensores y la garantía de la accesibilidad es una obligación para todos los edificios de uso público o privado de más de una altura en Euskadi. Sin

---

<sup>628</sup> ARARTEKO, Recomendación General del Ararteko 4/2013, de 4 de marzo: Establecimiento en las normas reguladoras de las bolsas de contratación temporal, de medidas de discriminación positiva que faciliten el acceso de las personas con discapacidad a aquellos puestos de trabajo que sean adecuados a sus características, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-42013-de-4-de-marzo-0>.

<sup>629</sup> ARARTEKO, Recomendación General del Ararteko 2/2013, de 5 de febrero: Necesidad de garantizar la accesibilidad universal en aquellos edificios residenciales colectivos que dispongan de barreras arquitectónicas, en especial mediante la instalación de ascensores, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-22013-de-5-de-febrero-0>.



embargo, continúan existiendo problemas de accesibilidad en muchas edificaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de estas exigencias.

Según los datos de Eustat disponibles en aquel momento (2010), más de un 34% de viviendas de la CAE no tienen convenientemente resuelta la accesibilidad entre la vivienda y el resto de espacios privativos del inmueble. Por tanto, gran parte de la población todavía reside en viviendas que adolecen de unas adecuadas condiciones de accesibilidad que implican, o van a suponer en un futuro próximo, serios problemas para el ejercicio de sus derechos ciudadanos y el desenvolvimiento de su vida ordinaria.

Las dificultades para establecer un marco legal que garantice la accesibilidad universal en los edificios preexistentes son diversas. Por un lado, el coste económico que puede implicar la implementación de un plan de accesibilidad en este parque de viviendas. Por otro, existen dificultades técnicas derivadas de la concreta configuración de las edificaciones. Otro inconveniente a tener presente es el régimen de configuración de la propiedad horizontal. La legislación de propiedad horizontal, cuyo ámbito competencial corresponde a las Cortes Generales, ha modificado en reiteradas ocasiones la normativa para favorecer su instalación. A pesar de ello, la divergencia de intereses particulares dificulta en muchos casos la eliminación de estas barreras.

Los problemas detectados en las quejas tramitadas son diversos: la dificultad que implica el acuerdo de los propietarios del inmueble para aprobar una instalación de ascensor o la adecuación del proyecto con la normativa de seguridad y habitabilidad de las edificaciones. Además, una vez tomada una decisión, la posibilidad de eliminar esa barrera no siempre resulta posible dentro del propio edificio o dentro de la parcela privada de la comunidad.

El Ararteko analizó el ámbito de actuación de los poderes públicos vascos para dotarse de instrumentos que permitan eliminar dentro de las edificaciones residenciales las barreras arquitectónicas y dirigió a las administraciones públicas vascas determinadas recomendaciones. Así recomendó, que se desarrollara, de forma adecuada, la normativa que regula la rehabilitación de edificios y de regeneración urbana para incorporar, de manera expresa, la accesibilidad total del edificio dentro de los deberes de conservación de los edificios. En aplicación de esa normativa, el Gobierno Vasco, en coordinación con los ayuntamientos, debería impulsar -técnica y económicamente- el desarrollo de los instrumentos de rehabilitación urbana en aquellas zonas donde una parte significativa de la población resida en áreas en las que



mayoritariamente las edificaciones dispongan de problemas de accesibilidad. Por último, en relación con la instalación de ascensores en edificios preexistentes, el área de vivienda del Gobierno Vasco debería dictar unas instrucciones que determinen los criterios técnicos mínimos a tener en cuenta para garantizar una adecuada seguridad y habitabilidad en las edificaciones y unos criterios de ordenación de espacios y los ayuntamientos deben recoger y adecuar en sus respectivas ordenanzas de edificación los criterios técnicos de seguridad y habitabilidad para la instalación de ascensores en los edificios preexistentes y para la ocupación en su caso, de espacios públicos y privados.

2.5.3. Respecto a la importancia de accesibilidad, el Ararteko en el año 2011 presentó un informe extraordinario bajo el título *[Diagnóstico de accesibilidad del sistema de transporte público en la CAPV](#)*<sup>630</sup>. El objetivo del informe era identificar las carencias y deficiencias del sistema público de transporte en la CAE, con relación a la seguridad y funcionalidad de los desplazamientos para el colectivo de personas con movilidad reducida. La visión de la discapacidad que subyace en todo el informe, es la de promover la accesibilidad universal desde la premisa del diseño para todos, que posibilite los modelos social y de la diversidad, tal como propugna la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006 y ratificada por el Estado español en 2008. El diagnóstico atiende a los tres segmentos/etapas que constituyen la denominada cadena de accesibilidad: El primer segmento se vincula a la accesibilidad exterior, es decir, al itinerario accesible o practicable entre la calle y el equipamiento de transporte (estación, apeadero, terminal, parada). Un segundo segmento se concreta en la accesibilidad interior, que abarca el desplazamiento en el interior del equipamiento y el acceso al vehículo de transporte. Por último, se trata de analizar las condiciones de transporte en el interior del vehículo. En el estudio se analizaban las carencias existentes y las mejoras que debían implementarse en las renovaciones de las concesiones para lograr la calidad, modernidad y la plena accesibilidad de los servicios para que fueran los pilares donde se apoyara la competitividad de las compañías operadoras. El informe finalizaba con un número elevado de recomendaciones dirigidas al sistema ferroviario, metropolitano, tranviario, por carretera y aéreo de la CAE.

---

<sup>630</sup> ARARTEKO, *Diagnóstico de accesibilidad del sistema de transporte público en la CAPV*, Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2011, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/diagnostico-de-accesibilidad-del-sistema-de-transporte-publico-en-la-capv>.



2.5.4. El Ararteko también intervino respecto a la problemática de la accesibilidad de una nueva estación de autobuses. El Ararteko solicitó que se revisara<sup>631</sup> el proyecto de arquitectura y actividad de la nueva estación de autobuses en tramitación, procurando que el diseño previsto de las dársenas garantizara el principio de accesibilidad universal. Este principio se configura como marco de referencia para coordinar la acción de los poderes públicos a través de la adopción de las medidas de acción positiva que garanticen los principios básicos de igualdad de oportunidades, recogidos en el ordenamiento internacional, así como el principio de igualdad recogido en el artículo 14 del texto constitucional y en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía; todo ello en desarrollo y ejecución de las competencias atribuidas a la CAPV en materias tales como la ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda y el transporte. La normativa vigente exige un diseño que garantice el acceso al embarque y desembarque de los vehículos en condiciones de igualdad a todas las personas. Así, conforme a la interpretación literal y teleológica del artículo 10 de la [Ley 20/1997, de 20 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad](#)<sup>632</sup>, corresponde señalar que la norma prevé reservas específicas en el transporte dirigidas a garantizar el uso de todas las unidades móviles de transporte para las personas con movilidad reducida. En ningún momento la norma determina la necesidad de establecer reservas específicas sobre el número de dársenas que una estación de autobuses debería disponer, a pesar de que, si todos los vehículos deben estar adaptados, la única manera de garantizar el embarque y desembarque de todos los usuarios y usuarias del transporte en condiciones de igualdad es garantizando la accesibilidad de todas las dársenas de la estación. Así, en una infraestructura de este tipo las empresas concesionarias de las líneas de autobuses tienen establecido su correspondiente andén por lo que, cualquier modificación en el funcionamiento habitual, obligaría a las personas con movilidad reducida a un trasiego de andenes sin determinar de antemano y, en cualquier caso, no permitiría un uso de manera autónoma y en condiciones de igualdad como el resto del pasaje.

Por lo tanto, y atendiendo a la finalidad de la norma que no ha recogido en este caso un número de dársenas reservadas, cualquier limitación en el número de dársenas accesibles supondría una quiebra del principio de igualdad. En definitiva, un entorno

---

<sup>631</sup> ARARTEKO, Resolución 2015R-1595-15 del Ararteko, de 25 de noviembre de 2015, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que revise el proyecto de arquitectura y actividad de la nueva estación de autobuses en tramitación, procurando que el diseño previsto de las dársenas garantice el principio de accesibilidad universal, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/resolucion-2015r-1595-15-del-ararteko-de-25-de-noviembre-de-2015>.

<sup>632</sup> Ley 20/1997, de 20 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad (BOPV núm. 246, de 24 de diciembre de 1997), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWeb-War/VerParalelo.do?cd1997006324>.





accesible se constituye en un pilar fundamental para lograr una sociedad basada en la igualdad de derechos ya que dota de autonomía a la ciudadanía y le facilita los medios necesarios para desarrollar una vida social y económica plenamente activa. A su vez, un medio accesible se percibe como un elemento esencial en la construcción de una sociedad inclusiva basada en la no discriminación.

En suma, el principio de igualdad efectiva de derechos y el respeto a la diversidad humana justifican que se adopten medidas específicas dirigidas a garantizar la accesibilidad universal y así contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas. El Ararteko también invocaba el principio de legalidad para solicitar la revisión del proyecto de arquitectura y actividad de la nueva estación de autobuses en tramitación en cuanto al diseño previsto de las dársenas y garantizar el principio de accesibilidad universal, adaptando las condiciones técnicas de accesibilidad previstas en nuestro ordenamiento jurídico para garantizar la intercomunicación del edificio principal hasta cada una de las dársenas a través de itinerarios accesibles.

2.5.5. El Ararteko ha elaborado un informe extraordinario sobre [Accesibilidad a los edificios de uso público de la Comunidad Autónoma del País Vasco](#)<sup>633</sup>. En dicho informe extraordinario del Ararteko se analizaban las actuaciones públicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de accesibilidad, a partir de la Ley 20/1997 y su normativa de desarrollo.

En el informe se realiza un pormenorizado estudio de las políticas de control y fomento de la accesibilidad llevadas a cabo por las administraciones públicas vascas. En este ámbito, el mayor logro para el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación es la teorización del concepto de “diseño universal”. Se parte de la idea de que la accesibilidad es algo que conviene a toda la sociedad, a todas las personas y no únicamente a las personas con discapacidad. Es la sociedad en su conjunto la que debe adaptarse a la diversidad de sus miembros, introduciendo las modificaciones ambientales necesarias para garantizar la plena participación de todas las personas en todas las áreas de la vida. Otro principio es el de “itinerarios accesibles”. La accesibilidad en el entorno edificado se encuentra íntimamente unida a la accesibilidad urbanística, a la accesibilidad a los medios de transporte y a la accesibilidad a los medios de comunicación. La accesibilidad se define como la facultad de cualquier persona de disponer y utilizar edificaciones, servicios o productos

<sup>633</sup> ARARTEKO, *Accesibilidad en edificios de uso público de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2003, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/accesibilidad-en-edificios-de-uso-publico-en-la-capv>.



en condiciones comparables, sino iguales, a las de las demás personas garantizando un uso autónomo. Esto implica tener oportunidades y beneficios equivalentes a los de las demás personas y poder disfrutar de aquellos programas o servicios que estén disponibles de modo general.

Por otra parte, como se recoge en el Informe de esta institución, el concepto de accesibilidad incluye, al menos, tres tipologías básicas: la movilidad, la comunicación y la comprensión. Las personas con discapacidad ven mermada su capacidad de ejercer estas tres actividades humanas como consecuencia de la existencia de barreras de diversa naturaleza. El Ararteko concluye que a pesar de disponer de una normativa suficientemente garantista en materia de accesibilidad no se está haciendo por parte de todas las administraciones públicas un uso de los instrumentos previstos en la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad, como son los programas cuatrienales para la promoción de la accesibilidad. La Ley prevé esta herramienta básica para garantizar y promover la accesibilidad, y a través de estos programas todas las administraciones públicas deben realizar un diagnóstico de la situación, fijar un orden de prioridades, aprobar un programa económico y un calendario de ejecución.

Las numerosas recomendaciones que contiene el informe giran, por tanto, en torno a recordar el deber legal de cumplir la normativa de accesibilidad, dotarse de los instrumentos que contempla, ejercer las funciones de control y de fomento y, si es necesario, aplicar el régimen sancionador.

2.5.6. El Ararteko también ha realizado otro informe extraordinario sobre accesibilidad en los hospitales de la CAE: [\*Diagnóstico de la accesibilidad en los hospitales de la CAPV para personas con discapacidad\*](#)<sup>634</sup>, que permite constatar las graves dificultades que las personas con discapacidad para acceder a los distintos recursos hospitalarios. La accesibilidad de los centros hospitalarios en la CAE, no difiere de la existente en otros ámbitos, como el transporte, el educativo, las instalaciones deportivas, etc. En opinión del Ararteko, para llegar a cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa es necesario que se realice una planificación realista y sostenible, a medio y largo plazo, que permita acometer gradual y eficientemente aquellas insuficiencias que el Informe pone de manifiesto. El Ararteko plantea que para su consecución habrá de abordarse, de modo prioritario, la necesidad de que

<sup>634</sup> ARARTEKO, *Diagnóstico de la accesibilidad en los hospitales de la CAPV para personas con discapacidad*, Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2017, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/diagnostico-de-accesibilidad-en-los-hospitales-de-la-capv-para-las-personas-con-discapacidad-0>.



cada espacio sanitario disponga de recursos mínimos suficientes, que se podrán ir completando progresivamente, para paliar los problemas más acuciantes, especialmente en los servicios de consultas externas y pruebas diagnósticas. El diagnóstico realizado en el informe permitió concluir que en la actualidad se observan aún insuficiencias significativas que continúan limitando la aplicación generalizada del derecho a la accesibilidad universal.

Así, en cuanto a los edificios que no son de nueva planta han sido importantes los esfuerzos realizados en su rehabilitación y adecuación, llevándose a cabo diferentes actuaciones dirigidas a garantizar y promover la accesibilidad de sus instalaciones. Sin embargo, las mejoras resultan aún insuficientes. Aunque se destacó el esfuerzo que realiza, con carácter general, el personal sanitario para ir resolviendo de la manera más satisfactoria posible las dificultades y obstáculos que encuentran las personas con movilidad, se detectaron, por otro lado, déficits en: itinerarios de acceso a los hospitales, itinerarios dentro del área hospitalaria: movilidad entre diferentes edificios de un mismo hospital, falta de aparcamientos reservados, movilidad interna dentro de las diferentes secciones de los centros hospitalarios, así como en las salas de espera (sin espacio suficiente para sillas de ruedas), en las consultas (especialmente de ginecología), en ciertas unidades de diagnóstico, habitaciones, aseos, etc. Por último, se señala que pocas instalaciones sanitarias garantizaban la accesibilidad en la comunicación por parte de personas con discapacidad visual o auditiva que permitiera una adecuada información en condiciones de igualdad.

El informe extraordinario formula diversas recomendaciones, muchas de ellas dirigidas al Servicio Vasco de Salud, entre ellas el diseño de una estrategia orientada a la promoción de las condiciones de accesibilidad universal en el sistema sanitario vasco, susceptible de ser desarrollada, de manera progresiva, en función de los recursos financieros disponibles en el marco del plan que al efecto se establezca. El informe planteaba la necesidad de elaborar un diagnóstico de las carencias existentes en las instalaciones y servicios sanitarios y sobre esta base que se pudieran elaborar los programas cuatrienales para la promoción de la accesibilidad en cada centro.

#### *V.2.6. Actuaciones del Ararteko con relación a las garantías necesarias en las actuaciones y prácticas policiales.*

Son numerosas las intervenciones que el Ararteko ha realizado en este ámbito de tanta transcendencia por su impacto en los derechos de las personas. Entre las



numerosas actuaciones se destacan las que afectan a los derechos de las personas extranjeras que han conducido a dirigir recomendaciones específicas con propuestas para que se establezcan mecanismos para evitar actuaciones discriminatorias con estas personas, tanto en el ámbito de los controles de identificación, como respecto a la importancia de la labor policial en la lucha contra los delitos raciales o en el aspecto relativo a la importancia de no ofrecer datos sobre el origen racial o nacional de las personas si no son estrictamente necesarios para la comprensión de la información que se proporciona. La Recomendación General del Ararteko 7/2011, de 28 de octubre<sup>635</sup>: “El sistema de garantías en las actuaciones y prácticas policiales” analiza las quejas recibidas en el Ararteko y propone recomendaciones y buenas prácticas para evitar abusos policiales.

El Ararteko con relación a los datos que contienen las notas de prensa policiales, proponía que debían evitarse aquellas referencias a la nacionalidad que no sean estrictamente necesarias para la comprensión global de la información que contienen, porque entendía que no favorece la integración social de la población de origen extranjero, al transmitir una visión negativa de esa realidad humana, que contribuye a crear o en su caso, reforzar estereotipos y prejuicios sociales sobre ella.

En opinión de esta institución, los cuerpos policiales tenían que tomar conciencia de su condición de fuente de información y elaborar sus propios códigos de conducta en esta materia, tomando como referencia las directrices del Foro Vasco para la Integración Social de la Inmigración de 5 de abril de 2000, que se incorporaba como Anexo a la recomendación general<sup>636</sup>.

El Ararteko, al igual que otros organismos como la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha llamado también la atención acerca de la importancia que tiene la recopilación de datos sobre los delitos racistas y ha hecho notar las carencias que se producen en este ámbito. Por otro lado, también se ha hecho eco de las guías que se han publicado para distinguir los usos legítimos de la elaboración de perfiles como herramientas para la investigación por las fuerzas policiales y los que se realizan vulnerando las normas que garantizan la no discriminación.

---

<sup>635</sup> ARARTEKO, Recomendación General del Ararteko 7/2011, de 28 de octubre: El sistema de garantías en las actuaciones y prácticas policiales, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-72011-de-28-de-octubre-0>.

<sup>636</sup> ARARTEKO, Los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas deben dotarse de códigos de conducta con relación al tratamiento de la información que proporcionan sobre la inmigración, EN: *Informe Parlamento Vasco 2004*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2005, pp. 559-569, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/los-cuerpos-policiales-dependientes-de-las-administraciones-publicas-vascas-deben-dotarse-de-codigos-de-conducta-con-relacion-al-tratamiento-de-la-informacion-que-proporcionan-sobre-la-inmigracion>.



También ha insistido en la importancia de la formación por constituir, a juicio de esta institución, un mecanismo de primer orden en la prevención de posibles actuaciones ilícitas. El valor preventivo de la formación, en general, y en ámbitos específicos, ha sido puesto también de relieve por los organismos europeos internacionales de garantía de derechos. A nuestro modo de ver, los programas formativos adecuados deben incluir necesariamente una formación general en derechos humanos y contemplar también las materias específicas, poniendo especial énfasis en aquellos contravalores que aún persisten en el pensamiento social, como el racismo, la xenofobia, el sexismo, la homofobia, etc. La formación en derechos humanos resulta esencial para prevenir comportamientos indebidos en el seno de la propia organización policial. Por último, estos programas, en opinión del Ararteko, deberían ser objeto de supervisión para verificar su eficacia y el modo en que inciden en las prácticas policiales.

Entre las actuaciones que afectan las garantías en las actuaciones policiales se pone de relieve con mayor detalle la elaboración de perfiles raciales, que ha sido objeto de intervenciones<sup>637</sup> específicas por parte de esta defensoría. Así, el Ararteko propuso al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco que estableciera medidas preventivas y de control para evitar que la Ertzaintza pueda utilizar, sin una justificación objetiva y razonable, referencias genéricas a la raza, etnia, nacionalidad y origen nacional en la planificación y realización de actividades de control, vigilancia e investigación.

Entre estas medidas propuso que se previera la supervisión de las actividades policiales que contengan perfiles raciales y el uso de formularios así como la revisión de los planes que estén vigentes. Además, se ponía el acento en la necesidad de la toma en consideración de la importante labor que corresponde a los cuerpos policiales en la lucha contra el racismo y la discriminación racial, sobre todo, al planificar y realizar actividades de control, vigilancia e investigación. El Ararteko recomendaba la ponderación, como parte del juicio de proporcionalidad y razonabilidad que debe efectuarse, por los perniciosos efectos que se derivan de la utilización injustificada de referencias genéricas a determinadas colectividades para las personas que pertenecen a ellas. En la recomendación se hacía hincapié en la importancia de la impartición a los agentes de instrucciones claras acerca de que, las actividades de control, vigilancia e investigación solo pueden realizarse sobre la base de una sospecha fundada en criterios objetivos. Por último, se insistía en la trascendencia de la

<sup>637</sup> ARARTEKO, Resolución 2014R-25-14 del Ararteko, de 10 de diciembre de 2014, por la que se recomienda al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco que adopte medidas para prevenir y controlar la elaboración de perfiles raciales en la Ertzaintza, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/resolucion-2014r-25-14-del-ararteko-de-10-de-diciembre-de-2014>.



capacitación específica y continua de los agentes en materia de elaboración de perfiles raciales y en el derecho a no sufrir discriminación racial.

El Ararteko en sus informes anuales, así en el referido al año 2021<sup>638</sup>, reitera que, continúan sin establecerse la mayor parte de los mecanismos de supervisión de las prácticas policiales que esta institución ha recomendado, incluidos los específicos para prevenir y detectar la elaboración de perfiles raciales.

*V.2.7. Recomendación general sobre la limitación del acceso a la asistencia sanitaria en razón a la necesidad de disponer de un empadronamiento previo de un año.*

En otro orden de cosas, entre las actuaciones<sup>639</sup> que afectan al principio de igualdad destacamos la relativa al cuestionamiento del límite de un año de empadronamiento establecido para el acceso efectivo a la asistencia sanitaria de las personas que no tienen la condición de aseguradas ni beneficiarias del Sistema Nacional de Salud. La atención sanitaria a las personas extranjeras en situación administrativa irregular se ha mantenido en el País Vasco, a pesar de que la normativa estatal la restringió a la atención de urgencia hospitalaria y a determinados colectivos como menores y mujeres embarazadas. En el País Vasco, en opinión del Ararteko, una vez que se ha reconocido el acceso a la asistencia sanitaria de las personas en situación administrativa irregular que no tienen la condición de aseguradas ni beneficiarias del Sistema Nacional de Salud, reconocimiento que tiene un alcance importante en sus derechos, se plantea una encrucijada más sanitaria y ética, que jurídica. Sanitaria, porque superada la discusión jurídica sobre la posibilidad de permitir en nuestra Comunidad Autónoma el acceso a su asistencia sanitaria con independencia de su situación administrativa, las mismas razones que han llevado a reconocer el derecho pueden servir de base para la eliminación del límite de un año de empadronamiento previo ya que ello tendrá efectos positivos para la salud. También conllevaba una encrucijada ética, porque el compromiso de los representantes políticos, no sólo de los profesionales sanitarios, deberá jugar un papel esencial para afrontar el reto de la atención de estas personas y ello desde una perspectiva individual y social, ya que supone mayores garantías de protección para el resto de la sociedad. En

<sup>638</sup> ARARTEKO, *Informe anual al Parlamento Vasco 2021*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2022, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2021>.

<sup>639</sup> ARARTEKO, Recomendación General del Ararteko 8/2013, de 24 de septiembre: Limitación derivada del empadronamiento previo, en el acceso a la asistencia sanitaria a las personas que no tienen la condición de aseguradas en el Sistema Nacional de Salud, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-82013-de-24-de-setiembre-0>.



consecuencia, esta institución al analizar el problema planteado mostraba su disconformidad con la exigencia de acreditar un año de inscripción en el padrón para tener derecho a la asistencia sanitaria. En opinión del Ararteko, el derecho a la salud, ligado al acceso a las prestaciones sanitarias, es un derecho humano fundamental y universal que debe, asimismo, aplicarse a todas las categorías de población sin restricciones.

#### *V.2.8. Quejas relativas a la aplicación de la normativa en materia de prestaciones económicas y posibles situaciones discriminatorias.*

El Ararteko también ha tramitado quejas que afectan a la concesión de prestaciones económicas en las que ha estimado que no se cumplía el principio de igualdad<sup>640</sup>. La aplicación de la normativa que regula las prestaciones económicas de Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y Prestación Complementaria de Vivienda (PCV) conllevaba la exigencia de que los cónyuges vivieran juntos para poder ser beneficiarios de prestaciones económicas. Esta exigencia es más compleja cuando el cónyuge tiene otra nacionalidad. El Ararteko estimó que se estaba dando un trato diferente a una persona de nacionalidad española (que además tenía una discapacidad) cuyo país de origen había sido otro Estado, pero ha adquirido la nacionalidad española, respecto a otras personas españolas. Estas personas tienen más probabilidad de que tengan un cónyuge originario de un Estado que no forma parte del Acuerdo Schengen, por lo que para vivir juntos en el País Vasco tienen que cumplir determinados requisitos legales previstos en el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Asimismo, la denegación de la prestación de RGI por no poder vivir con su cónyuge implica un trato diferente respecto a otras personas que no tienen cónyuge o pareja y que en las mismas circunstancias de exclusión social pueden acceder a la RGI.

En opinión del Ararteko, el resultado que se obtiene al aplicar dicha previsión legal aparentemente neutra es desproporcionado porque impide el acceso a un derecho subjetivo, como es el derecho a la RGI, que tiene por objeto hacer frente a las necesidades más básicas y a los gastos derivados del proceso de inclusión social y/o laboral.

---

<sup>640</sup> ARARTEKO, Resolución 2015NI-1065-14 del Ararteko, de 5 de mayo de 2015, por la que concluye una actuación relativa a la denegación de una prestación de Renta de Garantía de Ingresos por parte de Lanbide, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/resolucion-2015ni-1065-14-del-ararteko-de-5-de-mayo-de-2015>.



### V.2.9. *Actuación relativa al derecho de admisión en establecimientos abiertos al público.*

El Ararteko también ha analizado<sup>641</sup> el ejercicio abusivo del derecho de admisión y de la prohibición de discriminación en el acceso a los establecimientos privados abiertos al público con ocasión de quejas recibidas por personas extranjeras y minorías étnicas, como son las personas gitanas, que daban testimonio de que bien a las personas promotoras de la queja o a sus amigos les habían impedido el acceso a un establecimiento abierto al público en razón de su origen nacional, cultural o étnico. Además, se constataba que había un número escaso de expedientes sancionadores tramitados por los ayuntamientos y por el Gobierno Vasco y muy escaso el número de sanciones administrativas impuestas. El Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco puso en nuestro conocimiento que, en su práctica totalidad, las denuncias carecen de elemento probatorio adicional a la declaración del reclamante capaz de desvirtuar la versión del titular de la actividad sobre los hechos denunciados, por lo que entraba en juego la presunción de inocencia. A pesar de la previsión normativa que preveía sanciones (en algunos casos elevadas por afectar a derechos fundamentales) informaron de que no se suelen imponer sanciones, por carencias en la instrucción del expediente, porque los hechos denunciados no responden a conductas con un grave desvalor y porque el hecho de pertenecer a un colectivo no es una prueba suficiente, lo que conllevaba un problema importante de prueba, teniendo en cuenta que la previsión de la inversión de la carga de la prueba en derecho penal o sancionatorio se enfrenta al derecho a la presunción de inocencia.

Efectivamente, el acreditar haber sufrido algún tipo de discriminación siempre presenta un problema de prueba, que ha hecho que muchas de estas conductas queden impunes. Por ello, en materia de igualdad y derechos humanos y de lucha contra la discriminación se ha ido aprobando determinada normativa y se ha generado una jurisprudencia que revisa las reglas generales de distribución de la carga de la prueba, como la relativa a que la carga de la prueba incumbe al reclamante.

El Ararteko hizo mención a que desde el derecho antidiscriminatorio se ha ido proponiendo algunas maneras que tienden a flexibilizar la reglas sobre la carga de la prueba con una distribución diferente de la misma, de tal manera que se atenúa la

---

<sup>641</sup> ARARTEKO, Recomendación General del Ararteko 6/2013, de 27 de junio: Necesidad de revisar la normativa reguladora del ejercicio del derecho de admisión y de la prohibición de discriminación en el acceso a los establecimientos privados abiertos al público, así como la regulación y aplicación del procedimiento sancionador y del sistema de garantías en la tramitación de las reclamaciones, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-62013-de-27-de-junio>.





obligación de acreditar los hechos discriminatorios denunciados y se exige a la parte denunciada acreditar que su actuación no ha estado motivada en ningún factor discriminatorio ni se ha lesionado ningún derecho fundamental. Dicha flexibilización de las reglas sobre la carga de la prueba, tenía amparo legal en los art. 32 y 40.1 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (también en estos momentos tras la aprobación de la Ley 15/2022).

También se llamaba la atención sobre la importancia de que se tuviera en consideración la normativa y jurisprudencia antidiscriminatoria en la regulación sobre la distribución de la carga de la prueba.

En dicha intervención, el Ararteko elaboró determinadas recomendaciones. Por un lado, con relación a la mejora de la normativa respecto al ejercicio del derecho de admisión por parte de los titulares de los establecimientos privados abiertos al público y respecto al procedimiento sancionador, así como en relación con los derechos y las obligaciones de las personas consumidoras y usuarias, los libros de reclamaciones y las sanciones previstas en el caso de que no haya o no se faciliten a todo usuario, consumidor o persona que intente acceder a un establecimiento privado abierto al público. También mencionó las previsiones establecidas en la [Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi](#)<sup>642</sup> y respecto a la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (que fue, posteriormente, derogada mediante la [Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas](#)<sup>643</sup>) con relación a los servicios de admisión vigilancia o seguridad y sobre la importancia de que la normativa prevea la obligación de información sobre el derecho a recurrir a la autoridad policial en los casos en los que ha habido una vulneración de un derecho, así como del derecho a formular una reclamación ante la Administración competente y de la existencia de hojas de reclamación a tal efecto. En estos años se ha mejorado la normativa de aplicación y se han regulado materias que estaban pendientes, por lo que el marco jurídico de aplicación es más claro y protector.

Otras recomendaciones se dirijan a la Administración, como las relativas a la mejora del conocimiento dentro de la Administración sobre el marco regulador del derecho de admisión y la prohibición de discriminación y a la elaboración de protocolos de

---

<sup>642</sup> Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi (BOPV núm. 132, de 6 de julio de 2012), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2012003068>.

<sup>643</sup> Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (BOPV núm. 3, de 7 de enero de 2015), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2016000033>.



actuación por parte del personal de las administraciones públicas que reciben las denuncias y las reclamaciones que permitan su derivación a la administración pública o Juzgado competente, en su caso, y, finalmente, que se elaboren informes y atestados policiales adecuados a la infracción administrativa o delito presuntamente cometido.

*V.2.10. Actuación de oficio del Ararteko con relación a las dificultades para el acceso a una vivienda en régimen de alquiler para las personas que pertenecen a determinados colectivos que sufren discriminación.*

El Ararteko ha trasladado al Departamento del Gobierno Vasco competente en vivienda la preocupación derivada de las quejas de diferentes colectivos y organizaciones sociales que plantean las dificultades para el acceso a una vivienda en el sector privado que sufren determinados colectivos, en especial, las personas solicitantes de protección internacional y las personas a las que se les ha reconocido el estatuto de refugiadas o la protección subsidiaria, así como otros colectivos pertenecientes a minorías étnicas y culturales como son las personas musulmanas y las gitanas. Se hacía mención a que la Red Eraberean impulsada por el Gobierno Vasco<sup>644</sup> había documentado casos en los que se denuncia haber sufrido discriminación en el acceso a la vivienda, así como a otros informes de organizaciones sociales<sup>645</sup>. Asimismo, se recordó el marco normativo internacional y vasco respecto al derecho a la vivienda y se hizo hincapié en la necesidad de medidas concretas, que bien pueden establecerse en el Plan director, o bien en aplicación de la [Ley 3 /2015, de 18 de junio, de Vivienda](#)<sup>646</sup>, puesto que prevé en el artículo 2 e) la “erradicación de cualquier discriminación en el ejercicio del derecho al disfrute de una vivienda o alojamiento protegidos, con el establecimiento de medidas de acción positiva a favor de los colectivos vulnerables y con la penalización de las conductas discriminatorias.”.

---

<sup>644</sup> Se trata de una Red conformada por agentes públicos y sociales para luchar contra la discriminación por origen racial, étnico o nacional y por orientación o identidad sexual e identidad de género. En el Capítulo V, apartado 3.1.1. se explica su composición y funciones.

<sup>645</sup> FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE SOS RACISMO, *Puertas que se cierran: testing sobre discriminación a la población inmigrante en el acceso a la vivienda de alquiler*, Federación de Asociaciones de SOS Racismo, Donostia-San Sebastián, 2015, disponible en: <http://sosracismo.eu/wp-content/uploads/2016/07/Puertas-que-se-cierran-Testing.pdf>.

<sup>646</sup> Ley 3 /2015, de 18 de junio, de Vivienda (BOPV núm. 119, de 26 de junio de 2015), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2015002853>.



Y prevé como infracción en el artículo 83 e) “llevar a cabo acciones u omisiones que supongan acoso inmobiliario o discriminación de acuerdo con lo establecido en la presente ley.”.

Por ello se compartía que la obligación de garantizar el derecho efectivo a una vivienda también debería comprender medidas que hagan frente a las conductas discriminatorias que están impidiendo el acceso a la vivienda a determinados colectivos y se subrayaba que el papel de los actores privados era crucial en cualquier estrategia de vivienda.

El Departamento puso en conocimiento del Ararteko las actuaciones que realizaba en cuanto al acceso a la vivienda de protección pública y a las ayudas en materia de vivienda (adjudicaciones a personas extranjeras y estimaciones respecto a la población gitanas, ayudas de pago al alquiler, así como diferentes medidas adoptadas en la planificación estratégica de la política de vivienda, previsiones respecto al desarrollo reglamentario, y las medidas que se incorporar en el V Plan Interinstitucional Intercultural.

*V.2.11. Actuaciones que ha realizado el Ararteko respecto a las quejas en las que se denuncia un desequilibrio en la escolarización del alumnado en los centros sostenidos con fondos públicos de educación infantil y primaria.*

El Ararteko ha elaborado varias resoluciones<sup>647</sup> para la adopción de medidas correctoras que puedan favorecer un mayor equilibrio en los municipios en los que se ha denunciado dicha situación.

---

<sup>647</sup> ARARTEKO, Resolución 2019R-597-19 del Ararteko, de 6 de noviembre de 2019, que recomienda al Departamento de Educación del Gobierno Vasco que evalúe el impacto que puedan tener las decisiones de planificación que ya han sido adoptadas para el curso 2019-2020 en el caso de los centros educativos sostenidos con fondos públicos de educación infantil y de primaria de Ordizia, y que adopte las medidas correctoras que puedan contribuir a favorecer un mayor equilibrio entre dichos centros en la distribución del alumnado escolarizado, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/resolucion-2019r-597-19-del-ararteko-de-6-de-noviembre-de-2019>. ARARTEKO, Resolución 2022R-589-21 del Ararteko, de 24 de febrero de 2022, por la que recomienda al Ayuntamiento de Ordizia que revise las ayudas económicas que se vienen concediendo al centro educativo Jakintza ikastola, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/resolucion-2022r-589-21-del-ararteko-de-24-de-febrero-de-2022>. ARARTEKO, Resolución 2016NI-811-14 del Ararteko, de 25 de febrero de 2016, por la que se concluye la actuación iniciada con motivo de la queja relativa a la necesidad de un reparto más equilibrado del alumnado inmigrante entre los centros educativos de Lasarte-Oria, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/resolucion-2016ni-811-14-del-ararteko-de-25-de-febrero-de-2016>.



*V.2.12. Actuaciones relativas a asegurar el derecho a una buena administración en el acceso a los servicios públicos promoviendo que la forma de relación establecida para su prestación (telemática o presencial) no genere ninguna clase de desigualdad.*

Esta institución ha venido ocupándose en estos últimos años de quejas presentadas por la ciudadanía en las que se evocaban problemas para articular las relaciones con la administración, y en las que se podía apreciar una prevalencia del establecimiento de canales no presenciales, o bien la incorporación de filtros previos (cita previa obligatoria) para acceder a algunos servicios públicos que colocaban en peor situación a determinados colectivos situados en brecha digital, incorporando riesgos de discriminación en función de los medios económicos, edad, origen o género, pudiendo abocar a la vulnerabilidad digital.

Se podrían consignar situaciones usuales que han llegado a esta institución relacionadas con: gestiones de pensiones y trámites con la seguridad social, solicitudes de ingreso mínimo vital, tramitación de prestaciones económicas, reserva de citas médicas, solicitud de becas universitarias, participación en procesos selectivos, acceso a bolsas de trabajo, trámites tributarios, subvenciones diversas, etc. También merece ser destacada la queja promovida por la Asociación de Pensionistas y Jubilados por la Democracia y Nagusiak, asociación de jubilados y pensionistas de Bizkaia relacionada con la brecha digital y la exigencia de la tramitación administrativa de forma electrónica.

Las brechas detectadas en estas quejas son de equipamiento (ordenador, escáner, wifi, smarphone), y de falta de destrezas digitales. En ocasiones, el idioma o la situación administrativa de las personas extranjeras han agravado esas situaciones de desventaja.

El Ararteko en el curso de las quejas tramitadas y en sus intervenciones públicas ha recordado que el derecho a la multicanalidad y la presencialidad integran también el derecho a una buena administración y deben configurarse como elementos inspiradores que han de estar presentes a la hora de adoptar medidas organizativas, técnicas o procedimentales en un momento aún de transición hacia la generalización de las relaciones digitales con la ciudadanía. Para ello deben articularse medidas para asegurar la equidad e igualdad de oportunidades y de posición ante la administración. En consecuencia, es preciso que las administraciones públicas continúen con el esfuerzo emprendido en estos años, y aseguren a todas las personas servicios públicos en los que la forma de relación establecida para su prestación (telemática o



presencial) no genere ninguna clase de desigualdad, facilitando, en su caso, la asistencia necesaria para evitar situaciones de discriminación o inequidad, en definitiva, para evitar la **vulnerabilidad digital** y la aparición de situaciones de infoexclusión.

El Ararteko, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, ha venido desplegando otras actuaciones para garantizar que todos los hombres y mujeres tengan los mismos derechos a los recursos y servicios públicos, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando prácticas de la administración que pudieran resultar discriminatorias.

Precisamente, a causa de la preocupación surgida por las situaciones que ha ido conociendo a través de las quejas tramitadas y constatar que la era COVID-19 estaba incrementando la brecha digital ya existente en la sociedad entre las personas vulnerables y el resto de la sociedad vasca, el Ararteko dictó la [Recomendación General del Ararteko 4/2020, de 5 de noviembre de 2020](#)<sup>648</sup>: Necesidad de reforzar la atención ciudadana para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y de adoptar medidas para luchar contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia de la COVID-19. En ella, esta institución, tras analizar los problemas detectados, hace una llamada expresa para que todas las administraciones públicas vascas refuercen las medidas de atención telefónica y presencial, y no sólo la telemática, y que se pueda gestionar por distintos canales, la solicitud de cita previa que, en todo caso, debe garantizar el acceso a los servicios y a los registros públicos para la presentación de documentos. Asimismo, recordaba la obligación de asistencia que la Administración debe prestar a los sujetos no obligados a relacionarse con ella por medios electrónicos y la necesidad de impulsar la dotación de medios tecnológicos para personas afectadas por la brecha digital.

También el Ararteko ha publicado en septiembre de 2021 el estudio monográfico: [Administración digital y relaciones con la ciudadanía: su aplicación a las administraciones públicas vascas. Resumen ejecutivo del estudio](#)<sup>649</sup>. En él se analiza si la

---

<sup>648</sup> ARARTEKO, Recomendación General del Ararteko 4/2020, de 5 de noviembre de 2020: Necesidad de reforzar la atención ciudadana para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y de adoptar medidas para luchar contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia de la COVID-19, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-42020-de-5-de-noviembre-de-2020>.

<sup>649</sup> ARARTEKO, *Administración digital y relaciones con la ciudadanía; su aplicación a las administraciones públicas vascas. Resumen ejecutivo del estudio*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, octubre 2021,



brecha digital afecta o erosiona a determinados colectivos o personas en el ejercicio de sus derechos y cómo se articulan efectivamente las relaciones digitales entre ciudadanía y administración.

Incluye 22 conclusiones que abarcan desde el análisis de la posición de la ciudadanía en la implantación de la administración electrónica; el estado de la implantación de la administración digital y las ventajas e inconvenientes para la ciudadanía; la problemática de las personas en situación de vulnerabilidad digital, con especial referencia a la crisis del COVID-19; la necesidad de regular y organizar adecuadamente el sistema de cita previa; los instrumentos e instituciones para la defensa de los derechos de la ciudadanía usuaria de servicios electrónicos, y diversas acciones para revertir la brecha digital presente y futura; entre otras.

Del mismo modo realiza recomendaciones para asegurar el derecho de la ciudadanía a la multicanalidad, esto es, a elegir el medio a través del cual relacionarse con la administración, para facilitar el acompañamiento a la ciudadanía en el uso de los canales electrónicos mediante el establecimiento de sistemas de asistencia y apoyo a la ciudadanía que no disponga de recursos tecnológicos ni competencias digitales para poder realizar los trámites por vía electrónica, y subraya el deber de mantener la atención permanente a posibles situaciones de vulnerabilidad o exclusión digital.

Por todo ello, el Ararteko considera que debe ponerse un nuevo foco de atención en las políticas públicas para la inclusión social que comprenda las situaciones y circunstancias donde una parte de la ciudadanía más vulnerable puede estar padeciendo situaciones de desigualdad y discriminación por razones de brecha digital.

---

disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/administracion-digital-y-relaciones-con-la-ciudadania-su-aplicacion-las-administraciones-publicas-vascas-0>.



## CAPÍTULO VI. Buenas prácticas/ejemplos de políticas antidiscriminatorias en otros Estados

Con el fin de proporcionar algunas ideas que pudiesen ayudar a mejorar los aspectos todavía deficitarios de las políticas antidiscriminatorias, se expone a continuación una breve serie de prácticas internacionales que han sido consideradas positivas por la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI). Para reunir las, sin ánimo de exhaustividad, se recurrió a los informes más recientes de la ECRI relativos a algunos estados europeos con sociedades altamente multiculturales. En la mayoría de los casos, se han seleccionado prácticas que la propia ECRI señala expresamente como buenas o prometedoras, o que merecen su aprobación. Se ha tratado de buscar prácticas en aquellos aspectos que la ECRI y los demás organismos internacionales señalaron como problemáticos en sus informes sobre España<sup>650</sup>.

### VI.1. Legislación antidiscriminatoria

#### VI.1.1. Reino Unido

En el informe sobre el Reino Unido de 2016<sup>651</sup> (párrs. 12-19), la ECRI ha alabado la [Equality Act de 2010](#)<sup>652</sup> y ha considerado que se ajusta en gran medida a la Recomendación núm. 7 de Política General. Ha señalado una serie de aspectos puntuales en los que la legislación británica puede mejorar: incluir lengua como característica protegida y la intención anunciada de discriminar como acto discriminatorio, la obligación de un compromiso de igualdad para contratistas públicos, mecanismos de revisión constante de la legislación para evitar disposiciones discriminatorias y la supresión de fondos públicos para partidos u organizaciones que promuevan el racismo así como la posibilidad de disolverlos. A pesar de estas observaciones de la ECRI, vale la pena describir brevemente los aspectos principales de esta ley que, como se ha señalado, se considera en gran medida conforme con las recomendaciones de la ECRI.

<sup>650</sup> Se pueden encontrar más buenas prácticas brevemente reseñadas en el Informe de la Comisión Europea de 2021 sobre la aplicación de la Directiva 2004/43/CE y de la Directiva 2000/78/CE.

<sup>651</sup> ECRI, *Report on the United Kingdom (fifth monitoring cycle)*, adoptada el 29 de junio de 2016, CRI(2016)38, disponible en: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-the-united-kingdom/16808b5758>.

<sup>652</sup> Equality Act 2010, 2010, Chapter 15, disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents>.



El artículo 1 establece el deber del sector público de tener siempre en cuenta los efectos de su actuación que puedan producir desventajas socioeconómicas.

Los artículos 4 a 12 definen las categorías protegidas de discriminación. Son la edad, discapacidad, reasignación de género, estado civil, raza, religión o creencia, sexo y orientación sexual. Cada una de ellas se encuentra definida y especificada en el artículo correspondiente.

El segundo capítulo tipifica las conductas prohibidas. Dentro de él, los artículos 13 a 19 se ocupan de los diferentes tipos de conductas discriminatorias: discriminación directa, indirecta y combinada, y actuaciones discriminatorias específicas en los casos de embarazo, reasignación de género y discapacidad. En este último caso, se abordan también los ajustes razonables. La Ley especifica en artículos siguientes algunas circunstancias relevantes a la hora de determinar la existencia de una discriminación. También se tipifican como conductas prohibidas el acoso y las represalias, que consisten en realizar actos desfavorables contra personas que entablen acciones legales basadas en la Ley, proporcionen pruebas o información en procedimientos legales en relación con la Ley, o informen de posibles incumplimientos.

A continuación, la ley aborda la discriminación en diferentes ámbitos de la vida y define obligaciones y prohibiciones en cada uno de ellos destinados a impedir la discriminación en la prestación de servicios al público, en la gestión y puesta a disposición de instalaciones, el empleo, la educación, y la vida asociativa. En cada uno de ellos, hay disposiciones relativas a distintos aspectos o ámbitos más específicos. Así, en la parte dedicada al empleo, se trata de ramas profesionales como la abogacía o la policía, de las organizaciones sindicales y patronales y de aspectos como la selección de personal o la certificación de competencias profesionales. Se definen reglas antidiscriminación para los planes de pensiones de empresa y normas específicas para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en los contratos de trabajo y para la protección de trabajadoras embarazadas. La parte dedicada a la educación contiene disposiciones sobre educación primaria, secundaria y superior que abordan temas como la admisión en centros educativos, la matrícula en cursos, la prohibición de acoso y represalias, tratamiento de alumnos con discapacidad, o el uso de instalaciones dedicadas al ocio y al deporte.

El noveno capítulo de la ley está dedicado a su aplicación por parte de los tribunales civiles y de trabajo, especificando las reparaciones y compensaciones que se pueden otorgar a la víctima de una infracción de la ley. En el caso de que un tribunal de trabajo establezca una infracción de las normas relativas a la igualdad salarial, se le





permite ordenar una auditoría en la empresa correspondiente con el fin de evitar futuras infracciones en este terreno. Se establecen también reglas sobre la carga de la prueba.

Los últimos capítulos se dedican a medidas de promoción de la igualdad, al transporte para las personas con discapacidad, y a normas patrimoniales del derecho de familia.

Hay que señalar que la institución dedicada a la lucha contra la discriminación, la Commission for Equality and Human Rights, se regula en otra Ley: la [Equality Act 2006](#).<sup>653</sup>

#### VI.1.2. Finlandia

Otra Ley antidiscriminación a la que la ECRI certifica, en gran medida, su conformidad con la Recomendación núm. 7 de Política General es la [ley finesa](#).<sup>654</sup> Salvo en algunos aspectos puntuales, en los que la ECRI recomienda mejoras en la ley, en el informe periódico de 2019 sobre Finlandia<sup>655</sup> se dice que esta norma cumple con las exigencias de dicha Recomendación General (párrs. 6 a 9).

La Ley finesa se aplica tanto al ámbito público como al privado, excluyendo la esfera de la vida familiar y la práctica de la religión. Su segundo capítulo impone a las autoridades públicas en general el deber de promover la igualdad mediante medidas efectivas y proporcionadas. Este deber también se aplica a prestadores de servicios educativos e instituciones educativas, así como a empleadores. Empleadores con 30 trabajadores o más deberán tener planes de promoción de la igualdad. El tercer capítulo consagra la prohibición de discriminación y los distintos motivos de discriminación cubiertos por la ley, que además especifica que se incluye la discriminación por características percibidas. Como actos discriminatorios, la ley enumera, además de la discriminación directa e indirecta, el acoso, la denegación de ajustes razonables y la orden a un tercero de discriminar. En el mismo capítulo, se encuentran también definiciones de estos términos, así como motivos de justificación de tratos diferentes

<sup>653</sup> Equality Act 2006, 2006, Chapter 3, disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/3/contents>.

<sup>654</sup> Yhdenvertaisuuslaki, 30.12.2014/1325. Traducción al inglés proporcionada por el Ministerio del Interior de Finlandia y disponible en el servicio de información jurídica "Finlex" del Ministerio de Justicia finés. Disponible en: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2014/en20141325.pdf>.

<sup>655</sup> ECRI, *Rapport de l'ECRI sur la Finlande (cinquième cycle de monitoring)*, adoptado el 18 de junio de 2019, CRI(2019)38, disponible en: <https://rm.coe.int/cinquieme-rapport-sur-la-finlande/1680972fa9>.



que no se consideran discriminatorios. También se permite la acción positiva, entendida como “un trato diferenciado proporcionado que busca promover la igualdad real, o prevenir o eliminar desventajas atribuibles a la discriminación” (art. 9). También se prohíben las represalias contra personas que reclamen los derechos que les concede la ley, que contribuyan a esclarecer hechos relativos a su aplicación o que realicen cualquier otro acto en pro de la igualdad (represalias).

En el capítulo dedicado a la supervisión, se regulan los órganos encargados de supervisar el cumplimiento de la ley, que son el Ombudsman para la No Discriminación, el Tribunal Nacional para la No Discriminación y la Igualdad, y las autoridades competentes para la seguridad y la salud en el trabajo. Respecto a las dos primeras instituciones, la ECRI declaró, también en su informe sobre Finlandia de 2019, que cumplen con muchos de los requisitos que se exigen a las instituciones de igualdad, si bien ha señalado negativamente que al Ombudsman le faltan algunas atribuciones y que los miembros del Tribunal son nombrados por el Gobierno y tienen algunas limitaciones importantes en su mandato y potestades (párrs. 14 a 23).

El siguiente capítulo está dedicado a la tutela jurídica de las personas que han sufrido discriminación o represalias. Se establecen su derecho a la compensación y también la nulidad de cualquier cláusula contractual, o de cualquier disposición de normativa interna empresarial, asociativa o de una fundación que sea discriminatoria o contraria a la prohibición de las represalias.

En el capítulo final, se establece la inversión de la carga de la prueba.

## VI.2. Instituciones<sup>656</sup>

### VI.2.1. *Bélgica: Centro Interfederal de Igualdad de Oportunidades y Oposición al Racismo y a la Discriminación (Unia)*

---

<sup>656</sup> Se pueden encontrar más buenas prácticas sobre instituciones en el documento de trabajo de la Comisión Europea que acompaña a su Informe sobre aplicación de las Directivas 2000/43 y 2000/78: COMISION EUROPEA, *Equality bodies and the implementation of standards for equality bodies*, SWD(2021) 63 final), Bruselas, 19.03.2021, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0063>.



En su informe sobre Bélgica de 2016,<sup>657</sup> la ECRI hizo una evaluación positiva de [Unia](#) (pág. 6). En el informe de 2020,<sup>658</sup> la ECRI reitera esta evaluación positiva de esta institución por su ajuste a la Recomendación General nº2 (párr. 1). Por ello, es útil profundizar un poco más en las principales características de este órgano, cuya estructura interfederal es interesante para Estados compuestos.

### Base legal y misión

Unia está regulado en el [Acuerdo de cooperación](#) entre la autoridad federal, las regiones y las comunidades para la creación de un centro interfederal para la igualdad de oportunidades y la lucha contra el racismo y las discriminaciones en forma de una institución común<sup>659</sup>.

Unia tiene como misión la promoción de la igualdad de oportunidades y la lucha contra todas las formas de discriminación. Es competente para 17 motivos de discriminación, entre los que no se encuentra el género, porque para él es competente otra institución. Unia actúa en los ámbitos del empleo, los medios de comunicación e internet, la educación, la vivienda, la provisión de bienes y servicios, la convivencia, policía y justicia, la salud y el tiempo libre. Además, le corresponde el seguimiento de la aplicación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, de acuerdo con el artículo 33 de la misma.

El Acuerdo establece que Unia ejercerá sus funciones con total independencia de acuerdo con los Principios de París.

### Funciones

Entre las funciones de Unia se encuentran las siguientes:

---

<sup>657</sup> ECRI, *Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Belgium subject to interim follow-up*, adoptado el 8 de diciembre de 2016, CRI(2017)5, disponible en: <https://rm.coe.int/interim-follow-up-conclusions-on-belgium-5th-monitoring-cycle/16808b55c2>.

<sup>658</sup> ECRI, *Report on Belgium (sixth monitoring cycle)*, adoptado el 12 de diciembre de 2019, disponible en: <https://rm.coe.int/ecri-sixth-report-on-belgium-/16809ce9f0>.

<sup>659</sup> Ordonnance portant sur l'approbation de l'Accord de coopération du 12 juin 2013, entre l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune, au sens de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles, 8 août 1980 (Moniteur Belge, 11 de abril de 2014, Ed. 2), p. 31879.



- La elaboración de estudios e investigaciones
- Dirigir opiniones y recomendaciones independientes a todas las autoridades públicas para la mejora de su legislación
- Dirigir opiniones y recomendaciones independientes a cualquier autoridad pública, organismo privado o persona sobre la base de los resultados de los estudios e investigaciones.
- El asesoramiento a cualquier persona que consulte al Centro sobre sus derechos y obligaciones
- El apoyo y guía a instituciones y organizaciones y proveedores de asistencia jurídica
- La realización de acciones de sensibilización

Unia es competente para recibir y tramitar denuncias sobre trato discriminatorio, y puede, además, iniciar actuaciones de mediación y conciliación. Para la recepción de las denuncias, cuenta con un punto de contacto central y con centros regionales distribuidos por todo el país, en colaboración con las regiones, comunidades, provincias y municipios.

Además, el Acuerdo autoriza a Unia para actuar ante los tribunales de justicia en cualquier litigio al que pueda dar lugar la aplicación de alguna de las leyes o decretos que enumera el artículo 6 del Acuerdo. Se trata en todos los casos de normativas relacionadas con la lucha contra la discriminación en determinados ámbitos, aprobadas por las entidades federales, regionales o comunitarias. Además, estas entidades podrán determinar en su normativa, para lo relativo a sus propias competencias, otros casos en que Unia podrá actuar ante los tribunales.

### Estructura

La estructura de Unia refleja su naturaleza interfederal. Unia es competente para combatir la discriminación en todos los niveles legislativos de la compleja estructura federal belga: federal, regional y comunitario. Sin embargo, su estructura interna garantiza una vinculación directa de los órganos y las personas que ejercen sus funciones en Unia con el nivel territorial respecto del cual las ejercen.

El órgano común de gestión de Unia es el Consejo de Administración interfederal, que está compuesto por 21 miembros. 10 de ellos son nombrados por la Cámara de Representantes federal y los otros 11, por los parlamentos de los niveles territoriales, preservando en cada caso la paridad de sexos y lingüística. De ellos, cuatro son



nombrados por el Parlamento Flamenco; dos, por el Parlamento de la Región Valona; otros dos, por el Parlamento de la Comunidad Francesa (Federación Valonia-Bruselas); dos más, por los grupos lingüísticos respectivos (francófono y neerlandófono) del Parlamento de la Región Bruselas Capital y la asamblea de la comisión comunitaria común y el último, por el Parlamento de la Comunidad Germanófono.

Los miembros provienen de la academia, la justicia, la sociedad civil y los agentes sociales, y son nombradas por los respectivos parlamentos en razón de su competencia, experiencia, independencia y autoridad moral. Se buscará la pluralidad en la composición. El Acuerdo establece una serie de incompatibilidades para los miembros del Consejo de Administración, referidas sobre todo a mandatos representativos o cargos ejecutivos.

El Consejo de Administración funciona en pleno y en salas. Hay una sala federal, integrada por los 10 miembros elegidos por la Cámara de Representantes, una sala flamenca, compuesta por los miembros elegidos por el Parlamento Flamenco, una sala francófona, formada por los miembros elegidos por el Parlamento Valón y por el Parlamento de la Comunidad Francesa y de la Comunidad Germanófono, y una sala bruselense, compuesta por los miembros elegidos por el Parlamento de Bruselas y por la comisión comunitaria común. Las salas se ajustan así a las competencias que ejerce cada nivel territorial. Los respectivos parlamentos pueden aumentar el número de miembros de sus salas hasta 15; sin embargo, los miembros adicionales no formarán parte del Consejo de Administración.

La competencia de estas salas se corresponde con el nivel territorial que elige a sus miembros. Así, la sala federal es competente para los asuntos de competencia de la autoridad federal, mientras que las salas flamenca, francófona y bruselense son competentes para los asuntos de competencia de los parlamentos que eligen a sus miembros. Aquellos asuntos que presenten elementos indisociables correspondientes con la competencia de más de una sala serán resueltos por el pleno del Consejo de Administración. En caso de conflicto de competencia entre las salas, el pleno del Consejo decide.

Al pleno le corresponden también las atribuciones relativas al funcionamiento de Unia y al desarrollo de sus funciones. Le corresponden, entre otras funciones, determinar la política general del centro, adoptar un plan estratégico trienal y un plan operativo anual, aprobar el presupuesto o el organigrama y definir la política de comunicación. También decide si actuar ante la justicia o no en los asuntos de su competencia.



A las salas les corresponde la recepción y tramitación de las quejas y la decisión de actuar o no ante la justicia en los casos de su competencia. A ellas corresponden las funciones de realización de estudios, elaboración de opiniones y recomendaciones independientes, atención a las consultas de la ciudadanía, requerir información a las autoridades públicas, y la organización de actividades de sensibilización.

Unia cuenta con dos codirectores, nombrados por el Consejo de Administración. Uno de ellos es nombrado por los 10 miembros elegidos por la Cámara de Representantes, y el otro es nombrado por los miembros nombrados por los parlamentos de las regiones y las comunidades. Han de respetar la paridad de sexos y lingüística, y se alternan en la función de director y vicedirector. Tanto ellos como los miembros del Consejo de Administración son nombrados por seis años y su mandato es renovable dos veces. Sin embargo, la renovación de los directores exige una evaluación externa previa. Los puestos han de ser sometidos a una convocatoria pública. A los coordinadores les corresponde la propuesta al Consejo de Administración del plan estratégico, el plan operativo, el organigrama y el proyecto, y también la gestión corriente del Unia, la gestión de personal, y la ejecución de las decisiones del pleno del Consejo.

#### Rendición de cuentas, personal y recursos

Unia ha de presentar un informe anual sobre la ejecución de sus funciones, la utilización de sus medios y el funcionamiento del centro a los parlamentos de las entidades territoriales que participan en el Acuerdo. También se transmite una copia a los respectivos gobiernos.

Unia contrata a su propio personal, dentro de sus límites presupuestarios. Su principal fuente de ingresos son las aportaciones de los diferentes niveles territoriales. Además, el Acuerdo lo autoriza a recibir donaciones y legados, a participar en convocatorias de proyectos subvencionados, a recibir fondos de la Lotería Nacional y a obtener ingresos de sus actividades. El Tribunal de Cuentas controla las decisiones de Unia con impacto presupuestario o financiero, y su contabilidad es controlada por un auditor.

### **VI.3. Evaluación de legislación y de programas**

#### *VI.3.1. Evaluación de la legislación: Bélgica*



En Bélgica, por mandato de su Ley federal contra la discriminación, se constituyó un Comité de expertos que evaluó en 2017 la aplicación y la efectividad de la legislación antidiscriminatoria. La ECRI ha considerado que el informe de evaluación constituye una buena práctica en su informe sobre Bélgica de 2020 (párr. 95).

El informe fue elaborado por una Comisión de Evaluación creada por un [Real Decreto](#)<sup>660</sup> del Gobierno Federal. En él se establecieron la composición de la comisión de expertos, su designación, y la forma y contenido del informe que debía presentar.

Se determinó que los miembros fuesen nombrados por el Consejo de Ministros federal, buscando una composición paritaria lingüística y de género, así como una representación equilibrada de conocimiento y de experiencia práctica con las diferentes formas de discriminación contempladas por la legislación. El Real Decreto determina la procedencia de los miembros de la Comisión: dos abogados, dos funcionarios de referencia sobre discriminación y delitos de odio de la inspección de trabajo o de la fiscalía, cuatro miembros a propuesta del Consejo Nacional del Trabajo y cuatro a propuesta del ministro de igualdad sobre la base de su conocimiento y experiencia específicas en materia de lucha contra la discriminación.

En cuanto al contenido, el Real Decreto encargó a la Comisión un informe de evaluación de la aplicación y la efectividad de tres leyes antidiscriminatorias federales: la Ley de 2007 que modifica la Ley de 1981 para la represión de determinados actos inspirados por el racismo o la xenofobia, la Ley de 2007 para la lucha contra determinadas formas de discriminación, y la Ley de 2007 para la lucha contra la discriminación entre mujeres y hombres. El informe debía incluir conclusiones y recomendaciones. Para elaborarlo, se pusieron a disposición de la Comisión medios del Unia, que ejercería como secretaría de la Comisión. Además, se autorizó a la Comisión para recabar toda la información necesaria de las diferentes autoridades e instituciones públicas, así como para escuchar a expertos.

[El informe](#)<sup>661</sup> explica en sus primeros capítulos su cometido y metodología, así como los criterios de evaluación que aplica, para pasar a continuación a la evaluación de la aplicación y la efectividad de las tres leyes federales señaladas.

---

<sup>660</sup> Arrêté royal fixant la composition de la Commission d'experts, leur désignation, et la forme et le contenu concret du rapport qui doit être présenté en exécution de l'article 52, § 3, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, 18 novembre 2015 (Moniteur Belge, 2 de diciembre de 2015), p. 71712.

<sup>661</sup> COMMISSION D'ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION FÉDÉRALE RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS, *Premier rapport d'évaluation*, febrero 2017, disponible en : <https://www.unia.be/files/Document/Aanbevelingen->



Las conclusiones principales del informe son:

- Los textos legislativos son en general de buena calidad y prevén un nivel elevado de protección, pero presentan ciertos defectos en vista de los objetivos que pretenden alcanzar.
- Sin embargo, en los hechos, se constata una falta de efectividad. Las discriminaciones continúan siendo frecuentes, de acuerdo con estudios empíricos, sobre todo con respecto a determinados grupos protegidos. El acceso de las víctimas de discriminación a la justicia se ve entorpecido por dificultades significativas.
- Se recomienda un mejor seguimiento del respeto de la legislación y facilitar el acceso a la justicia.

A la vista de estas conclusiones, el informe contiene una lista de 33 recomendaciones, referidas a los siguientes ámbitos:

- Modificaciones necesarias en la legislación
- Situaciones de inexecución de la legislación
- “Interfederalizar” determinadas instituciones y políticas antidiscriminatorias
- El acceso a los servicios e instituciones de lucha contra la discriminación
- La arquitectura institucional en el ámbito de la antidiscriminación
- Las competencias de instituciones como la inspección de trabajo
- La supervisión del cumplimiento de la legislación antidiscriminación sobre el terreno, con técnicas como tests o *mystery shopping*.
- La formación de agentes públicos y de personas privadas afectadas por la legislación de antidiscriminación.
- La política respecto a los delitos de odio

### VI.3.2. Evaluación de los planes: Países Bajos

En el informe de 2019 sobre los Países Bajos,<sup>662</sup> la ECRI señala da por cumplida una recomendación suya hecha a este país en informes anteriores. La ECRI había recomendado un seguimiento de los diferentes instrumentos y estrategias de lucha

---

[advies/Commission d%27évaluation de la législation f%27relative %20 la lutte contre les discriminations.pdf](#).

<sup>662</sup> ECRI, *Rapport de l'ECRI sur les Pays-Bas (cinquième cycle de monitoring)*, adoptado el 2 de abril de 2019, CRI(2019)19). Hay que recordar que en su informe de 2020 sobre España, el Comité Asesor del Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales reflejó progresos a este respecto que se asemejan mucho a la práctica neerlandesa descrita aquí. Disponible en: <https://rm.coe.int/cinqueme-rapport-sur-les-pays-bas/168094c578>.





contra la discriminación (párr. 86). El instrumento mediante el cual se considera cumplida esa recomendación es el Programa nacional contra la discriminación de 2016,<sup>663</sup> que añade algunos instrumentos de seguimiento, y el seguimiento hecho en 2018 por parte del Gobierno.

El [Programa nacional de 2016](#) incluye algunos elementos en el sentido de posibilitar el seguimiento de las políticas aplicadas y sus resultados:

- Un barómetro de la diversidad para medir la diversidad cultural en el mundo laboral, por empresa y por sector. Se reconoce que hasta ese momento, no había ningún instrumento de medición.
- Se desarrolla un *benchmark* sobre calidad de la diversidad en los municipios. Se desarrolla a través de una plataforma de conocimiento sobre integración y convivencia.
- Se comprobará hasta qué punto los informes anuales de los ministerios sobre diversidad reflejan cumplimiento con los objetivos.
- Estudio sobre la práctica local en la aplicación de disposiciones antidiscriminación. Los resultados han de servir para ver si se introducen o no modificaciones legales.
- Introducción de una nueva manera unificada para todo el país, más clara, de registrar los incidentes de discriminación por parte de la policía. Se recogerá más información cualitativa y cuantitativa de aspectos importantes.

El Gobierno ha presentado varios informes sobre progreso en la implementación del plan informa sobre los progresos de las diferentes actuaciones realizadas en el seno del programa, indicando su estado de realización y resumiendo las actividades ya realizadas y las todavía restantes para finalizar cada una de las actuaciones propuestas.

#### VI.4. Planificación y estrategias

En su informe de 2019 sobre Finlandia, la ECRI destaca diversos aspectos positivos de la Política Nacional sobre Personas Gitanas 2018-2022 de este país (§§ 84 y 85). El documento<sup>664</sup> que detalla esta política [se encuentra disponible en inglés](#) en

<sup>663</sup> MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, *Nationaal Actieprogramma tegen discriminatie*, 22 de enero de 2016, disponible en: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/22/nationaal-actieprogramma-tegen-discriminatie>.

<sup>664</sup> MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH, *Finland's National Roma Policy (ROMPO) 2018-2022*, Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki, 2019, disponible en: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161878/J\\_25\\_2019\\_Finlands%20National%20Roma%20policy\\_ROMPO\\_2018\\_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161878/J_25_2019_Finlands%20National%20Roma%20policy_ROMPO_2018_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y).



la página del ministerio de asuntos sociales finés. Lo comentaremos aquí brevemente, partiendo de las apreciaciones positivas que hace la ECRI.

La estrategia formula, como objetivo general, “incluir y activar a las personas gitanas para que reivindiquen a nivel local sus propios temas y para que actúen a niveles regionales y de sociedad civil” (p. 12).

Como objetivos más concretos, se enumeran, entre otros (p. 14):

- Aumentar significativamente el nivel educativo, de preparación profesional y la tasa de empleo de las personas gitanas.
- Apoyar el desarrollo y la preservación de la cultura gitana, mediante actuaciones destinadas a mejorar el estatus de la lengua Romaní y el arte y la cultura gitanas.
- Actuar contra el antigitanismo, la discriminación y el discurso de odio.
- Utilizar una amplia gama de mecanismos de información y monitoreo en la ejecución de la estrategia, combinando procedimientos de evaluación internos y externos.

A continuación, se formula la visión de la estrategia (p. 15): “El nivel de integración y las condiciones de vida entre la población gitana mejorará a través de la acción de la propia población gitana y a través de actuaciones tanto generales como específicamente dirigidas en diferentes áreas de la vida. Las diferencias socioeconómicas y regionales entre la población gitana y el resto de la población se reducirán en áreas como la educación y la formación profesional, el empleo, la vivienda, la discriminación, el bienestar y la salud”.

En esta primera parte de la estrategia, también se definen ocho áreas de actuación específica (p. 15): acceso a la educación y la formación profesional; promoción de la integración en el mercado de trabajo, el emprendimiento y las competencias profesionales; promoción del trato igual y del uso de los servicios públicos por parte de la población gitana; apoyo a la preservación y desarrollo de la lengua, cultura y arte; empoderamiento e inclusión; integración a través de los medios de comunicación; trabajo regional y local y trabajo a nivel internacional.

La estrategia dedica también un apartado a la identificación de los actores clave (p. 16 y ss.), entre los que incluye a los actores de la sociedad civil gitana en Finlandia.

---

Todas las citas literales son traducciones propias del inglés.



A continuación, se explican las actuaciones y principios para su puesta en práctica (p. 19 y ss.). Estos principios incluyen la participación de la población gitana, de manera que tenga efectiva influencia en la planificación, ejecución, evaluación y supervisión de las actuaciones. En ese sentido, otro principio es el refuerzo de la capacidad de las organizaciones gitanas para cooperar con las autoridades. Entre los principios está también la necesidad de medidas específicas de acción positiva para la población gitana, y se formulan sus presupuestos y objetivos. Se reconoce que el trabajo a corto plazo y basado en proyectos individuales no producirá el cambio social: al contrario, se necesitan planes comprensivos y concretos. El desarrollo de las políticas relativas a personas gitanas debe estar vinculado al desarrollo nacional y producirse en un amplio abanico de esferas de la vida. Se insiste en la importancia de los niveles regionales y locales, que es donde se realizan la integración social y los derechos humanos de las personas gitanas. Por tanto, se subraya la necesidad de fortalecer la interacción y la cooperación a nivel local. Finalmente, se subraya la necesidad de poner el foco, dentro de la comunidad gitana, en las características de género y edad, que son los factores que más determinan el estatus social dentro de esa comunidad.

Para terminar esta primera parte de la estrategia, se hace una lista de principios básicos para un trabajo de calidad respecto a las personas gitanas (p. 21). Algunos de ellos son: Interacción e inclusión, compromiso, respeto, cooperación, enfoque basado en las necesidades, planificación y monitoreo específico sobre resultados, igualdad, sensibilidad cultural, apertura y transparencia.

La siguiente parte de la estrategia está dedicada a las líneas de actuación que se proponen en los ocho ámbitos enumerados anteriormente. No entraremos aquí en cada uno de ellos, pero sí destacaremos algunos aspectos de especial interés. Por ejemplo, que, para las distintas actuaciones, se nombra a los actores responsables así como los factores que se tendrán en cuenta a la hora de hacer el seguimiento de la aplicación de la estrategia. Se puede ver un ejemplo de esto en la página 23. La ECRI subrayó en su informe, como aspecto positivo, que la estrategia se había elaborado sobre la base de diversos estudios realizados anteriormente (Informe sobre Finlandia 2019, § 84). Esto queda reflejado en la estrategia, por ejemplo, en las actuaciones relativas a educación secundaria y superior, formación profesional y continua (pág. 28), o en salud, donde se propone utilizar los resultados de un estudio sobre salud y bienestar de las personas gitanas y aplicar sus recomendaciones en el trabajo de promoción de la salud a nivel nacional, regional y local (pág. 43).



Hay que destacar que, en consonancia con algunos de los principios y objetivos de la estrategia, una línea de actuación, la 3.5, está dedicada a la participación y al empoderamiento de las personas y organizaciones gitanas. En esta misma línea, cuando se trata de la elaboración de indicadores de supervisión y monitoreo de la discriminación, se propone tener en cuenta a la población gitana. Este enfoque inclusivo queda muy claro en la actuación n° 30 (pág. 39): “Desarrollar indicadores de monitoreo para la discriminación experimentada por las personas gitanas como parte del desarrollo del monitoreo sobre discriminación en general”.

En cuanto a la supervisión de la ejecución de la estrategia, se propone hacerla en tres partes (p. 72 y ss.):

1. Cinco monitoreos anuales: Se designa al Consejo Consultivo Nacional en asuntos Romaníes como organismo responsable del monitoreo, y se hace referencia al monitoreo que lleva a cabo la Comisión Europea, a los informes que se presentan en el contexto de ese monitoreo y a sus herramientas.
2. Evaluación intermedia: Para una evaluación intermedia de la estrategia, se usará la herramienta del Instituto Nacional de Salud y Bienestar, que a su vez se basa en el modelo de indicadores de derechos humanos desarrollado por OHCHR (modelo semáforo para reflejar el grado de ejecución).
3. Monitoreo basado en indicadores clave de rendimiento (modelo “scoreboard”): Los indicadores clave relativos a la situación de la población gitana, su integración y las políticas de integración se supervisarán a lo largo de todo el periodo 2018-2022. Se identifican para ello indicadores cuantitativos para cada una de las líneas de actuación, los objetos a los que se refieren, las fuentes de información, los valores obtenidos en dos momentos diferentes y la evolución observada en esos valores.

## VI.5. Recogida de datos<sup>665</sup>

### VI.5.1. Bélgica

---

<sup>665</sup> A este respecto, se puede ver el compendio online de prácticas prometedoras sobre recogida de datos en materia de igualdad de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, FRA, *Compendium of practices for equality data collection* [en línea], disponible en: <https://fra.europa.eu/en/promising-practices-list?page=3>. El Informe de la Comisión Europea de 2021 sobre aplicación de la Directiva 2000/43/CE y de la Directiva 2000/78/CE incluye buenas prácticas a este respecto también, ver pp. 17 y 18.



En su informe de 2020 (párr. 28) ECRI considera que distintas medidas tomadas por las autoridades belgas a distintos niveles constituyen buenas prácticas en el terreno de la recogida y análisis de datos sobre experiencias y percepción de discriminación desde el punto de vista de sus potenciales víctimas, de acuerdo con la Recomendación núm. 4 de Política General de la ECRI. Un panorama de dichas iniciativas se encuentra en el [Plan de Actuación Interfederal para combatir la discriminación y la violencia contra las personas LGBTI 2018-2019](#), que contiene un capítulo titulado “Mesurer c’est savoir” (Medir es saber, pp. 8-15).<sup>666</sup>

Este capítulo recoge los datos disponibles sobre discriminación contra personas LGBTI disponibles de diferentes fuentes nacionales e internacionales, tratando así de obtener una imagen lo más completa posible del fenómeno de la discriminación, su dimensión, y algunos factores explicativos. En el capítulo, se referencian los diferentes estudios y sus fuentes, y se resumen sus conclusiones principales. Algunos de estos estudios muestran un alto grado de diferenciación, ya que desglosan los resultados de acuerdo con sexo, edad, origen, posición socioeconómica o creencias religiosas entre otras características, lo que permite apreciar la diferente incidencia de la discriminación en diferentes grupos de personas y aproximarse a las causas de las actitudes discriminatorias.

En las rondas de evaluación de los distintos organismos internacionales, las autoridades del Estado español han expresado en distintas ocasiones la imposibilidad de recabar datos basados en la raza o la etnia, ya que dicha información solo puede tener carácter voluntario<sup>667</sup>.

En el informe de la Comisión Europea, se señaló incluso que, de acuerdo con la Ley Orgánica 3/2018, determinados datos no se pueden procesar ni siquiera con el consentimiento de los interesados. A este respecto, el Comité Asesor del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (CACMMN) ha indicado que “la información fiable y los conocimientos sobre la composición étnica y lingüística de la población son una condición esencial para la puesta en práctica de políticas y de medidas efectivas dirigidas a proteger a las personas pertenecientes a minorías nacionales”. Por tanto, el Comité estima que, salvaguardando sus derechos fundamentales, los datos correspondientes deben ser tratados, analizados y presentados de manera adecuada<sup>668</sup>.

---

<sup>666</sup> SECRETAIRE D'ÉTAT A L'ÉGALITE DES CHANCES, *Plan d'action Interfédéral contre la discrimination et la violence à l'égard des personnes LGBTI 2018-2019*, disponible en: [https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/Plan\\_d\\_action\\_LGBTI\\_2018-2019\\_FR.pdf](https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/Plan_d_action_LGBTI_2018-2019_FR.pdf).

<sup>667</sup> Ver por ejemplo Quinto informe CACMMN, párr. 42.

<sup>668</sup> *Idem*, párr. 47.



## VI.6. Cooperación entre policía y sociedad civil; aumento de la disposición a denunciar

### VI.6.1. Reino Unido

El informe de 2019 sobre el Reino Unido reveló, también en este país, el problema de la baja disposición de las víctimas de delitos de odio a denunciar estos delitos ante las autoridades. Por ello, la ECRI prestó también especial atención a las iniciativas puestas en marcha en este país para abordar dicho problema (párrs. 48 y 49). La ECRI subrayó como buenas prácticas aquellas iniciativas consistentes en abrir canales de denuncia a través de organizaciones de la sociedad civil arraigadas en las comunidades de las víctimas. Las medidas que se destacan son las siguientes:

Las autoridades públicas han movilizado a los “Traveller liaison officers” locales en la lucha contra el discurso de odio, según relata la ECRI. Los “Traveller liaison officers”, o agentes de enlace para personas y comunidades gitanas itinerantes, son agentes de [las entidades locales](#) o de [la policía](#) que tienen como misión el actuar como primer punto de contacto entre las personas y comunidades gitanas itinerantes que llegan a una determinada localidad para instalarse allí, sea temporalmente o a más largo plazo. Les corresponde proporcionarles información, facilitar su acceso a servicios como la sanidad o la educación, e intervenir en conflictos y acciones legales derivados del asentamiento no autorizado en suelo de propiedad privada o pública. Estos agentes, en al menos algunos condados, [también se encargan de facilitar la denuncia de incidentes y delitos de odio](#).

También existen líneas telefónicas, operativas las 24 horas, a través de las cuales se pueden denunciar delitos. La organización [Stop Hate UK](#) gestiona la línea Stop Hate Line. Esta organización se creó en 2006, a raíz de las recomendaciones de una investigación sobre el asesinato de un joven. Esas recomendaciones decían que la policía local debía trabajar para aumentar la disposición a la denuncia de incidentes y crímenes racistas. Para ello, debía trabajar con diferentes instituciones y comunidades para posibilitar la denuncia fuera de las comisarías de policía y la denuncia durante las 24 horas del día. A lo largo de los años, la organización ha extendido su actividad a la criminalidad de odio contra las personas con discapacidades cognitivas y a las personas LGBT. La organización y sus canales de denuncia, disponibles 24 horas, [reciben el patrocinio y la financiación](#) de distintas instituciones públicas como la Equality and Human Rights Commission, el Ministerio de Justicia, diversas policías locales y consejos municipales o condados, así como de entidades privadas del tercer sector.



Para denunciar delitos e incidentes de odio, Stop Hate UK pone a disposición [distintos canales](#): líneas telefónicas, chat online, correo electrónico, un formulario electrónico, mensajes SMS, correo postal y modalidades accesibles telemáticas, incluida la lengua de signos.

Otro canal al que hace referencia ECRI es la página web [True Vision](#), iniciativa de la policía y el Gobierno, en la que se publican [datos sobre criminalidad de odio](#) y que permite a las víctimas y a organizaciones denunciar online [directamente ante la unidad de policía competente](#). Es por tanto otro servicio que permite denunciar sin necesidad de acudir a una comisaría. En este caso, se trata de un formulario online. A través de True Vision, se puede denunciar todo tipo de criminalidad de odio, basada en cualquier característica. También se puede denunciar la existencia de contenidos online constitutivos de discurso de odio.

El Servicio de Policía de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte ha [concluido acuerdos de intercambio de información](#) con organizaciones como Stop Hate UK, [Tell MAMA](#) (comunidad musulmana) o [The Community Trust](#) (comunidad judía). Todas ellas son organizaciones que facilitan la denuncia de incidentes y delitos, recopilan información, realizan estudios y proporcionan apoyo a víctimas de delitos de odio. Estos acuerdos son públicos. El objetivo de estos acuerdos es un intercambio de información local anonimizada sobre incidentes y delitos de odio entre ambas partes, y sobre las detenciones practicadas por la policía en relación con dichos incidentes. Este intercambio forma parte de las políticas existentes para la prevención, detección y reducción de la criminalidad. Más concretamente, se estima que las organizaciones sociales podrán utilizar la información que reciban de la policía proteger a las víctimas y para proporcionarles asesoramiento. También se estima que el intercambio de datos servirá para incrementar la confianza de las víctimas y sus comunidades en la policía.

Los acuerdos de intercambio definen diferentes maneras de transmitir la información. Puede hacerse mediante la derivación de casos particulares de la policía a las organizaciones sociales para que estas le brinden apoyo. También puede tener lugar a intervalos regulares, tras los cuales se transmite un resumen la información relevante obtenida en ese periodo. Se contemplan igualmente reuniones para comparar datos anonimizados con el fin de identificar tendencias, de informar las actuaciones en materia de reducción de la criminalidad y para evaluar la efectividad de los mecanismos de denuncia. En los acuerdos, también se prevé el intercambio de información a nivel nacional, a través del Grupo de Trabajo Nacional sobre Tensiones Comunitarias.



Por su parte, las organizaciones sociales podrán plantear a la policía cualquier asunto o preocupación. Los incidentes o delitos que tengan en su conocimiento serán comunicados por los cauces habituales de denuncia. Además, compartirán con la policía datos anonimizados sobre delitos e incidentes con el objetivo de identificar tendencias, informar las políticas de reducción de la criminalidad y evaluar la efectividad de los mecanismos de denuncia. Los acuerdos incluyen garantías de protección de datos.

### VI.6.2. Austria

En su informe de 2020 sobre Austria, la ECRI también detectó un problema de falta de denuncia de delitos de odio y de falta de confianza en la policía. En este contexto, señaló que la iniciativa “Gemeinsam. Sicher” (“Juntos. Seguros”) representaba una práctica prometedora para superar dichos problemas (párr. 59). La iniciativa “[Gemeinsam. Sicher](#)” adopta un enfoque preventivo, que trata de solucionar problemas de seguridad en el espacio público, o en espacios privados compartidos, evitando contextos o situaciones favorables a la criminalidad. De esta manera, se pretende aumentar la sensación de seguridad en las comunidades, recuperar espacios percibidos como inseguros para la vida en común, dar alternativas en el uso del espacio público que refuercen la vida comunitaria, y evitar intervenciones de carácter represivo. Para ello, las policías locales buscan en las comunidades afectadas a personas, empresas o instituciones que actúen como aliados, como multiplicadores en sus comunidades de la información relacionada con la seguridad y como enlaces con la policía. De esta manera, se intenta establecer un mejor contacto con las personas y darles herramientas para aprender cómo mejorar su propia seguridad. Mediante la coordinación con comunidades de propietarios, empresas, escuelas, administraciones locales o entidades públicas como la compañía nacional de ferrocarriles, se trata de implicar a todos los actores afectados e interesados en encontrar soluciones que mejoren la seguridad de determinados lugares y actividades. A través de reuniones, conferencias, charlas y la difusión de información se establecen y mantienen los contactos necesarios. Por la información que da esta página web, esta iniciativa no se ha aplicado aún específicamente a casos de criminalidad de odio, aunque sí a situaciones en las que estaban implicadas personas solicitantes de asilo. Sin embargo, la ECRI considera que tiene potencial para aplicarse a este tipo de criminalidad y para mejorar la confianza entre las autoridades policiales y las víctimas.





## VI.7. Erradicación del uso de perfiles étnicos en el control policial

### VI.7.1. Finlandia

La revisión no exhaustiva de informes de la ECRI no ha revelado buenas prácticas completas a este respecto que correspondiesen con todas las recomendaciones de la ECRI. De lo visto, sólo se pueden destacar algunas medidas tomadas en Finlandia que la ECRI ha destacado como positivas, aunque insuficientes, en su informe de 2019 sobre este país (párr. 62).

La ECRI señala que el uso de perfiles étnicos se prohibió expresamente en la legislación finesa en el año 2015. Así, el artículo 129a.3 de la Ley de extranjería establece que: “la vigilancia de personas extranjeras se basará en la información de la que disponga la autoridad supervisora y en la experiencia sobre entrada y estancia irregulares en el país. Las medidas de vigilancia se basarán en las observaciones hechas, en avisos o en análisis de datos. Las medidas de vigilancia no podrán basarse únicamente, o de manera determinante, en el origen étnico real o percibido de la persona”<sup>669</sup>. Esta legislación no ha evitado que se sigan utilizando los perfiles raciales; sin embargo, la ECRI hace referencia a una resolución del [Tribunal Nacional para la No Discriminación y la Igualdad](#) que [declaró ilegal, por discriminatoria](#)<sup>670</sup>, la actuación de unos policías que se habían servido del aspecto étnico de las personas a las que pidieron sus documentos de identidad como elemento para determinar la pertinencia del control. Si bien la ECRI no hace más apreciaciones respecto a esta decisión, hay que señalar que manifiesta la existencia de recursos efectivos en el derecho finés para las personas que hayan sido víctimas de esta práctica. Hay que destacar que, de acuerdo con la información sobre esta decisión encontrada en medios de comunicación fineses, el Tribunal estableció una multa de 10.000 euros en caso de que se repitiese la conducta censurada por parte de la policía.

<sup>669</sup> Uulkomaalaislaki, 30.04.2004/301. Traducción propia de la traducción al inglés de la ley, proporcionada por el Ministerio del Interior de Finlandia y disponible en el servicio de información jurídica “Finlex” del Ministerio de Justicia finés, disponible en: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaan-nokset/2004/en20040301.pdf>.

<sup>670</sup> YLE, Tribunal rules against police in racial profiling case, EN: *YLE NEWS* [en línea], 1.2.2019, disponible en: <https://yle.fi/news/3-10626916>.



## VI.8. Órgano competente para la lucha contra la discriminación en los medios de comunicación

Entre los informes de la ECRI examinados en la búsqueda de buenas prácticas europeas, destaca en este sentido el informe sobre Suiza del año 2020, en el que la ECRI trata del Consejo Suizo de la Prensa (párr. 42). Hay que señalar que la ECRI ni alaba ni critica a este órgano, pero sí parece, tras examinar sus características, que un órgano de este tipo podría servir para dar respuesta a algunas de las críticas formuladas por los organismos internacionales respecto a España. No obstante, y aunque la ECRI no haga ningún comentario a este respecto, parece que el número de quejas recibidas por el Consejo Suizo relativas a la discriminación se mantiene en números muy bajos.

El [Consejo Suizo de la Prensa](#) es un órgano de autorregulación formado por los medios de comunicación y sostenido económica y organizativamente por una fundación formada a su vez por asociaciones de periodistas, comunicadores, editores y jefes de redacción. El Consejo está formado por 21 personas, de las cuales seis no trabajan en medios de comunicación y representan al público en general. Los 21 miembros se dividen en tres salas de siete miembros, que toman las decisiones sobre las quejas que el Consejo recibe.

Cualquier persona puede presentar una queja ante el Consejo relacionada con contenidos creados por medios de prensa escrita, online, radio y televisión. La queja debe basarse en alguna infracción de la [Declaración de Obligaciones y Derechos de las y los Periodistas](#), y el procedimiento es gratuito para las personas físicas y contradictorio.

Como apunta la ECRI, entre las obligaciones de las y los periodistas se encuentra el respeto por la dignidad humana. Se deben evitar alusiones al origen nacional o étnico de personas sobre las que se informa, así como a su religión, género, orientación sexual o discapacidad que pudiesen resultar discriminatorias. La Declaración se completa con una serie de [directivas](#) que explican con algo más de detalle los derechos y obligaciones declarados. En ellas, se indica que la dignidad de las personas se debe ponderar constantemente con el derecho a saber del público. Se especifica también que la mención de la nacionalidad, etnia, religión, orientación sexual o color de piel de una persona puede tener un efecto discriminatorio, sobre todo si así se generalizan juicios de valor negativos y se refuerzan los prejuicios contra las minorías. La directiva correspondiente exige por tanto a las y los periodistas que ponderen el valor que aporta este tipo de información en relación con el peligro de discriminación.



El Consejo decide en cada caso si efectivamente se han infringido las obligaciones o derechos de la Declaración, y emite recomendaciones al respecto. Sin embargo, no puede imponer sanciones. Las decisiones del Consejo son definitivas y no admiten recurso, pero no son vinculantes. Se publican inmediatamente en la página del Consejo, donde se pueden encontrar con la ayuda de un [buscador](#).

De acuerdo con el [informe anual del Consejo del año 2019](#),<sup>671</sup> en ese año se presentaron 126 quejas. El Consejo emitió 83 decisiones de fondo. En dos de ellas se declaró la vulneración de los deberes periodísticos relativos a la dignidad humana.

#### **VI.9. Recogida de datos en la lucha contra el discurso de odio**

En su informe de 2020, la ECRI alaba expresamente la base de datos de la Comisión Federal contra el Racismo suiza sobre decisiones de autoridades públicas y tribunales relativas a casos de discurso de odio (§ 26). Se trata de los casos tipificados por el artículo 261bis del Código Penal Suizo, que contempla la incitación al odio o a la discriminación, la difusión de ideologías y la propaganda dirigidas al desprecio o a la difamación, la denigración de personas por su raza, etnia, religión u orientación sexual o la denegación de servicios abiertos al público por esas razones. Esta base de datos permite seguir el curso de los incidentes en la vía judicial. La ECRI muestra repetidamente interés por este tipo de seguimiento. La base de datos permite saber el porcentaje de casos que terminaron con una condena, el canal por el que se profirió el discurso de odio (declaraciones orales o escritas, comunicaciones electrónicas), el perfil de los agresores y los grupos a los que pertenecen las víctimas, así como el contexto social en el que se produjeron los actos racistas. Además del [resumen estadístico global](#), la base de datos cuenta también con [un buscador](#).

#### **VI.10. Combate del discurso de odio en internet**

La ECRI ha mostrado aprobación de enfoques muy diferentes en esta cuestión. En su informe sobre Suiza de 2020, la ECRI señaló que en este país se había optado por mecanismos no legislativos, y mostró su satisfacción por la eficacia de algunos de ellos que le habían puesto de manifiesto sus interlocutores en la ronda de evaluación (párr. 43). Por otro lado, en su informe de 2020 sobre Alemania, la ECRI

---

<sup>671</sup> SCHWEIZER PRESSERAT, *Jahresbericht 2019 des Schweizer Presserats*, disponible en: [https://presserat.ch/wp-content/uploads/2020/06/Jahresbericht\\_Schweizer\\_Presserat\\_2019-1.pdf](https://presserat.ch/wp-content/uploads/2020/06/Jahresbericht_Schweizer_Presserat_2019-1.pdf).



igualmente expresó su satisfacción con el enfoque legislativo adoptado allí, donde se ha aprobado una ley con obligaciones para los operadores de redes sociales relativas al borrado de elementos constitutivos de discurso de odio.

#### VI.10.1. Suiza

En el caso de Suiza, la ECRI destaca la colaboración entre la Policía Federal, y especialmente, su Centro Nacional sobre Ciberseguridad, con los operadores de redes sociales. [La Policía Federal es considerada “trusted flagger”](#) por Google, de manera que, cuando la Policía informa a Google de la presencia de vídeos que contengan discurso de odio en Youtube, esta información se tratará con carácter prioritario a la hora de decidir si el contenido en cuestión se elimina o no. La ECRI también destaca la posibilidad de denunciar discurso de odio racista tanto al proveedor de un servicio online como a la policía a través de la página web de la Fundación contra el Racismo y el Antisemitismo. La página web [facilita directamente los enlaces a los formularios de denuncia](#) tanto de la policía como de varias redes sociales o plataformas de subida de contenidos, además de tener sus propios formularios. De esta manera, el usuario no tiene que perder tiempo buscando estos formularios por internet. La Fundación tiene además su propio formulario de denuncia.

La ECRI ha hecho hincapié en la necesidad de autorregulación por parte de proveedores de servicios y plataformas de contenido online. En este sentido, en su informe sobre Suiza destaca el [Código de Conducta](#) para proveedores de “hosting”<sup>672</sup> creado por la Asociación Suiza de la Industria de Internet (SIMSA), que incluye entre otros a Google Suiza (párr. 44).

El Código es un instrumento de autorregulación que se propone establecer principios de conducta para proveedores de “hosting” en relación con contenidos ilegales, de manera que dichos principios sirvan como estándares para toda la industria, así como reforzar la seguridad jurídica y facilitar el ejercicio de acciones legales a las personas afectadas por dichos contenidos. El Código debe servir a los proveedores de *hosting* como apoyo para actuar de manera conforme con la legislación. Aunque el Código tiene carácter voluntario, aquellos proveedores que cuenten con el sello de calidad “Swiss Quality Hosting” de la SIMSA están obligados a respetarlo.

---

<sup>672</sup> El Código define los servicios de *hosting* como “servicios que permiten a los operadores de sitios web y aplicaciones el almacenamiento y procesamiento de contenidos y su puesta a disposición pública a terceros” (traducción propia).



El Código define los contenidos ilegales como aquellos que infringen los derechos de terceros, como los derechos de propiedad intelectual, o que son constitutivos de infracciones penales, especialmente, pornografía, representación de la violencia, racismo y calumnias. Además, también especifica ciertas condiciones para las comunicaciones sobre contenidos ilegales. Así, quien comunique a un proveedor de “hosting” la presencia de contenidos ilegales en páginas web alojadas por él, deberá ser el afectado en caso de que se trate de infracciones de derechos de su personalidad. Esta afectación especial se deberá justificar. Para delitos perseguibles de oficio, no será necesario que el informante esté personalmente afectado. Además, la información deberá incluir el nombre y dirección del informante, la URL de la página web en la que se halla el contenido ilegal, una descripción de este y la justificación de su carácter ilegal. Los proveedores de “hosting” comprobarán el cumplimiento de estos requisitos desde el punto de vista de un lego en leyes. En caso de que no se cumplan los requisitos, o solo parcialmente, se dará al informante un plazo de dos días para subsanar.

Una vez que la información relativa a la denuncia esté completa, el proveedor de “hosting” se pondrá en contacto, normalmente en un plazo de dos días, con el informante y con el operador de la página web con contenidos presuntamente ilegales al que proporciona el “hosting”. Al operador le recordará su responsabilidad por los contenidos que almacena, procesa y publica, y le solicitará que elimine el contenido ilegal, o que justifique su legalidad en una comunicación dirigida al informante. Le podrá exigir un depósito para hacer frente a eventuales gastos relacionadas con reclamaciones de terceros. Al informante, por su parte, se le comunicarán las gestiones hechas con el operador y se lo informará de las distintas posibilidades existentes para identificar al dueño del dominio web responsable por el contenido ilegal y de las autoridades competentes.

Cuando el proveedor de “hosting” estime que la información revela la presencia de contenidos muy probablemente ilegales, o que él mismo podría incurrir en responsabilidad civil o criminal, podrá bloquear total o parcialmente el acceso al sitio web a su discreción hasta que las partes implicadas hayan resuelto la disputa o esta haya sido zanjada por un tribunal o autoridad competente. Informará inmediatamente al operador del sitio bloqueado y al informante, y decidirá si denunciar o no el contenido a las autoridades competentes para su persecución penal. Para tomar estas decisiones, de nuevo, el estándar será el de un lego en leyes.

El Código también contempla que los contratos entre los proveedores de “hosting” y los operadores de páginas web incluyan cláusulas que declaren la responsabilidad



de los operadores por los contenidos publicados, que informen de los procedimientos de notificación y bloqueo de contenidos (que se describirán en las condiciones generales o por referencia al Código) y que adviertan al operador de que su contrato con el proveedor de “hosting” puede ser rescindido si el operador si este se niega a seguir las indicaciones del proveedor en el seno de un procedimiento de notificación y bloqueo.

Por último, el Código conmina a los proveedores de “hosting” a tomar las medidas organizativas internas necesarias para responder a las notificaciones de manera rápida y a designar a una persona como responsable de actuaciones respecto de contenidos ilegales. Pondrán a disposición del público formularios online que permitan al público la notificación de contenidos ilegales.

#### VI. 10.2. *Alemania*

En Alemania, la ECRI constata, en su informe de 2020, que la presión política ejercida sobre los operadores de redes sociales para que aplicasen sus propias directrices relativas a contenidos ilegales no bastó para mejorar la situación. Por ello, acogió favorablemente la nueva Ley sobre Cumplimiento Legal en Internet,<sup>673</sup> que entró en vigor en 2017 (párr. 50). ECRI se hace eco, por una parte, de informaciones según las cuales esta Ley ha resultado efectiva; por otra, comenta sus aspectos controvertidos, puesto que establece un modelo que puede resultar en restricciones desproporcionadas de la libertad de expresión. Por eso, la ECRI también subraya la necesidad de garantizar el acceso a la justicia para impugnar la eliminación de contenidos, y señala que, de todos modos, no había evidencias de *overblocking* (la tendencia a eliminar más contenidos de los necesarios por prudencia) (párr. 52). El informe relata la multa de dos millones de euros impuesta a Facebook porque su mecanismo de comunicación de contenidos ilegales de acuerdo con la Ley era demasiado difícil de encontrar. Sin embargo, la ECRI lamenta que no haya mecanismos que aseguren la comunicación sistemática, por parte de las redes sociales a la policía o la fiscalía, de los contenidos que pudiesen ser constitutivos de infracción penal (párr. 53).

---

<sup>673</sup> *Netzwerkdurchsetzungsgesetz*, Ley de 1 de septiembre de 2017 en la redacción dada por el art. 274 del Reglamento de 19 de junio de 2020. El texto en alemán se encuentra disponible en el servicio “Gesetze im Internet” del Ministerio Federal de Justicia: <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html>. En la página de este mismo Ministerio hay además una breve explicación de la Ley en inglés: [https://www.bmjv.de/DE/Themen/FokusThemen/NetzDG/NetzDG\\_EN\\_node.html](https://www.bmjv.de/DE/Themen/FokusThemen/NetzDG/NetzDG_EN_node.html).



La Ley trata de combatir la criminalidad de odio, el insulto, la calumnia, la injuria, la incitación al delito y al odio, la representación de violencia y las amenazas en redes sociales, y define la ilegalidad de los contenidos por referencia a varios artículos del Código Penal. Para ello, establece una serie de obligaciones para los operadores de redes sociales con más de dos millones de usuarios en Alemania. Las redes sociales se definen en la Ley como plataformas destinadas a la publicación o transmisión de cualesquiera contenidos. Quedan por lo tanto fuera las plataformas que ofrecen contenidos de tipo periodístico o editorial bajo su propia responsabilidad. Con el objetivo de asegurar una tramitación eficiente de las quejas relativas a contenidos ilegales, la Ley establece las siguientes obligaciones:

- Un procedimiento de fácil acceso y permanentemente disponible para comunicar la existencia de contenidos ilegales.
- Comprobar inmediatamente si el contenido comunicado es contrario a la legislación penal.
- Eliminar o bloquear cualquier contenido manifiestamente ilegal en un plazo de 24 horas desde la recepción de la queja. Para otros contenidos cuya ilegalidad no sea tan manifiesta, el plazo es de siete días. Los operadores tienen la posibilidad de transmitir estos contenidos a una institución de autorregulación reconocida por ellos para que decida. La Ley establece ciertos requisitos para estas instituciones, que necesitan el reconocimiento del Ministerio Federal de Justicia.
- Garantizar un control mensual sobre el mecanismo de tramitación de quejas por parte de la dirección de la red social. Las deficiencias en la tramitación deberán ser subsanadas inmediatamente y al personal pertinente se le deberá ofrecer formación al menos dos veces al año.
- Informar a los usuarios de cualquier decisión tomada respecto a sus quejas y motivarlas.
- Presentar un informe semestral sobre el trato de quejas relativas a contenidos ilegales, en caso de recibir más de 100 quejas en el año natural. El informe se debe publicar en un lugar visible e inmediatamente accesible de la página web de la red social y en el “Bundesanzeiger” (plataforma central para anuncios oficiales y para información empresarial relevante para terceros). Entre otras cosas, el informe debe incluir el número de quejas recibidas, clasificadas por el motivo de la queja, y el número de quejas que condujeron a la eliminación de contenidos, también clasificadas por motivo. Se debe referenciar en cuántos casos se produjo la eliminación en 24 horas, en 48 horas, en siete días o en más tiempo. El informe también debe reflejar la organización, la dotación de personal, las competencias y la formación dada al personal dedicado a tramitar quejas.



- Independientemente de su lugar de establecimiento, toda red social deberá designar a una persona establecida en Alemania como receptora de cualquier notificación relativa a procedimientos administrativos sancionadores o a litigios civiles. Sus datos de contacto deberán figurar en la página de la red social. También se ha de designar a una persona establecida en Alemania para recibir los requerimientos de información de las autoridades encargadas del orden público.

La falta de un procedimiento de tramitación de quejas constituye una infracción administrativa, así como la existencia de un procedimiento inadecuado, que puede resultar en una multa tanto para la persona responsable, como para la propia empresa. En este último caso, puede alcanzar los 50 millones de euros. También se prevén multas en caso de omisión del deber de presentar el informe bianual, de subsanar deficiencias, de formar al personal y de designar a las personas de referencia en Alemania.





## CAPÍTULO VII. Conclusiones y recomendaciones

El presente capítulo contiene las principales conclusiones derivadas del extenso análisis realizado de los diferentes aspectos que conciernen a este problema social.

Las conclusiones y recomendaciones que seguidamente se formulan pueden servir para impulsar medidas de calado, a nivel normativo y estructural, orientadas a eliminar los discursos o situaciones que amparen la discriminación o el racismo<sup>674</sup>.

No en vano, la nueva Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación ha supuesto un reconocimiento al derecho a la igualdad de trato y no discriminación, que debe ser objeto de desarrollo por los poderes y administraciones públicas competentes en la lucha contra la discriminación.

## CONCLUSIONES

### VII.1. CONTEXTO SOCIAL Y NORMATIVO

#### **1. La persistencia de situaciones de discriminación y desigualdad avalan la necesidad de arbitrar nuevas medidas y actuaciones para la protección del derecho a la igualdad de trato y no discriminación.**

Los diferentes estudios e investigaciones que se citan en el presente estudio, algunos realizados en Euskadi, ponen de relieve la persistencia en Europa, en el Estado español y en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), de incidentes discriminatorios, así como de contextos, estructuras y discursos, que perpetúan el impacto de la discriminación en determinados colectivos humanos.

---

<sup>674</sup> Se parte de que no existen las razas ya que el concepto raza no define una diversidad genética. El término racismo se sigue utilizado para definir construcciones sociales que reducen determinadas identidades a estereotipos según características basadas en el color, la religión o la etnia, y que son objeto de un trato discriminatorio, como son las personas gitanas, musulmanes, negras o judías. El racismo incluye tantos actos dirigidos contra personas o grupos, no solo a causa de su color u origen étnico, sino también de su idioma, religión o nacionalidad. Últimamente se ha extendido el término persona racializada como persona que recibe un trato discriminatorio en base a una categoría que se le atribuye en atención a dicha construcción social.



- 2. La lucha contra el racismo y la discriminación exige incorporar el derecho antidiscriminatorio a las políticas públicas de manera permanente para impedir la lesión a la dignidad humana y prevenir y proteger a las personas de cualquier actuación discriminatoria o racista.**

El derecho a no sufrir discriminación interpela a los poderes públicos y obliga a desarrollar políticas públicas comprometidas para hacer frente a la discriminación y a la desigualdad estructural que dichas actuaciones sacan a la luz. Además, al ser un derecho reciente en continua evolución, las medidas de protección deben ser revisadas en atención a esta evolución social. Ello obliga a proponer estructuras estables que permitan una respuesta adaptada y ágil a las nuevas formas de discriminación para hacer frente a una conciencia social que condena cualquier diferencia injustificada motivada por cualquier motivo propio de la diversidad en las sociedades humanas: diversidad funcional, por razón de sexo, origen étnico, religión, convicción u opinión, orientación o identidad sexual, lengua, o cualquier otra condición o situación personal, formas de diversidad humana que deben, todas ellas, ser objeto de protección. A ello se unen determinadas situaciones de vulnerabilidad que también plantean una necesidad de protección, como son las condiciones socioeconómicas o la edad o salud mental, para evitar que determinadas personas en las que concurren características y situaciones singulares puedan ser diana de discriminaciones.

- 3. El siglo XXI se ha caracterizado por un aumento de los desplazamientos a nivel global por diferentes motivos, que ha requerido de políticas públicas que den respuesta a las necesidades de los nuevos vecinos y vecinas.**

Ello, además del impacto en la titularidad y ejercicio de derechos, ha ampliado la comprensión y el reconocimiento de la diversidad y la necesidad de su gestión. La gestión de la diversidad en contextos de procesos de integración avanzados hace necesario tener en cuenta determinadas prácticas, como son las relativas a la armonización intercultural para evitar situaciones y actuaciones discriminatorias.

- 4. El reconocimiento en la propia normativa de la existencia de discriminación indirecta pone de manifiesto la discriminación sistémica en nuestra sociedad.**

La discriminación sistémica tiene lugar en una sociedad cuando la conducta discriminatoria está institucionalizada tan sólidamente que las personas actúan en base a un comportamiento arraigado. Ello obliga a tener en cuenta determinados elementos



que, incluso de manera inconsciente, están en la base de prácticas discriminatorias y pone de manifiesto el deber constitucional de remover los obstáculos que impidan la igualdad efectiva entre las personas.

**5. El cumplimiento del derecho a la no discriminación es exigible en las relaciones entre particulares, lo que obliga a establecer medidas sobre su alcance y sobre los efectos de su conculcación.**

La prohibición de discriminar en las relaciones privadas atañe a todas las personas, asociaciones, empresas y otras organizaciones, esto es, a la sociedad en general. Las personas físicas no están compelidas en sus relaciones privadas a promover la igualdad material o remover los obstáculos para que dicha igualdad sea efectiva pero sí que están obligadas a respetar el derecho a la no discriminación. Ello implica que las administraciones públicas deben promover acciones para prevenir la vulneración del derecho a la igualdad y a la no discriminación y medidas de concienciación sobre el contenido del derecho y sobre las consecuencias que conlleva su incumplimiento.

**6. El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de la Unión Europea llevan promoviendo desde hace años una normativa en defensa del derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación. Asimismo, existe una multiplicidad y diversidad de instrumentos normativos que prohíben la discriminación y de organismos internacionales cuya jurisprudencia, dictámenes y resoluciones dotan al derecho antidiscriminatorio de solidez jurídica.**

A nivel internacional existe un importante corpus normativo que incorpora reconocimientos y declaraciones de derechos que prohíben la discriminación, condenan el discurso de odio y penalizan el racismo. Además, son numerosos los instrumentos normativos y los organismos internacionales que velan por su cumplimiento. La suscripción por parte de los Estados de pactos, convenios y tratados internacionales de derechos humanos impone obligaciones a los poderes públicos puesto que esas normas pasan a formar parte del ordenamiento jurídico interno. Así, todas las autoridades públicas, cada una en su ámbito de competencia, están obligadas a respetar y a velar por el correcto cumplimiento de las obligaciones internacionales. Asimismo, la relación entre los textos normativos y la jurisprudencia internacional es constante.



Hay que destacar, además, la extensa casuística que acompaña al reconocimiento en vía jurisdiccional de la existencia de una discriminación, por lo que su reflejo jurisprudencial resulta de elevado interés para conocer el alcance del derecho antidiscriminatorio.

**7. La nueva Ley 15/2022 amplía los ámbitos de protección y establece obligaciones para las administraciones públicas. Por lo tanto, el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación no solo dispone de legitimación social, sino también de aval normativo en el derecho interno e internacional, y de respaldo jurisprudencial.**

La Ley establece motivos adicionales a los seis motivos de discriminación recogidos en la normativa comunitaria (sexo, origen racial o étnico, discapacidad, edad, religión o creencias y orientación sexual) al tiempo que mantiene la cláusula abierta del artículo 14 de la Constitución Española (CE). Además, esta ley es aplicable en el Estado español independientemente de la situación administrativa de las personas que se encuentren en él. Tanto en el sector público como en el privado, haciendo mención a los ámbitos de: empleo, educación, sanidad, transporte, cultura, seguridad ciudadana, administración de justicia, protección social, acceso, oferta y suministro de bienes y servicios, acceso y permanencia en establecimientos o espacios abiertos al público, así como el uso de la vía pública y estancia en la misma, publicidad, medios de comunicación y servicios de la sociedad de la información, internet, actividades deportivas, inteligencia artificial.

Asimismo, se aplicará sin perjuicio de regímenes específicos más favorables establecidos en la normativa estatal o autonómica.

Su interpretación debe hacerse a la luz de los instrumentos internacionales aplicables en materia de derechos humanos y de la jurisprudencia internacional. Establece expresamente, además, que deberán tenerse en cuenta las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos internacionales multilaterales y regionales para proteger con mayor eficacia a las personas o a los grupos afectados por conductas discriminatorias o intolerantes.



## **8. Relevancia de los informes de los organismos internacionales de supervisión en materia de derechos humanos para avanzar en la lucha contra la discriminación y el racismo.**

Los organismos europeos e internacionales han realizado informes de supervisión del cumplimiento por parte de España de los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos de los que es parte contratante y que, por lo tanto, vinculan a los poderes públicos.

Estos informes son anteriores a la vigencia de la Ley 15/2022, aprobada en julio del 2022. Por consiguiente, los organismos internacionales analizarán, en sus próximos informes, el contenido de esta Ley y evaluarán las políticas públicas adoptadas para su cumplimiento. Las carencias principales en materia de lucha contra la discriminación detectadas hasta el momento por los organismos europeos e internacionales han quedado, en parte, solventadas gracias a la promulgación de la nueva Ley. Entre ellas cabe mencionar: la ausencia de una legislación antidiscriminatoria de carácter global o la falta de una institución independiente y adecuadamente dotada en materia antidiscriminatoria.

Otras deficiencias (véase el capítulo III de este estudio) deberán ser evaluadas a la luz del desarrollo y aplicación que se haga del nuevo marco legal, y afectan a cuestiones como el diseño y funcionamiento de los órganos consultivos representativos de minorías, la recogida y análisis de datos sobre igualdad y discriminación y en las estrategias y planes de lucha contra la discriminación, la falta de estudio de los impactos desproporcionadamente desfavorables de las políticas públicas sobre grupos minoritarios o discriminados, el uso de perfiles étnicos en las actuaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad, la segregación escolar, las insuficiencias en la persecución de incidentes racistas y en la lucha contra el discurso de odio.

## **VII.2. ACTUACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS EN MATERIA DE IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN**

**9. Las administraciones públicas vascas han desarrollado un elevado número de actuaciones para dar respuesta a las necesidades de colectivos que sufren discriminación y para gestionar la diversidad. Existe, por lo tanto, una situación de partida favorable a la hora de reforzar actuaciones en materia de igualdad de trato y no discriminación.**



Algunas iniciativas llevadas a cabo por el legislativo vasco relativas a la protección de ciertos colectivos frente a la discriminación, así como, en general, las diversas y numerosas medidas y acciones emprendidas en este ámbito por las distintas administraciones vascas, han generado un contexto favorable en Euskadi para avanzar en igualdad y no discriminación, adecuando las políticas y estructuras propias al nuevo marco jurídico (Ley 15/2022 y futura Ley vasca integral para la igualdad de trato y no discriminación).

La Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales y su modificación mediante la Ley 9/2019, de 27 de junio, supuso un importante avance en la lucha contra la discriminación, por razón de la condición o circunstancias personales o sociales de las personas transexuales. Asimismo, a lo largo del año 2023 se están desarrollando jornadas de reflexión, preparación y debate sobre la futura Ley vasca integral de igualdad de trato y no discriminación.

El análisis de las respuestas remitidas al Ararteko por las administraciones públicas vascas consultadas (véase el capítulo IV de este estudio) ha permitido comprobar que existen numerosas actuaciones que comprenden la acogida, inclusión y gestión de la diversidad, y otras que, si bien no son propiamente de lucha contra la discriminación, inciden indirectamente en ésta.

La creación de una Dirección de Derechos Humanos, Víctimas y Diversidad en la estructura del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco y la elaboración de la Agenda Vasca para la Diversidad, son avances importantes en este ámbito y permiten llevar a cabo propuestas destinadas a promover la igualdad de trato y combatir la discriminación en Euskadi.

Además, es reseñable la creación de servicios, como Berdindu y la Red Eraberean, que llevan años recogiendo denuncias y atendiendo y orientando a las personas que sufren discriminación. También hay que mencionar el servicio Biltzen en materia de gestión de la diversidad y creación de herramientas y recursos para la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia.

A todo ello es preciso sumar el trabajo de las asociaciones que llevan a cabo actuaciones de defensa y apoyo a los colectivos que sufren discriminación.

La conclusión de todo ello es que en Euskadi existe una situación favorable para el impulso de nuevas medidas. Coexisten ya iniciativas y actuaciones contra el racismo



y la discriminación, conocimiento y sensibilidad en estos ámbitos y estrategias contra estereotipos y rumores (estrategias antirrumores y la Red Zas!). Además, las declaraciones institucionales, las acciones de sensibilización y denuncia, las acciones formativas específicas sobre igualdad y no discriminación o las guías de recursos antidiscriminación y protocolos en caso de incidentes de odio racista, xenófobo, antigitano y LGTBIfóbico crean un marco propicio.

**10. Las administraciones públicas vascas comparten una visión comprometida y avanzada en materia de igualdad, gestión inclusiva de la diversidad y lucha contra la discriminación. Cabría reforzar, no obstante, el enfoque basado en el respeto de los derechos humanos<sup>675</sup>, especialmente en la igualdad de trato y no discriminación.**

A través de las respuestas recibidas a su petición de colaboración, el Ararteko ha podido apreciar que las administraciones públicas vascas llevan a cabo intervenciones para favorecer la inclusión social y la gestión de las múltiples diversidades que conviven en la sociedad vasca y para combatir estereotipos, rumores y actitudes xenófobas.

En este sentido, la recopilación de las actuaciones realizadas en el presente estudio pone de relieve que las instituciones vascas realizan un esfuerzo marcado y poseen la sensibilidad adecuada a la hora de dar respuesta a las necesidades que presentan los colectivos que pueden ser objeto de discriminación. Por otro lado, desde que se inició la elaboración de este estudio, algunas administraciones públicas han ido

---

<sup>675</sup> Las Naciones Unidas definen el enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) como: "un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que, desde el punto de vista normativo, se basa en las normas internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operativo, está dirigido a promover y proteger los derechos humanos. Pretende analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y las distribuciones injustas de poder que impiden el progreso del desarrollo. [...] Con un enfoque basado en los derechos humanos, los planes, políticas y procesos de desarrollo se anclan en un sistema de derechos y obligaciones correlativas establecidos por el derecho internacional. De este modo se contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, empoderando a las propias personas -especialmente a las más marginadas- para que participen en la formulación de políticas y exijan responsabilidades a quienes tienen el deber de actuar".

[la cita literal es traducción propia del inglés].

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH), *Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2006, p. 15, disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FAQen.pdf>.

El EBDH incluye varias dimensiones, en particular la transversalidad de los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación, la participación, la legalidad, la rendición de cuentas y la transparencia.



incorporando nuevas medidas de promoción de la igualdad y de lucha contra la discriminación en la actualización de los instrumentos de planificación, siendo una senda necesaria para avanzar en el respeto de los derechos humanos de todas las personas sin excepción.

En todo caso, tras analizar dichas respuestas, el Ararteko estima que existe margen para profundizar en la reflexión sobre la manera de dar un mayor peso al enfoque de derechos humanos por parte de las administraciones públicas vascas a la hora de abordar las cuestiones relativas a la igualdad de trato y a la no discriminación. Ello supone incorporar a la gestión pública y a los instrumentos de planificación las obligaciones en materia de derechos humanos y avanzar en ciudades de derechos humanos, tal y como propone la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales (FRA)<sup>676</sup>. Para ello es necesario un compromiso firme para desarrollar los estándares en derechos humanos propuestos por las Naciones Unidas y por el Consejo de Europa, así como formar parte de los programas y redes impulsados por ellas y, a su vez, cumplir los planes y estrategias propuestos por la UE, a los que se hace mención en este estudio. El impulso de medidas y su evaluación posterior, dando cuenta de todo ello a los comités y órganos europeos e internacionales encargados de su supervisión, se torna crucial para seguir avanzando en la promoción de una cultura de derechos humanos en Euskadi.

La reflexión debería abarcar también la manera de articular la estructura departamental necesaria, con competencia para impulsar y evaluar regularmente la eficacia de los programas, iniciativas y actuaciones en defensa del derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación, teniendo en consideración el carácter transversal de esta materia.

### **VII.3. ADECUACIÓN DEL MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO**

#### **11. Importancia de un marco jurídico autonómico propio y adecuado para la protección del derecho a la igualdad de trato y no discriminación.**

Este estudio pone de relieve la importancia de la protección jurídica para hacer frente a la discriminación que sufren colectivos y personas por diversos motivos y en

---

<sup>676</sup> FRA, *Human Rights cities in the EU: a framework for reinforcing rights locally*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021. En la misma se menciona a Bilbao por su carta de valores y a Barcelona, por varios de los programas que desarrolla, entre ellos la oficina para la no discriminación. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/908860>.





variadas situaciones. Disponer de un marco propio en materia de igualdad y lucha contra la discriminación es, por consiguiente, necesario.

El Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco ha previsto la adopción de una futura Ley vasca integral de igualdad de trato y no discriminación cuyo propósito principal debería ser el establecimiento de un marco general de regulación destinado a garantizar en Euskadi el derecho a la igualdad de trato, el respeto a la dignidad humana y la protección ante cualquier discriminación. Dicha regulación debería tener en cuenta la Disposición Final 8ª y el artículo 3 de la Ley 15/2022.

En ejercicio de sus competencias y dentro del bloque de constitucionalidad, Euskadi prevé, por lo tanto, una ley para establecer los elementos claves para garantizar el derecho a la igualdad de trato y no discriminación. El carácter transversal de una legislación de este tipo tendrá una importante proyección en la normativa sectorial vasca y en la actuación de sus administraciones públicas, y, por ende, en las vidas de las personas que residen en la CAE.

La normativa propia está llamada a delimitar con mayor claridad el ámbito sancionatorio, con la definición de infracciones y sanciones efectivas, disuasorias y proporcionales, la proyección transversal del derecho de igualdad de trato y la prohibición de discriminación en las políticas públicas propias de la CAE y la delimitación de los diferentes ámbitos de intervención, previendo la puesta en marcha de acciones positivas; la creación de un organismo de igualdad que vele por el cumplimiento del derecho a la igualdad y a la no discriminación.

## **12. Elaboración, revisión y evaluación de la normativa sectorial en lo relativo a igualdad de trato y no discriminación creando un corpus jurídico coherente.**

Sin perjuicio del interés en poder disponer de una legislación autonómica propia que establezca un marco general, sería necesaria la adopción o revisión, en su caso, de otras leyes o normas sectoriales, como las reformas previstas con relación a los proyectos de la Ley de Lugares, Centros de Culto y Diversidad Religiosa o de la Actividad Física y del Deporte del País Vasco, actualmente en tramitación, o la Ley integral de igualdad en la diversidad y de lucha contra la discriminación por orientación sexual, que también se encuentra dentro del programa de gobierno de la presente legislatura, junto con la segunda modificación de la Ley 14/2012, de 28 de



junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales<sup>677</sup>.

Además, una vez configurado un marco legal antidiscriminatorio, sería coherente realizar la revisión de la normativa vigente, para incorporar parámetros antidiscriminatorios, ya sea de rango legal o reglamentario, incluyendo las circulares internas, con la finalidad de eliminar cualquier regulación que permita denegar, restringir o limitar específicamente el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación por cualquier de los motivos protegidos. Asimismo, resulta de interés la previsión de medidas de acción positiva con la finalidad de compensar las situaciones de desventaja de las que parten determinadas personas por pertenecer a colectivos que son objeto de discriminación.

Finalmente, la evaluación regular de la eficacia de la normativa antidiscriminatoria constituye un instrumento de interés, capaz de orientar modificaciones legislativas y políticas públicas.

#### **VII.4. MEDIDAS ESTRUCTURALES, DE COORDINACIÓN Y DE PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

##### **13. Reflexión sobre la necesidad y el encaje institucional de un organismo vasco de igualdad, independiente y dotado de medios para ejercer las funciones requeridas por la normativa antidiscriminatoria europea.**

Fruto de las directivas de la UE, se han puesto en marcha en Europa diferentes órganos de igualdad de trato y no discriminación con modelos muy diferentes que afectan a las funciones, independencia, financiación, acceso, etc.

Un organismo de esta índole podría llevar a cabo funciones en el marco de actuación de las autoridades vascas por lo que resultaría oportuno valorar la posibilidad de poner en marcha en Euskadi un organismo de igualdad, teniendo en cuenta tanto los diferentes modelos existentes en Europa como las evaluaciones y recomendaciones del presente estudio<sup>678</sup>.

<sup>677</sup> En la fase final de elaboración de este estudio se ha aprobado la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI con importante impacto en los derechos de este colectivo.

<sup>678</sup> De interés la propuesta de la Comisión sobre estándares de los organismos de igualdad en las que se establecen previsiones comunes vinculantes para que los organismos de igualdad sean más efectivos, independientes y accesibles. COMISIÓN EUROPEA, Propuesta de Directiva del Consejo sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre



La puesta en marcha de un organismo de esta naturaleza debería hacerse mediante una Ley que garantice su independencia orgánica y funcional con respecto a los poderes legislativo y ejecutivo y que le dote de personalidad jurídica propia. Podría tratarse de un único organismo competente para tratar todos los motivos de discriminación o bien de organismos específicos para cada motivo de discriminación.

Existen dos tipologías de intervención. En primer lugar, la de tipo general dedicada al asesoramiento, elaboración de informes, dictámenes y recomendaciones en el ámbito denominado “soft law”, es decir, de carácter propositivo y no impositivo. En segundo lugar, la de índole sancionatorio.

Según el presente estudio, existen diferentes modelos y posibilidades respecto a la configuración de un órgano de esta naturaleza, respecto a las funciones posibles a asignarle, a su campo de actuación, características principales, pudiendo -en una configuración amplia- contar con posibilidades de investigación y capacidad sancionadora o bien, en configuración limitada, proveer información a la víctima sobre las normas y sus derechos.

Otras posibilidades podrían ser promover una mediación o acudir a círculos restaurativos, o bien cabría asistir directamente a la persona víctima de discriminación en casos de litigación estratégica.

Debe tenerse en cuenta, además, que en la CAE se han desarrollado servicios en estos años susceptibles de ejercitar estas funciones por lo que resulta obligado

las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en asuntos de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se suprimen el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE y el artículo 12 de la Directiva 2004/113/CE, COM(2022) 689 final, Bruselas, 7.12.2022, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0689&qid=1677072337793>.

COMISIÓN EUROPEA, Documento de trabajo elaborado por los servicios de la Comisión, Documento analítico, que acompaña a los documentos de Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la normativa para organismos de promoción de la igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico, igualdad de trato en el ámbito del empleo y la ocupación entre personas independientemente de su religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual, igualdad de trato entre mujeres y hombres en cuestiones de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se suprimen el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE y el artículo 12 de la Directiva 2004/113/CE, y de Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la normativa para organismos de promoción de la igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en asuntos de empleo y ocupación, y por la que se suprimen el artículo 20 de la Directiva 2006/54/CE y el artículo 11 de la Directiva 2010/41/UE, SWD(2022) 386 final, Bruselas, 7.12.2022, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0386&qid=1670963336357>.



tomar todo ello en consideración a la hora de hacer una valoración en su conjunto desde criterios de eficacia y eficiencia, y poder definir el encaje institucional y el alcance competencial de este organismo en Euskadi.

#### **14. Incorporación de la perspectiva restaurativa en las políticas públicas vascas en el ámbito de la igualdad de trato y no discriminación**

Entre las funciones de prevención y construcción de políticas de igualdad, existe la posibilidad de incorporar una perspectiva restaurativa, tanto a la misión atribuida al órgano o institución independiente, referenciado en la conclusión anterior, como a las medidas de prevención, protección y reparación frente a conductas discriminatorias.

Sin perjuicio del cauce penal o sancionatorio, el órgano independiente de igualdad podría incorporar una perspectiva restaurativa consistente en reunir, en cada ámbito de discriminación, a víctimas, victimarios y representantes comunitarios con objeto de elaborar sistemas de tratamiento de conflictos a los que acudir cuando se produzca un incidente concreto. El recurso a una metodología restaurativa requiere siempre el consentimiento previo de la víctima.

La construcción de este tipo de sistemas de tratamiento de conflictos en el ámbito de la discriminación permite asociar a representantes de la propia comunidad al proceso de reparación y desarrollar metodologías *ad hoc* adaptadas a cada tipo de discriminación. También cabría incorporar otras prácticas restaurativas como la mediación, los círculos o las conferencias.

Así, los organismos independientes de igualdad podrían generar espacios democráticos de convivencia en positivo incorporando elementos preventivos de cohesión social e igualdad. También podrían reorientar de forma propia, pacífica y constructiva (diferente de la exógena y reactiva del ámbito penal y sancionador) la respuesta a aquellos conflictos resultantes del injusto discriminatorio sufrido por personas concretas.



## 15. Coordinación multinivel con la Administración General del Estado y entre las propias administraciones públicas vascas

El cumplimiento de las obligaciones derivadas de los diferentes marcos estratégicos promovidos por la UE exige una estructura de coordinación multinivel para su consecución.

La protección y promoción del derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación es competencia de todos los poderes públicos y afecta a todas las relaciones públicas y privadas. Por ello, su consecución exige mantener una colaboración activa y una coordinación sistemática entre todas las administraciones públicas. Además, todas las personas son titulares del derecho a ser tratadas sin discriminación con independencia de su origen, religión, situación administrativa o cualquier otra circunstancia personal o social.

Es imprescindible coordinar los instrumentos de planificación y de participación con la Administración General del Estado en el seno de la conferencia sectorial o en otros órganos, como la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio, así como formar parte de los acuerdos dirigidos al cumplimiento de la Ley 15/2022. Se pretende con ello respetar la dignidad de las personas y hacer efectivas las previsiones de los artículos 9.2, 10 y 14 de la CE. En este sentido, el artículo 35 de la Ley 15/2022 demanda la colaboración y cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, así como con las entidades locales en el ejercicio de sus respectivas competencias. Asimismo, el II Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio<sup>679</sup> busca mejorar los mecanismos de coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y entre otras instituciones públicas y privadas.

La coordinación entre los diferentes servicios de atención a las víctimas debería ser, por lo tanto, una prioridad para mejorar la eficacia y efectividad en la atención y facilitar el asesoramiento e información a las personas víctimas de delitos de odio y discriminación, evitando duplicidades.

---

<sup>679</sup> SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURIDAD DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, *II Plan de acción de lucha contra los delitos de odio 2022-2024*, op. cit.



## **16. Elaboración de instrumentos de planificación y de estrategias antidiscriminatorias que prevean indicadores de seguimiento y evaluación.**

Las estrategias y planes de lucha contra la discriminación deben articular acciones concretas y acciones específicas que permitan delimitar las previsiones normativas. La actuación de las administraciones públicas vascas en esta materia debe responder a una acción planificada y responder a un programa de acción participado por agentes públicos y sociales, que prevea actuaciones duraderas destinadas a evitar y dar respuesta a cualquier conducta discriminatoria.

En la CAE se han desarrollado planes y estrategias que afectan a la igualdad de trato y no discriminación, como la Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano<sup>680</sup> o el VI Plan de Convivencia Intercultural, Inmigración y Asilo<sup>681</sup> y diferentes planes en el ámbito de la discapacidad y promoción de la accesibilidad.

En la misma línea, cabría valorar la posibilidad de una estrategia vasca en materia de igualdad de trato y no discriminación, que incorporara acciones específicas en los diferentes ámbitos. Además, esa estrategia debería incorporar una evaluación independiente de las medidas acordadas para conocer su efectividad.

## **17. Adopción de medidas específicas relativas a la identificación de las personas por la policía, al tratamiento de la información, a la lucha contra los delitos raciales y a la supervisión de incidentes racistas.**

Los organismos internacionales vienen llamando la atención sobre los efectos de controles de identificación basados en perfiles étnicos, es decir aquellos utilizados por las fuerzas de seguridad en actividades de control, vigilancia o investigación que están basados, sin justificación objetiva y razonable, en criterios como la raza, el color, la lengua, la religión, la nacionalidad y el origen nacional o étnico<sup>682</sup>.

<sup>680</sup> DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO, *Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano 2022-2026...*, op. cit.

<sup>681</sup> DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO, *VI Plan Intercultural de ciudadanía, inmigración y asilo 2022-2025*, op. cit.

<sup>682</sup> Entre otras, COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA (ECRI), Recomendación núm. 11 de Política General y COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL (CEDR), Recomendación general núm. 36 (2020), relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden, 17 diciembre 2020, CERD/C/GC/36, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3897913?ln=es>.

La ECRI en el informe del año 2021 recordó las conclusiones de su estudio en torno a la lucha contra el racismo y la discriminación racial contra las personas de descendencia africana en Europa, en donde hizo hincapié en la necesidad de medidas específicas para luchar contra la afrofobia que



Tanto el Defensor del Pueblo como el Ararteko<sup>683</sup> han denunciado la existencia de estas prácticas y formulado recomendaciones dirigidas a su supervisión, prevención y control. Entre otras medidas, han recomendado llevar un registro de todos los interrogatorios o revisar sistemáticamente todos los asuntos en que las personas se quejen de la utilización de perfiles étnicos en su contra. La supervisión periódica de datos cuantitativos y cualitativos permite detectar actuaciones inadecuadas y prevenir la discriminación y el racismo en las actuaciones policiales.

Por último, hay que recordar que el Ararteko recomendó expresamente la elaboración por parte de los cuerpos policiales de códigos de conducta específicos<sup>684</sup> con relación al tratamiento de dicha información para evitar la creación, reproducción y perpetuación de comportamientos discriminatorios o racistas en ese ámbito.

### **18. Las medidas previstas en la normativa educativa tienen un papel fundamental en el logro de una sociedad respetuosa con el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación**

La relevancia de la educación para hacer frente al racismo y a la discriminación hace que ésta se constituya en el eje central de una política eficaz contra la discriminación por su efecto en las generaciones futuras. Por ello, son varias las medidas que habría que tomar en consideración, muchas de ellas relacionadas con la consecución de una escuela inclusiva, en la que nadie sea discriminado.

La sobrerrepresentación o concentración del alumnado migrante, de etnia gitana, o de bajo nivel socioeconómico en determinados centros escolares<sup>685</sup> es una realidad,

---

estima contener una dimensión estructural, institucional e interseccional; ECRI, *Annual report on ECRI's activities, 2021 January to 31 December*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2022, disponible en: <https://rm.coe.int/ecri-2021-annual-report-24052021-en/1680a6a6d3>.

ECRI, *Combating racism and racial discrimination against people of African descent in Europe: Round-table with human rights defenders organised by the Office of the Council of Europe Commissioner for Human Rights: online event, 24 November 2020: report*, disponible en: <https://rm.coe.int/combating-racism-and-racial-discrimination-against-people-of-african-d/1680a1c0b6>.

<sup>683</sup> Esta cuestión se analizó específicamente en ARARTEKO, Recomendación General del Ararteko 7/2011, de 28 de octubre: El sistema de garantías en las actuaciones y prácticas policiales y en ARARTEKO, Resolución 2014R-25-14 del Ararteko, de 10 de diciembre de 2014, por la que se recomienda al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco que adopte medidas para prevenir y controlar la elaboración de perfiles raciales en la Ertzaintza.

<sup>684</sup> ARARTEKO, Los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas deben dotarse de códigos de conducta con relación al tratamiento de la información que proporcionan sobre la inmigración, op. cit.

<sup>685</sup> El Ararteko analizó la situación en un centro escolar: ARARTEKO, Resolución 2019R-597-19 del Ararteko, de 6 de noviembre de 2019, que recomienda al Departamento de Educación del Gobierno



a pesar de los esfuerzos de las autoridades educativas y de la existencia de numerosas propuestas para dar respuesta a este fenómeno. La concentración de alumnado desfavorecido es susceptible de provocar altos índices de absentismo y malos resultados académicos.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación tras su modificación mediante Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre ha incorporado en su articulado<sup>686</sup> medidas concretas para garantizar la igualdad en la aplicación de las normas de admisión. También la Ley 15/2022<sup>687</sup> ha previsto el desarrollo de medidas especiales en el mismo sentido.

La Administración educativa vasca, en el ámbito de la escuela inclusiva lleva años desarrollando programas de apoyo a centros en los que existe una concentración de alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa. Ha puesto en marcha, además, programas de convivencia para la promoción del buen trato y para el abordaje del acoso escolar<sup>688</sup>. El Pacto Educativo aprobado por el Parlamento Vasco el 7 de abril de 2022 ha previsto el abordaje de la segregación escolar, entre otras cuestiones, ya que la distribución equilibrada del alumnado entre los centros educativos junto a la mejora de los resultados académicos sigue siendo un importante desafío. La previsión y puesta en marcha de medidas para garantizar el éxito, la convivencia y hacer frente a la segregación escolar revisten gran interés para el ejercicio del derecho a la igualdad de trato y no discriminación.

### **19. Dificultades en el acceso a una vivienda para colectivos que sufren discriminación y riesgo de segregación residencial**

Disponer de una vivienda es condición para poder ejercitar muchos otros derechos y libertades, en particular los derechos sociales. Las medidas para facilitar el acceso a una vivienda y hacer frente a la discriminación en el sector privado son, por ello,

---

Vasco que evalúe el impacto que puedan tener las decisiones de planificación que ya han sido adoptadas para el curso 2019-2020 en el caso de los centros educativos sostenidos con fondos públicos de educación infantil y de primaria de Ordizia, y que adopte las medidas correctoras que puedan contribuir a favorecer un mayor equilibrio entre dichos centros en la distribución del alumnado escolarizado.

<sup>686</sup> Ver artículos 30, 81, 84, 86 y 87.

<sup>687</sup> Ver artículos 13 y 14.

<sup>688</sup> El VI Plan Intercultural de Ciudadanía, Inmigración y Asilo 2022-2025 ha propuesto, entre las medidas programáticas, la creación de un grupo de trabajo formado por personal técnico autonómico, municipal y foral para la reflexión sobre los efectos que una eventual concentración escolar de personas de origen y/o ascendencia extranjera puede tener a nivel municipal.





determinantes para el progreso social, el desarrollo de las personas, y el disfrute de una vida digna.

La imposibilidad de alquilar viviendas, incluso en aquellos casos en los que la persona dispone de ingresos por trabajo o es titular de prestaciones económicas, es una realidad que sufren las personas pertenecientes a determinados colectivos y que afecta singularmente a niños, niñas y adolescentes.

La Ley 15/2022 también ha previsto la aplicación del derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el acceso a la vivienda. Las administraciones públicas deben diseñar políticas de urbanismo y vivienda respetuosas con el derecho a la igualdad de trato y a no sufrir segregación residencial. Esta ley contempla específicamente las necesidades de las personas sin hogar en situación de vulnerabilidad o susceptibles de sufrir discriminación en el acceso y disfrute de una vivienda. También, prevé la promoción de políticas susceptibles de garantizar la autonomía y la vida independiente de las personas mayores, de las personas con discapacidad y de quienes estén en riesgo o predisposición de sufrir patologías o trastornos de la salud graves o inhabilitantes.

La incorporación del derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación en la normativa de vivienda y en los instrumentos de planificación debería tener en cuenta los parámetros asentados por la Ley 15/2022 y los que establezca en este ámbito la futura normativa vasca. La normativa de desarrollo y el Plan Director de Vivienda de la CAE debería incluir disposiciones antidiscriminatorias aplicables a los proveedores de vivienda pública, a los prestadores de servicios de venta, arrendamiento, intermediación inmobiliaria, portales de anuncios o cualquier otra persona física o jurídica que oferte públicamente vivienda.

## **VII.5. ÁMBITO SOCIAL Y COMUNITARIO**

### **20. Participación de las organizaciones sociales y de los órganos consultivos de colectivos sometidos a discriminación en la promoción de la igualdad y la lucha contra la discriminación.**

Las organizaciones sociales son colaboradoras necesarias en la formulación, aplicación y evaluación de políticas y programas de lucha contra la discriminación. Las personas que componen los colectivos discriminados deberían formar parte de



órganos y comités consultivos, contribuyendo al diálogo público sobre políticas y programas y a su seguimiento.

Euskadi dispone ya de diversos consejos consultivos<sup>689</sup>, representativos y participativos con amplia trayectoria de diálogo civil, que deberían ser tomados en consideración en el nuevo marco legal.

En la actividad de dichos consejos consultivos debe tener una importancia específica mayor la promoción de la igualdad de trato y lucha contra la discriminación.

## 21. Medidas para hacer frente al discurso de odio.

El denominado “discurso de odio” ha sido objeto de atención creciente por ser el origen de conductas discriminatorias que afectan a la vida, la integridad, dignidad y derechos de las personas que sufren discriminación. Los estereotipos, prejuicios y rumores se sustentan, muchas veces, sobre la base de discursos de odio. Los medios de comunicación tienen un papel importante a la hora de construir el imaginario colectivo. En ocasiones, ponen el énfasis de la información en cuestiones problemáticas, parciales y estigmatizantes focalizando en determinadas actuaciones abusivas o delictivas y atribuyéndolas a miembros de colectivos vulnerables, lo que tiene un efecto catalizador negativo en la opinión pública y en las redes sociales, sobre todo si afecta al discurso público, lo que legitima opiniones que alimentan las conductas discriminatorias, sectarias y excluyentes.

Las posibilidades que ofrece internet han multiplicado el eco de estos discursos por lo que, entre los grandes retos que debe enfrentar la promoción de la igualdad está el de alcanzar una delimitación adecuada del derecho fundamental a la libertad de expresión estableciendo los límites legales y éticos para su ejercicio y fomentando, paralelamente, un pensamiento crítico que cuestione contenidos y valoraciones discriminatorios que se difunden en diferentes medios y redes sociales.

Aunque los proveedores de las plataformas *on line* han realizado voluntariamente algunos avances dirigidos a suprimir contenidos ilegales, es necesario llevar a cabo de manera continuada un esfuerzo para conocer la evolución de las posibilidades de

---

<sup>689</sup> Entre otros: el Foro para la integración y participación social de las ciudadanas y ciudadanos inmigrantes, las mesas de diálogo civil, el Consejo para la promoción integral y participación social del Pueblo Gitano en el País Vasco, la Comisión ADOS (que tiene por objeto promover la convivencia junto a las comunidades islámicas de Euskadi) y se prevé en un futuro un Consejo Interreligioso Vasco.



reproducción de contenidos ilegítimos en línea y dar respuesta adecuada, para frenar o desviar su impacto.

Cabría, por ello, la creación de un Consejo Audiovisual o la promoción de acuerdos de autorregulación de los medios de comunicación social, publicidad, internet, redes sociales y las empresas de tecnologías de la información y comunicación, entre otras actuaciones posibles.

En estos momentos España cuenta con un Protocolo<sup>690</sup> para combatir el discurso de odio ilegal en línea, basado en la Recomendación de la UE<sup>691</sup> en el que han participado representantes institucionales y de organizaciones sociales, así como prestadores de servicios de alojamiento de datos.

Es indudable la complejidad de ofrecer una respuesta al discurso de odio, no solamente por su alcance penal, al estar tipificado como delito, sino por la diversidad de actuaciones que comprende, por la participación de los medios de comunicación y audiovisuales, o por la colisión que se produce en muchas ocasiones con el derecho fundamental a la libertad de expresión. Por ello, resulta exigible un plan de actuación que comprenda las actuaciones y respuestas posibles y tenga en cuenta las recomendaciones existentes.

Sería, por ello, también de interés disponer de un instrumento, protocolo o estrategia adaptado a la situación y contexto de la CAE.

## **VII.6. ACTUACIONES DIRIGIDAS A LAS VÍCTIMAS DE INCIDENTES DISCRIMINATORIO O RACISTA O A LAS PERSONAS SUSCEPTIBLES DE SUFRIR DISCRIMINACIÓN**

### **22. Información, asesoramiento y acompañamiento de las personas susceptibles de sufrir discriminación y de las víctimas de incidentes discriminatorio o racistas.**

La Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)<sup>692</sup> propone diversas acciones clave con la finalidad de mejorar la protección de los derechos de las víctimas, incluida la debida consideración de aquellas víctimas con necesidades

<sup>690</sup> CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL y otros, *Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea...*, op. cit.

<sup>691</sup> Recomendación (UE) 2018/334 de la Comisión de 1 de marzo de 2018 sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea.

<sup>692</sup> COMISION EUROEA, *Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)*, op. cit.



específicas. Los derechos reconocidos a las víctimas son de aplicación con independencia de la nacionalidad de la víctima o de si disfrutan o no de residencia legal<sup>693</sup>.

La información adecuada y completa a las víctimas reales o potenciales de discriminación permite a éstas conocer los derechos que atribuye el ordenamiento jurídico y los recursos puestos a su disposición para hacer valer tales derechos<sup>694</sup>.

El II Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio 2022-2024<sup>695</sup> prevé en su primera línea de acción, la asistencia y apoyo a las víctimas de los delitos de odio.

La Ley 15/2022 ha reconocido, en su artículo 5, el derecho a recibir información completa y comprensible, así como asesoramiento relativo a su situación personal adaptado a su contexto, necesidades y capacidades, a través de los servicios, organismos u oficinas que puedan disponer las administraciones públicas. Recoge una previsión similar a la establecida en el artículo 6 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, con relación a los colectivos previstos en dicho artículo. Por ello, sería de interés, revisar la normativa autonómica, en concreto, el Decreto 153/2018, de 30 de octubre, de Asistencia Jurídica Gratuita, con la finalidad de incorporar la nueva previsión legal de la Ley 15/2022.

En estos momentos en la CAE existen diversos servicios de información y asesoramiento<sup>696</sup>. Además, existe una Guía<sup>697</sup> de actuación local ante incidentes de odio racista, xenófobo, antigitano y LGTBIfóbico, entre otras guías<sup>698</sup>, lo cual facilita el conocimiento sobre el procedimiento a seguir frente a tales incidentes.

<sup>693</sup> Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito (BOE núm. 101, de 28 de abril de 2015), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4606>.

<sup>694</sup> Ver ANDALUCÍA ACOGE, *Guía práctica para la aplicación del estatuto de la víctima*, disponible en: <https://acoge.org/wp-content/uploads/2017/03/GuiaEstatutoVictima.pdf>.

<sup>695</sup> SECRETARÍA DE ESTADO DE SEGURIDAD DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, *II Plan de acción de lucha contra los delitos de odio 2022-2024*, op. cit.

<sup>696</sup> Red Eraberean, servicio Berdindu, servicio de ACCEM de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación racial o étnica y otros servicios de información y asesoramiento, que se ofrecen por las diferentes organizaciones sociales que trabajan en el ámbito de la discapacidad, en las distintas clases (físico-funcional, intelectual...) o por salud mental, o en el ámbito de infancia.

<sup>697</sup> DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO, *Guía de actuación local ante incidentes de odio racista, xenófobo, antigitano y LGTBIfóbico*, op. cit.

<sup>698</sup> La Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio del Ministerio del Interior ha publicado una Guía de buenas prácticas para la denuncia de los delitos de odio que ofrece orientación para denunciar la actuación e información sobre los recursos como las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito. OFICINA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LOS DELITOS DE ODIO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, *Guía de buenas prácticas para la denuncia de los delitos de odio*, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 2020, disponible en: <https://www.interior.gob.es/open-cms/pdf/servicios-al-ciudadano/Delitos-de-odio/descargas/Guia-de-buenas-practicas-para-la-denuncia-de-los-delitos-de-odio.pdf>.



La multiplicidad de servicios de información y asesoramiento demanda, por tanto, un esfuerzo de coordinación y colaboración.

En todo caso, resultaría de interés poder disponer de un mapa indicativo de los distintos servicios de información y asesoramiento y de las prestaciones existentes. Ello ayudaría a detectar carencias, mejorar su eficacia y eficiencia y evitar duplicidades. También sería interesante, con esos mismos objetivos, una reflexión sobre los servicios existentes de información específicos para los niños, niñas y adolescentes.

### **23. Prevención, protección y reparación frente a actuaciones y conductas discriminatorias: medidas complementarias.**

La garantía plena del ejercicio del derecho a la igualdad de trato y no discriminación exige la previsión de un amplio abanico de medidas que vayan más allá de las medidas reactivas, como la denuncia judicial o la reclamación administrativa, ya que existen factores estructurales que no pueden ser atajados únicamente mediante la respuesta penal o sancionatoria.

Además, toda denuncia por infracción del derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación en el seno de los servicios públicos debe dar lugar a una investigación interna eficaz y a la adopción de aquellas medidas preventivas, reparadoras o disciplinarias que dicha investigación revele como necesarias. Por otro lado, los artículos 29 y 31 de la Ley 15/2022 prevén, entre otras medidas, las actuaciones complementarias a realizar cuando la autoridad pública tenga conocimiento de un supuesto de discriminación.

Son necesarias también medidas específicas de prevención y de acción positiva, destinadas a garantizar la igualdad en la práctica, compensando las desventajas de partida que sufren determinados grupos o personas. Estas medidas deberían tener un marco normativo adecuado. Sirva de ejemplo el Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público<sup>699</sup>.

---

<sup>699</sup> Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público (BOE núm. 69, de 22 de marzo de 2023), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-7417>.



La Ley 15/2022 establece la adopción de estas medidas por razón de las causas protegidas definiéndolas como las diferencias de trato orientadas a prevenir, eliminar y, en su caso, compensar cualquier forma de discriminación o desventaja en su dimensión colectiva o social. Asimismo, considera que existe incumplimiento del derecho a la igualdad de trato y no discriminación, cuando no se hacen efectivas las obligaciones normativas o convencionales para hacer frente a una discriminación o desventaja.

La gestión de la diversidad religiosa y cultural, a través de la armonización intercultural, el acomodo razonable y el ajuste concertado, responde a la necesidad de dar respuesta a la complejidad y a la diversidad en la sociedad y previene situaciones de discriminación indirecta o de discriminación por indiferenciación.

La reparación puede también articularse mediante mecanismos alternativos a la vía judicial de resolución de conflictos como la mediación y la conciliación, o los relativos a los círculos restaurativos (ver conclusión 14).

## **VII.7. NUEVOS DESAFIOS: LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL**

### **24. Inteligencia artificial: garantías antidiscriminatorias en los mecanismos de toma de decisión automatizados.**

El inmenso aporte de la tecnología para la eficiencia en la adopción de las decisiones administrativas es innegable. No obstante, es de vital importancia garantizar que la llamada inteligencia artificial, término que designa la automatización creciente de las tareas a través de algoritmos, no se convierta en un vehículo de conductas discriminatorias en contra de grupos de personas, en particular, contra los más vulnerables. La sustitución de determinadas funciones y decisiones por sistemas de inteligencia artificial comporta riesgos para los derechos humanos que son difíciles de reconducir, al menos con carácter inmediato, si no se prevén determinadas garantías en su diseño y en su funcionamiento.

Dado que la inteligencia artificial la crean y desarrollan los humanos, ésta es susceptible de incorporar sesgos que existen en nuestra sociedad. La FRA en su último estudio sobre “El sesgo de los algoritmos: inteligencia artificial y discriminación”<sup>700</sup>

<sup>700</sup> La investigación de la FRA recoge, por primera vez, ejemplos concretos de cómo surge el sesgo en los algoritmos y cómo dicho sesgo puede afectar las vidas de las personas. En concreto, se examinó la acción policial predictiva, donde un sesgo preexistente tiende a ampliarse con el tiempo, lo que puede resultar en acciones policiales discriminatorias; y el sesgo étnico y de género en sistemas de



explica que el sesgo se genera a raíz de alimentar la tecnología con datos que reflejan solamente grupos demográficos concretos, o que directamente reflejan sesgos que imperan en la sociedad.

El uso de datos biométricos y de la identificación biométrica y otros sistemas de reconocimiento en el control de entrada en las fronteras o en otros servicios públicos, en la supervisión de eventos en el espacio público y, en general, en materia de seguridad ciudadana, comportan riesgos considerables que deben ser tenidos en cuenta. La identificación y corrección de los sesgos discriminatorios de los datos que alimentan y orientan la inteligencia artificial, deben, por lo tanto, acompañar al desarrollo tecnológico.

Es preciso hacer un uso ético, confiable y respetuoso con los derechos fundamentales de la inteligencia artificial y establecer garantías para prevenir la vulneración del principio de igualdad de trato y no discriminación en los sistemas de reconocimiento, garantizando, entre otros, el derecho a la defensa, a la presunción de inocencia, la libertad de pensamiento, de circulación, de reunión pacífica y de asociación. Como sugiere la FRA<sup>701</sup>, hay que identificar y descartar los sesgos que los algoritmos puedan tener o desarrollar con el tiempo, evitando generar discriminación por cualquier motivo.

En consecuencia, sería necesaria la elaboración de una normativa que prevea medidas de control adecuadas, evaluando sistemáticamente las repercusiones de los sistemas de inteligencia artificial para poder identificar y atenuar los riesgos en materia de derechos humanos, lo que exige, entre otras medidas, transparencia en el diseño y en el uso de las aplicaciones informáticas.

El artículo 23 de la Ley 15/2022 prevé que las administraciones públicas favorecerán la puesta en marcha de mecanismos<sup>702</sup> para que los algoritmos involucrados en la toma de decisiones que se utilicen en las administraciones públicas tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, siempre

---

detección de discursos ofensivos. FRA, *Bias in Algorithms: Artificial Intelligence and Discrimination*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2022, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/25847>.

<sup>701</sup> *Idem*

<sup>702</sup> Ver GERARDS, J., XENIDIS, R., *Algorithmic discrimination in Europe Challenges and opportunities for gender equality and non-discrimination law*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021. En este informe se pone de relieve el riesgo que conlleva la inteligencia artificial en materia de lucha contra la discriminación e igualdad de trato y se proponen buenas prácticas para detectar y corregir esta modalidad de discriminación y medidas legales y soluciones técnicas para hacer frente al problema de la discriminación en los algoritmos. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/544956>.



que sea factible técnicamente. En estos mecanismos se incluirán, su diseño y datos de entrenamiento, y abordarán su potencial impacto discriminatorio. La Ley cita a la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial<sup>703</sup>, la Carta de Derechos Digitales<sup>704</sup> y a las iniciativas europeas<sup>705</sup> en torno a la Inteligencia Artificial como marco de referencia.

Finalmente, las administraciones públicas vascas deberían también velar por la adopción y la revisión periódica de las directrices y los códigos de conducta que las empresas deben observar en la programación, el uso y la comercialización de algoritmos que puedan dar lugar a incumplimientos del principio de igualdad y no discriminación.

## **VII.8. RECOPIACIÓN DE DATOS SOBRE IGUALDAD Y ELABORACIÓN DE ESTUDIOS; FORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN**

### **25. Recopilación de datos desagregados con un enfoque de derechos humanos. Elaboración de estudios para el diseño de políticas públicas**

La preocupación por la falta de datos desagregados que permitan la elaboración de políticas públicas bien fundamentadas es compartida por los organismos europeos e internacionales.

La detección de patrones de discriminación en normas, algoritmos, actitudes, conductas o en políticas públicas, requiere una recopilación de datos en diferentes fuentes y la promoción de definiciones y categorías estadísticas coherentes. Es necesario también el análisis de la casuística derivada de resoluciones administrativas y de sentencias judiciales y la elaboración de estudios rigurosos. Asimismo, la obtención de datos permite disponer de la información necesaria para poner de manifiesto la existencia de discriminación indirecta en los procedimientos administrativos y judiciales. La obligación de elaboración de estudios, estadísticas y memorias desde

<sup>703</sup> MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*, versión 1.0, disponible en: <https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/areas-prioritarias/Paginas/inteligencia-artificial.aspx>.

<sup>704</sup> La carta reconoce el derecho a la igualdad, no discriminación y la no exclusión en los entornos digitales y reconoce el derecho a que se garantice la no discriminación en las decisiones y procesos en los que se usan algoritmos. GOBIERNO DE ESPAÑA, *Carta de derechos digitales*, disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta\\_Derechos\\_Digitales\\_RedEs.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf).

<sup>705</sup> El 19 de febrero de 2020, la Comisión Europea publicó el *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial*, op. cit., un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza, por el que se marca el camino para una propuesta legislativa.





parámetros de interés público debería disponer de un marco jurídico adecuado, por lo que exigiría normativa de desarrollo.

Aunque en la CAE se están realizando cada vez más estudios e informes en materia de igualdad de trato, discriminación y también respecto a incidentes de odio, como se ha señalado a lo largo del estudio, sigue siendo necesario recopilar datos desagregados con un enfoque de derechos humanos. La elaboración de estudios relacionados con la igualdad de trato de acuerdo con los estándares internacionales existentes permitirá un mejor conocimiento de las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos de la discriminación.

La normativa sobre protección del derecho a la intimidad y a la protección de datos está también en la base de las dificultades para la recopilación de datos. No obstante, la normativa establece condiciones bajo las que la recolección y procesamiento de datos personales relevantes está permitida y, en algunos casos, como la recogida de datos sobre discapacidad o sobre la edad, no hay impedimentos legales. En este sentido, la recogida de “datos sobre igualdad”<sup>706</sup> tiene que cumplir el ordenamiento jurídico y, más específicamente, la normativa sobre protección de datos y de derechos humanos.

## **26. Formación de agentes públicos y sociales, así como de la población sobre el derecho internacional de derechos humanos y sensibilización acerca de las causas y consecuencias del racismo y la discriminación.**

La formación de los agentes públicos y privados es un objetivo fundamental de cualquier política antidiscriminatoria. La necesidad de una formación respecto a la discriminación afecta a la intervención pública, y a las empresas. La FRA, y otros organismos como la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL)<sup>707</sup>, han desarrollado numerosos recursos y herramientas de formación. En la CAE, tanto, Ikuspegi como Biltzen han colaborado en la obtención de materiales,

<sup>706</sup> La definición sobre datos de igualdad se ha recogido del manual *European handbook on equality data 2016 revision* elaborado por Timo Makkonen. Estos datos se definen como elemento de información que es útil para el propósito de describir y analizar el estado en que se encuentra la igualdad material. La información puede ser cuantitativa o cualitativa en origen. Puede incluir información añadida que refleja desigualdades o sus causas o efectos en la sociedad. El Subgrupo sobre Datos de Igualdad del Grupo de Alto Nivel sobre No discriminación, Igualdad y Diversidad de la UE propone esta misma definición, para más información ver: <https://fra.europa.eu/en/project/2019/subgroup-equality-data>.

<sup>707</sup> Agencia de la UE que promueve la cooperación policial europea e internacional a través de la formación. Para ampliar información consultar su página web: <https://www.cepol.europa.eu/es>.



organización de congresos y en la impartición de formaciones para dar a conocer el origen, alcance y marco de protección frente a la discriminación.

Es importante que dicha formación se extienda al personal de la administración de justicia, a la policía<sup>708</sup>, los servicios de atención a las víctimas y de orientación y asesoramiento jurídico (turnos de oficio de los colegios de la abogacía etc.). La Ley 15/2022 recoge expresamente la formación especializada a los miembros del Ministerio Fiscal en relación con los colectivos que son objeto de protección.

Además, debería ampliarse a los diferentes sectores de las administraciones públicas, personal de centros penitenciarios, servicios sociales, personal sanitario, personal educativo y, en general, a la función pública. Asimismo, deberían preverse formaciones específicas destinadas a agentes sociales, y al personal de los medios de comunicación.

La formación en materia de igualdad es fundamental para poder ofrecer una atención de calidad y un factor clave para fomentar el pensamiento crítico capaz de desmontar los prejuicios existentes.

Los programas de formación en materia de derechos humanos y no discriminación deben ser reforzados y ampliados incluyendo las cuestiones relativas a las medidas de protección y reparación, a la luz del nuevo marco jurídico vigente.

## **27. Sensibilización de la ciudadanía sobre reproducción de imaginarios discriminatorios**

Es clave promover una posición activa con respecto a la información que circula en los medios de comunicación y redes sociales respecto a determinados colectivos. Para ello es importante analizar, en este contexto, cuáles son los mecanismos a través de los cuales se reproducen los imaginarios discriminatorios y favorecer un pensamiento libre de prejuicios contra colectivos discriminados.

En este ámbito cobran especial interés las experiencias antirrumores que se han puesto en marcha en numerosos municipios de Euskadi, así como la red que se ha

---

<sup>708</sup> El II Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio 2022-2024 prevé en la Línea de Acción 5 el impulso de la formación, sensibilización y concienciación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la lucha contra los delitos de odio. SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURIDAD DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, *II Plan de acción de lucha contra los delitos de odio 2022-2024*, op. cit.



desarrollado para contrarrestar prejuicios y estereotipos en mensajes e informaciones.

La celebración de fechas conmemorativas en relación con la igualdad y la lucha contra la discriminación es un mecanismo útil para la erradicación de discursos vejatorios y justificadores de conductas discriminatorias.

Asimismo, en este empeño es necesario poner en conocimiento de la ciudadanía cuál es el marco jurídico aplicable a los delitos e infracciones motivadas por el odio y la discriminación, así como las previsiones en materia de infracciones y sanciones, sobre todo tras la aprobación de la Ley 15/2022 o, en su caso, de la futura normativa vasca.

En consecuencia, resulta del máximo interés que las administraciones públicas, por sí mismas o en colaboración con las organizaciones sociales de defensa de derechos de colectivos que han sido históricamente discriminados, continúen e intensifiquen los esfuerzos realizados para hacer frente a la información sesgada e inexacta que afecta a determinados colectivos y que es fuente de prejuicios y de estigmatización.

## RECOMENDACIONES

Estas recomendaciones tienen muy presente el contenido de la Ley 15/2022, integral de igualdad de trato y no discriminación, de 12 de julio, aprobada durante la elaboración del presente estudio y que es fuente de obligaciones para los poderes públicos. Asimismo, se han tenido en cuenta los informes y recomendaciones de los organismos internacionales, puesto que el reconocimiento y desarrollo del derecho a la igualdad, como un derecho humano fundamental, y la lucha contra la discriminación ha tenido lugar principalmente en el ámbito internacional.

Como ya se ha apuntado a lo largo del estudio, no se pretende realizar ninguna propuesta relacionada con las políticas públicas orientadas a promover y garantizar la igualdad de mujeres y hombres, ya que cuentan con una legislación y desarrollo propio, de amplio recorrido en las políticas públicas vascas.

De las anteriores conclusiones, podrían extraerse, de forma sintética, las siguientes **recomendaciones:**



### **1. Elaboración y aprobación de una Ley vasca integral en materia de igualdad de trato y no discriminación.**

Se estima necesario avanzar en la elaboración, ya prevista, de un marco jurídico propio destinado a garantizar con carácter general y transversal el derecho a la igualdad de trato y la prohibición de discriminación, que permita dotar de coherencia jurídica a la legislación y normativa sectorial, así como crear un marco preciso para la adopción de medidas antidiscriminatorias y de acción positiva. Ese marco jurídico debe regular, en especial, cuestiones como la protección y reparación a las víctimas, la planificación estratégica o la creación de las estructuras necesarias para promover medidas contra la discriminación que garanticen su eficacia.

### **2. Elaboración y adaptación de la normativa sectorial.**

La incorporación de estándares más elevados para la garantía del derecho a la igualdad de trato y no discriminación conlleva la necesidad de elaborar y adaptar la normativa sectorial afectada a los postulados más exigentes en materia antidiscriminatoria, mediante la evaluación y revisión de la normativa existente y, en su caso, la elaboración de nueva normativa para la incorporación de medidas antidiscriminatorias, así como de acción positiva o de otra naturaleza, y para la protección y reparación a las víctimas.

### **3. Necesidad de reflexionar sobre la creación de un organismo de igualdad, estructura o institución independiente y adecuadamente dotada en materia antidiscriminatoria en la CAE.**

La promoción de la igualdad de trato y no discriminación a nivel institucional y social exige la creación y puesta en marcha de un órgano especializado independiente con funciones en materia antidiscriminatoria. La naturaleza, amplitud y alcance de ese órgano dependerá del modelo por el que se opte.

### **4. Mejora de la coordinación multinivel con la Administración General del Estado y entre las diferentes administraciones públicas vascas.**

La lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad de trato es competencia de los diferentes niveles institucionales, por lo que para su consecución es



fundamental mantener una colaboración y coordinación entre todas las administraciones públicas.

**5. Elaboración de instrumentos de planificación y de estrategias que contemplen la lucha contra la discriminación como objeto principal y que prevean indicadores de seguimiento y su evaluación.**

La planificación administrativa debe incluir medidas dirigidas a prevenir, eliminar y corregir toda forma de discriminación por cualquier motivo prohibido en el ordenamiento jurídico. Existe un abanico amplio de propuestas posibles en este terreno, propuestas que deberán estar ancladas en un enfoque de derechos humanos y ser de aplicación tanto al sector público como al privado. Asimismo, existe un importante margen de actuación para adoptar medidas de acción positiva, en especial las relativas a la identificación policial al tratamiento de la información y a la lucha contra los incidentes racistas o de odio contra colectivos vulnerables. Igualmente resulta prioritaria la aplicación efectiva de las medidas previstas en la normativa educativa, respecto a la escuela inclusiva, la mejora de los resultados académicos y la lucha contra la segregación escolar, así como las medidas legales previstas respecto al acceso a una vivienda digna y adecuada.

**6. Impulso a la participación de las organizaciones sociales y de los colectivos objeto de discriminación en los órganos consultivos.**

La participación de los colectivos que sufren discriminación es indispensable para la formulación, aplicación y evaluación de las medidas que pretenden garantizar el derecho a la igualdad de trato y no discriminación. Por ello deben establecerse cauces procedimentales que aseguren una influencia real de estos colectivos en los órganos consultivos.

**7. Desarrollar actuaciones para hacer frente al discurso de odio.**

El impacto del discurso de odio como catalizador de conductas discriminatorias y de una discriminación sistémica hace necesario tomar en consideración las diferentes propuestas existentes, principalmente, las que están menos desarrolladas por no tener incidencia penal, así como desarrollar un instrumento, protocolo o estrategia adaptado a la situación y contexto de Euskadi.



## **8. Necesidad de información, asesoramiento y acompañamiento de las víctimas reales o potenciales de actuaciones discriminatorias o racistas.**

La garantía del derecho a la información, al asesoramiento y al acompañamiento acerca de la normativa antidiscriminatoria y su aplicación, hace necesaria la elaboración de un estudio que permita disponer de un mapa de los distintos recursos de información y asesoramiento existentes y de las prestaciones que ofrecen.

Además, hay que evaluar adecuadamente la posibilidad de crear un organismo de igualdad o bien ordenar y reforzar los diferentes servicios ya existentes en el seno de las administraciones públicas vascas, de las diferentes organizaciones sociales y de los servicios de orientación jurídica de los colegios de la abogacía y de atención a las víctimas.

## **9. Establecer medidas de prevención, protección y reparación frente a actuaciones y conductas discriminatorias de manera complementaria a la reclamación administrativa o a la denuncia ante órganos judiciales.**

Se estima necesario explorar nuevas vías para prevenir y proteger a las potenciales víctimas y a las víctimas que han sufrido un incidente discriminatorio o racista. Entre las posibles propuestas estarían las medidas de supervisión internas en los servicios públicos, las medidas preventivas, las de acción positiva o las vinculadas a la gestión de la diversidad, como son las prácticas de armonización intercultural.

La reparación puede venir mediante mecanismos alternativos a la vía judicial de resolución de conflictos como la mediación y la conciliación. Es de especial interés valorar incorporar la perspectiva restaurativa.

## **10. Articular garantías en los mecanismos de toma de decisión automatizados.**

Es preciso elaborar una normativa que prevea la adopción de medidas adecuadas de control para evitar la existencia de sesgos discriminatorios. Asimismo, evaluar y monitorizar sistemáticamente las repercusiones de los sistemas de inteligencia artificial para poder identificar y atenuar los riesgos en materia de igualdad de trato y no discriminación. Esto último exige, entre otras medidas, la transparencia en el diseño y en el uso de las aplicaciones informáticas.



Las administraciones públicas vascas también deberían velar por la adopción y la revisión periódica de las directrices y los códigos de conducta que las empresas deben observar en la programación, el uso y la comercialización de algoritmos que puedan dar lugar a un incumplimiento del derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación.

#### **11. Elaboración de estudios para el diseño de políticas públicas y recopilación de datos sobre igualdad desagregados, que integren el enfoque de derechos humanos y no discriminación.**

Es imprescindible la realización de estudios, estadísticas, memorias y diagnósticos en esta materia para detectar los mecanismos subyacentes y las causas que se esconden tras las prácticas discriminatorias, así como conocer la percepción sobre la discriminación sufrida por parte de los colectivos que la padecen y la reproducción de imaginarios racistas en la opinión pública y mediática.

Para la detección de patrones de discriminación en normas, algoritmos, o bien en actitudes y conductas, en la estructura social o en las políticas públicas es necesario la recopilación de datos sobre igualdad, con las suficientes garantías, en diferentes fuentes y la promoción de definiciones y categorías estadísticas coherentes. Asimismo, es de interés la elaboración de estudios rigurosos sobre el disfrute efectivo de los derechos o del impacto de las crisis en grupos vulnerables discriminados que permitan proponer mejoras y nuevas líneas de actuación. La recopilación de datos tanto por parte de las administraciones públicas como en el ámbito judicial y la elaboración de estadísticas desde parámetros de interés público y transparencia hace necesario disponer para ello de un marco normativo adecuado.

#### **12. Reforzar y extender los programas de formación en materia de derechos humanos y no discriminación**

Es necesario reforzar la formación en materia de igualdad de trato y no discriminación a los operadores jurídicos y a todos los sectores de las administraciones públicas, fuerzas y cuerpos de seguridad, personal de centros penitenciarios, servicios sociales, personal sanitario y, en general, a la función pública. Asimismo, debería preverse formaciones específicas destinadas a los agentes sociales, a los medios de comunicación y en los diferentes niveles educativos, formales e informales, así como



en las oposiciones para el acceso a la función pública en los diferentes servicios públicos. También destinada a la población en general.

La formación debe incluir los estándares internacionales en materia de derechos humanos, gestión de la discriminación y no discriminación con especial relevancia al marco jurídico de aplicación.

### **13. Sensibilizar a la ciudadanía vasca sobre los perjuicios de la reproducción de imaginarios discriminatorios.**

Las administraciones públicas, por sí mismas o en colaboración con las organizaciones sociales de defensa de derechos, deben intensificar los esfuerzos destinados a hacer frente a la información sesgada y claramente inexacta que afecta a determinados colectivos y que es fuente de prejuicios y de estigmatización.





# FUENTES DE INFORMACIÓN

## LEGISLACIÓN

### NACIONES UNIDAS

- Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948, 217 A (III), disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- Adhesión de España al Convenio Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965, con una reserva a la totalidad del artículo XXII (Jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia) (BOE núm. 118, de 17 de mayo de 1969), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-597>.
- Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-10733>.
- Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1977-10734>.
- Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1990), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-31312>.
- Instrumento de ratificación del Protocolo número 12 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (núm. 177 del Consejo de Europa), hecho en Roma el 4 de noviembre de 2000 (BOE núm. 64, de 14 de marzo de 2008), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-4891>.



- Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 (BOE núm. 96, de 21 de abril de 2008), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-6963>.

## CONSEJO DE EUROPA

- Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales (número 157 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995 (BOE núm. 20, de 23 de enero de 1998), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-1369>.
- Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996 (BOE núm. 139, de 11 de junio de 2021), disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-9719](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-9719).

## UNIÓN EUROPEA

- Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social (DOCE L 6/24, de 10.01.1979), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A31979L0007>.
- 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 (DOCE L 180/22, de 19.7.2000), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32000L0043>.
- 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 (DOCE L 303/16, de 2.12.2000), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32000L0078>.



- Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (DOUE L 373/37, 21.12.2004), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:32004L0113>.
- Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición) (DOUE L 204/23, 26.7.2006), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32006L0054>.
- Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones del racismo y la xenofobia mediante el Derecho penal (DOUE L 328/55, de 28.11.2008), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2008-82444>.
- Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo (DOUE L 180/1, 15.7.2010), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32010L0041&qid=1666682877675>.
- Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo (DOUE L 315/57, de 14.11.2012), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32012L0029>.
- Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (DOUE L 119/1, de 4.5.2016), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:32016R0679>.



- Tratado de la Unión Europea (DOUE C 202/1, de 7.6.2016), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) C 202/1, de 7.06.2016), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>.
- Recomendación (UE) 2018/334 de la Comisión de 1 de marzo de 2018 sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea (DOCE L 63/50, 6.03.2018), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0334&from=FR>.
- Recomendación (UE) 2018/951 de la Comisión de 22 de junio de 2018, sobre normas relativas a los organismos para la igualdad (DOUE L 167/728, de 4.7.2018), disponible en: <https://www.boe.es/doue/2018/167/L00028-00035.pdf>.
- Recomendación del Consejo de 12 de marzo de 2021 sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana (2021/C 93/01) (DOUE C93/1, de 13.3.2021), disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0319\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0319(01)&from=ES).
- Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (DOCE C 83/389, de 30.3.2021), disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>.

## ESPAÑA

- Ley 7/1985, 7 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm.10, de 12 de enero de 2000), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>.



- Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2003), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23936>.
- Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio (BOE núm. 157, de 2 de julio de 2005), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-11364>.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE núm. 106, de 24 de mayo de 2006), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7899>.
- Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas (BOE núm. 65, de 16 de marzo de 2007), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5585>.
- Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte (BOE núm. 166 de 12 de julio de 2007), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13408>.
- Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas (BOE núm. 255, de 24 de octubre d 2007), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18476>.
- Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (BOE núm. 184, de 2 de agosto de 2011, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-1324>.
- Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE núm. 134, de 5 de junio de 2013), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-5940>.



- Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (BOE núm. 289, de 4 de diciembre de 2013), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12632>.
- Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales (BOE núm. 288, de 28 de noviembre de 2014), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12326>.
- Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3439>.
- Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito (BOE núm. 101, de 28 de abril de 2015), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4606>.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>.
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430>.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>.



- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (BOE núm. 272, de 9 de 9 noviembre de 2017), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>.
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2018), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673>.
- Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del CP (BOE núm. 124, de 24 de mayo de 2019), disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7771](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7771).
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE núm. 340, de 30 de diciembre de 2020), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-17264>.
- Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual (BOE núm. 163, de 8 de julio de 2022), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-11311>.
- Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (BOE núm. 197, de 13 de julio de 2022), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-11589>.
- Ley Orgánica 6/2022, de 12 de julio, complementaria de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 167, de 13 de julio de 2022), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-11588>.
- Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-5366>.



- Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público (BOE núm. 69, de 22 de marzo de 2023), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-7417>.

## EUSKADI

- Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko (BOPV núm. 63, de 22 de marzo de 1985), disponible en: <https://ararteko.eus/es/ley-31985-de-27-de-febrero-por-la-que-se-crea-y-regula-la-institucion-del-ararteko>.
- Ley 6/1989, de 6 de Julio, de la Función Pública Vasca (BOPV núm. 144, de 28 de julio de 1989), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1989/07/8902092a.shtml>.
- Ley 20/1997, de 20 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad (BOPV núm. 246, de 24 de diciembre de 1997), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd1997006324>.
- Decreto 200/2002, de 30 de agosto, por el que se crea el Foro para la Integración y Participación Social de las ciudadanas y los ciudadanos inmigrantes en el País Vasco (BOPV núm. 175, de 16 de septiembre de 2002), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2002/09/0205147a.pdf>.
- Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (BOPV núm. 138, de 20 de julio de 2006), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2006003776>.
- Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales (BOPV núm. 132, de 6 de julio de 2012), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2012003067>.





- Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi (BOPV núm. 132, de 6 de julio de 2012), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2012003068>.
- Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (BOPV núm. 3, de 7 de enero de 2015), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2016000033>.
- Ley 3 /2015, de 18 de junio, de Vivienda (BOPV núm. 119, de 26 de junio de 2015), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2015002853>.
- Decreto 234/2015, de 22 de diciembre, sobre la documentación administrativa de las personas transexuales (BOPV núm. 5, de 11 de enero de 2016), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2016000069>.
- Ley 9/2019, de 27 de junio, de modificación de la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales (BOPV núm. 129, de 9 de julio de 2019), disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2019003347>.

## BIZKAIA

- Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, para la Igualdad de Mujeres y Hombres (Boletín Oficial de Bizkaia núm. 135, de 13 de julio de 2018), disponible en: [https://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao\\_bob/2018/07/13/I-695\\_cas.pdf?hash=096e81adb5faddb38d482d207377e0b1](https://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2018/07/13/I-695_cas.pdf?hash=096e81adb5faddb38d482d207377e0b1).



## CATALUNYA

- Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 2801, 8 de febrero de 1999), disponible en: <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=182811>.
- Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de igualdad de trato y no discriminación (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 8307, de 31 de diciembre de 2020), disponible en: <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=890227>.

## NAVARRA

- Ley Foral 13/2023, de 5 de abril, de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia (Boletín Oficial de Navarra, núm. 83, de 24 de abril de 2023), disponible en: <https://bon.navarra.es/es/anuncio/-/texto/2023/83/0>.

## PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

- ALEMANIA, Netzwerkdurchsetzungsgesetz, 01.09.2017, disponible en: <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html>.
- FINLANDIA, Uulkomaalaislaki, 30.04.2004/301, disponible en: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>.  
Yhdenvertaisuuslaki, 30.12.2014/1325, disponible en: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2014/en20141325.pdf>.
- REINO UNIDO, Equality Act 2006, disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/3/contents>.  
Equality Act 2010, 2010, disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents>.



## RECOMENDACIONES Y RESOLUCIONES

### **NACIONES UNIDAS**

- Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrado en Durban (Sudáfrica) en 2001, disponible en: [https://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban\\_sp.pdf](https://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban_sp.pdf).

### **ASAMBLEA GENERAL**

- Resolución de la Asamblea General 48/134 de 20 de diciembre de 1993: Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, disponible en: [http://www.oas.org/DIL/ESP/Res\\_48-134\\_UN.pdf](http://www.oas.org/DIL/ESP/Res_48-134_UN.pdf).

### **COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (CDH)**

- Observación General nº 11: Artículo 20, 19º período de sesiones (1983), disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CCPR/00\\_2\\_obs\\_grales\\_Cte%20Der-Hum%20%5BCCPR%5D.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20Der-Hum%20%5BCCPR%5D.html).
- Observación General nº 18: No discriminación, 37º periodo de sesiones (1989), disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CCPR/00\\_2\\_obs\\_grales\\_Cte%20Der-Hum%20%5BCCPR%5D.html#GEN18](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20Der-Hum%20%5BCCPR%5D.html#GEN18).

### **COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (CDESC)**

- Observación General nº 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/659980?ln=es>.



## COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW)

- Proyecto de Recomendación General nº 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338>.

## COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL (CERD)

- Recomendación General nº 1 relativa a las obligaciones de los Estados Parte (artículo 4 de la Convención), quinto periodo de sesiones (1972), A/87/18, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CERD/00 3 obs grales CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CERD/00%203%20obs%20grales%20CERD.html).
- Recomendación General nº 7 relativa a la aplicación del artículo 4 de la Convención, 32º periodo de sesiones (1985), A/40/18, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CERD/00 3 obs grales CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CERD/00%203%20obs%20grales%20CERD.html). <https://digitallibrary.un.org/record/100673?ln=es>.
- Recomendación General nº 8 relativa a la interpretación y aplicación de los párrafos 1 y 4 del artículo 1 de la Convención, 38º período de sesiones (1990), A/45/18, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CERD/00 3 obs grales CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CERD/00%203%20obs%20grales%20CERD.html).
- Recomendación General nº 13 relativa a la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley en cuanto a la protección de los derechos humanos, 42º periodo de sesiones (1993), A/48/18, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CERD/00 3 obs grales CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CERD/00%203%20obs%20grales%20CERD.html).
- Recomendación General nº 17 relativa al establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención, 42º periodo de sesiones (1993), A/48/18, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CERD/00 3 obs grales CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CERD/00%203%20obs%20grales%20CERD.html).



- Recomendación General nº 25 relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, 56º periodo de sesiones (2000), disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html).
- Recomendación General nº 27 relativa a la discriminación de los romaníes, 57º periodo de sesiones (2000), disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html).
- Recomendación General nº 30: Discriminación contra los no ciudadanos, 65º periodo de sesiones (2004), disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html#GEN30](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html#GEN30).
- Recomendación General nº 31 sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, 65º periodo de sesiones (2005), disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html).
- Recomendación General nº 32: Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, CERD/C/GC/32, 29 de septiembre de 2009, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html#GEN32](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html#GEN32).
- Recomendación General nº 34: Discriminación racial contra afrodescendientes, CERD/C/GC/34, 3 de octubre de 2011, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html#GEN34](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html#GEN34).
- Recomendación General nº 35: La lucha contra el discurso de odio racista, adoptada en el 83º periodo de sesiones (12 a 30 de agosto de 2013), CERD/C/GC/35, disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/00\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html).
- Comunicación núm. 56/2014, 6 de enero de 2016, CERD/C/88/D/56/2014, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/833654>.



- Recomendación general núm. 36 (2020), relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden, 17 diciembre 2020, CERD/C/GC/36, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3897913?ln=es>.

### **COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CPD)**

- Observación General n° 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación, CRPD/C/GC/6, 26 de abril de 2018, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/1626976>.

### **CONSEJO DE EUROPA**

#### **COMITÉ DE MINISTROS**

- Recomendación Rec(2000)23 del Comité de Ministros a los estados miembros relativa a la independencia y las funciones de las autoridades de regulación del sector de la radiodifusión, adoptada el 20 de diciembre de 2000, disponible en: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804e0322](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804e0322).
- Declaración relativa a la independencia y las funciones de las autoridades de regulación del sector de la radiodifusión, adoptada el 26 de marzo de 2008, disponible en: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d3c1e](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3c1e).
- Recomendación CM/Rec(2018)1 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre el pluralismo de los medios de comunicación y la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, adoptada el 7 de marzo de 2018, disponible en: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680790e13](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680790e13).
- Recomendación CM/Rec(2022)16 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre cómo combatir los delitos de odio, adoptada el 20 de mayo de 2022, disponible en: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680a67955](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a67955).



## COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA (ECRI)

- Recomendación núm. 2 de Política General: Organismos de promoción de la igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional, adoptada el 13 de junio de 1997 y revisada el 7 de diciembre de 2017, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.2>.
- Recomendación núm. 3 de Política General: la lucha contra el racismo y la intolerancia hacia los roma/gitanos, adoptada el 6 de marzo de 1998, CRI(98)29, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.3>.
- Recomendación núm. 4 de Política General: Encuestas nacionales sobre la experiencia y la percepción de la discriminación y del racismo por las víctimas potenciales, aprobada el 6 de marzo de 1998, CRI(98)30, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.4>.
- Recomendación núm. 5 de Política General sobre la prevención y lucha contra el racismo y la discriminación de las personas musulmanas, adoptada el 16 de marzo de 2000 y revisada el 8 de diciembre de 2021, disponible en <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.5>.
- Recomendación núm. 6 de Política General sobre la lucha contra la difusión de material racista, xenófobo y antisemita a través de Internet, adoptada el 15 de diciembre de 2006, CRI(2001)1, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.6>.
- Recomendación núm. 7 de Política General sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial, aprobada el 13 de diciembre de 2002 y revisada el 7 de diciembre de 2017, CRI(2003)8REV, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.7>.



- Recomendación núm. 10 de Política General: La lucha contra el racismo y la discriminación racial en la educación escolar y a través de ella, adoptada el 15 de diciembre de 2006, CRI(2007)6, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.10>.
- Recomendación núm. 11 de Política General sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito policial, adoptada el 29 de junio de 2007, CRI(2007)39, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.11>.
- Recomendación núm. 13 de Política General sobre la lucha contra el antigitanismo y las discriminaciones contra los romaníes/gitanos, adoptada el 24 de junio de 2011, CRI(2011)37, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.13>.
- Recomendación núm. 14 de Política General: La lucha contra el racismo y la discriminación racial en el empleo, adoptada el 22 de junio de 2012, CRI(2012)48, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.14>.
- Recomendación núm. 15 de Política General relativa a la lucha contra el discurso de odio, adoptada el 8 de diciembre de 2015, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.15>.

#### COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES (CEDS)

- Declaración interpretativa del artículo 15, disponible en: [http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2007\\_03/Ob/EN](http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2007_03/Ob/EN).





## UNIÓN EUROPEA

### COMISIÓN EUROPEA

- 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 {SEC(2008) 2180} {SEC(2008) 2181}, COM(2008) 426 final, Bruselas, 2.7.2008, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX%3A52008PC0426>.
- Documento de trabajo elaborado por los servicios de la Comisión, Documento analítico, que acompaña a los documentos de Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la normativa para organismos de promoción de la igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico, igualdad de trato en el ámbito del empleo y la ocupación entre personas independientemente de su religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual, igualdad de trato entre mujeres y hombres en cuestiones de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se suprimen el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE y el artículo 12 de la Directiva 2004/113/CE, y de Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la normativa para organismos de promoción de la igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en asuntos de empleo y ocupación, y por la que se suprimen el artículo 20 de la Directiva 2006/54/CE y el artículo 11 de la Directiva 2010/41/UE, SWD(2022) 386 final, Bruselas, 7.12.2022, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0386&qid=1670963336357>.
- Propuesta de Directiva del Consejo sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en asuntos de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se suprimen el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE y el artículo 12 de la Directiva 2004/113/CE, COM(2022) 689 final, Bruselas, 7.12.2022, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0689&qid=1677072337793>.



- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en asuntos de empleo y ocupación, y por la que se suprimen el artículo 20 de la Directiva 2006/54/CE y el artículo 11 de la Directiva 2010/41/UE, COM(2022) 688 final, Bruselas, 7.12.2022, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0688&qid=1677072514308>.

### CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

- Propuesta de recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos {SWD(2020) 530}, COM/2020/621 final, Bruselas, 7.10.2020, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:621:FIN>.

### PARLAMENTO EUROPEO

- Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de abril de 2015, con ocasión del Día Internacional del Pueblo Gitano: antigitanismo en Europa y reconocimiento por la UE del día de conmemoración del genocidio del pueblo gitano durante la Segunda Guerra Mundial (2015/2615(RSP)), disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0095\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0095_ES.html).
- Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2017 sobre los aspectos de la integración de los gitanos en la Unión relacionados con los derechos fundamentales: combatir el antigitanismo [2017/2038 (INI)], disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0413\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0413_ES.html).
- Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la necesidad de reforzar el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de los Gitanos para el período posterior a 2020 y de intensificar la lucha contra el antigitanismo, de 12 de febrero de 2019 (2019/2509(RSP)), disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2019-0098\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2019-0098_ES.html).



- Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2019, sobre la necesidad de reforzar el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de los Gitanos para el período posterior a 2020 y de intensificar la lucha contra el antigitanismo (2019/2509(RSP)), disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0075\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0075_ES.html).
- Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2019, sobre los derechos fundamentales de las personas de ascendencia africana en Europa, (2018/2899(RSP)), disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0239\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0239_ES.html).
- Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre la aplicación de las estrategias nacionales de integración de los gitanos: lucha contra las actitudes negativas hacia las personas de origen gitano en Europa, (2020/2011(INI)), disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0229\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0229_ES.pdf).

## **EUSKADI**

### **PARLAMENTO VASCO**

- De lugares o centros de culto y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco, Proyecto de ley, 02.07.2021, nº de expediente 12\09\01\00\00011, disponible en: [https://www.legebiltzarra.eus/ords/f?p=120:18:1209615517233::NO:RP,RIR:P18\\_ID,P18\\_EX-PAND:75817,N](https://www.legebiltzarra.eus/ords/f?p=120:18:1209615517233::NO:RP,RIR:P18_ID,P18_EX-PAND:75817,N).

### **ARARTEKO**

- Resolución del Ararteko, de 6 de noviembre de 2006, por la que se comunican al Ayuntamiento de Sestao, al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y al Departamento de Relaciones Municipales y Urbanismo de la Diputación Foral de Bizkaia las conclusiones y recomendaciones sobre el proceso de regeneración del municipio de Sestao, disponible en: <https://ararteko.eus/es/resolucion-del-ararteko-de-6-de-noviembre-de-2006-0>.



- Resolución del Ararteko, de 30 de marzo de 2009, por la que se recomienda al Ayuntamiento del Valle de Trápaga-Trapagaran que expida el certificado de inscripción en el padrón municipal, reconozca a todos los miembros de una familia como vecinos del municipio, participe en la gestión de las actuaciones conducentes a que la familia ocupe la vivienda de la que es arrendataria y promueva la convivencia social normalizada, disponible en: <https://ararteko.eus/es/resolucion-del-ararteko-de-30-de-marzo-de-2009>.
- Recomendación General del Ararteko 4/2010, de 23 de diciembre: Abolición de barreras administrativas formales a familias homoparentales y a parejas o matrimonios del mismo sexo, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-42010-de-23-de-diciembre-0>.
- Recomendación General del Ararteko 3/2011, de 5 de octubre: Necesidad de desarrollar protocolos de actuación para la intervención en los asentamientos de personas gitanas de origen comunitario que viven en la Comunidad Autónoma del País Vasco, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-32011-de-5-de-octubre-0>.
- Recomendación General del Ararteko 7/2011, de 28 de octubre: El sistema de garantías en las actuaciones y prácticas policiales, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-72011-de-28-de-octubre-0>.
- Recomendación General del Ararteko 2/2013, de 5 de febrero: Necesidad de garantizar la accesibilidad universal en aquellos edificios residenciales colectivos que dispongan de barreras arquitectónicas, en especial mediante la instalación de ascensores, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-22013-de-5-de-febrero-0>.
- Recomendación General del Ararteko 4/2013, de 4 de marzo: Establecimiento en las normas reguladoras de las bolsas de contratación temporal, de medidas de discriminación positiva que faciliten el acceso de las personas con discapacidad a aquellos puestos de trabajo que sean adecuados a sus características, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-42013-de-4-de-marzo-0>.



- Recomendación General del Ararteko 6/2013, de 27 de junio: Necesidad de revisar la normativa reguladora del ejercicio del derecho de admisión y de la prohibición de discriminación en el acceso a los establecimientos privados abiertos al público, así como la regulación y aplicación del procedimiento sancionador y del sistema de garantías en la tramitación de las reclamaciones, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-62013-de-27-de-junio>.
- Recomendación General del Ararteko 8/2013, de 24 de septiembre: Limitación derivada del empadronamiento previo, en el acceso a la asistencia sanitaria a las personas que no tienen la condición de aseguradas en el Sistema Nacional de Salud, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-82013-de-24-de-setiembre-0>.
- Resolución 2014R-25-14 del Ararteko, de 10 de diciembre de 2014, por la que se recomienda al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco que adopte medidas para prevenir y controlar la elaboración de perfiles raciales en la Ertzaintza, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/resolucion-2014r-25-14-del-ararteko-de-10-de-diciembre-de-2014>.
- Resolución 2015NI-1065-14 del Ararteko, de 5 de mayo de 2015, por la que concluye una actuación relativa a la denegación de una prestación de Renta de Garantía de Ingresos por parte de Lanbide, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/resolucion-2015ni-1065-14-del-ararteko-de-5-de-mayo-de-2015>.
- Resolución 2015R-1595-15 del Ararteko, de 25 de noviembre de 2015, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que revise el proyecto de arquitectura y actividad de la nueva estación de autobuses en tramitación, procurando que el diseño previsto de las dársenas garantice el principio de accesibilidad universal, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/resolucion-2015r-1595-15-del-ararteko-de-25-de-noviembre-de-2015>.
- Resolución 2016R-576-15 del Ararteko, de 12 de febrero de 2016, por la que se recomienda a Osakidetza que establezca cauces de diálogo y responda a las inquietudes, críticas y demandas de información planteadas ante ese organismo por las familias de menores de edad con una identidad o expresión de género diversa, y que tenga en cuenta una serie de pautas y principios en la atención a



estas personas, así como en la elaboración de la guía clínica prevista en el artículo 9 de la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/resolucion-2016r-576-15-del-ararteko-de-12-de-febrero-de-2016>.

- Resolución 2016NI-811-14 del Ararteko, de 25 de febrero de 2016, por la que se concluye la actuación iniciada con motivo de la queja relativa a la necesidad de un reparto más equilibrado del alumnado inmigrante entre los centros educativos de Lasarte-Oria, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/resolucion-2016ni-811-14-del-ararteko-de-25-de-febrero-de-2016>.
- Resolución 2019R-597-19 del Ararteko, de 6 de noviembre de 2019, que recomienda al Departamento de Educación del Gobierno Vasco que evalúe el impacto que puedan tener las decisiones de planificación que ya han sido adoptadas para el curso 2019-2020 en el caso de los centros educativos sostenidos con fondos públicos de educación infantil y de primaria de Ordizia, y que adopte las medidas correctoras que puedan contribuir a favorecer un mayor equilibrio entre dichos centros en la distribución del alumnado escolarizado, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/resolucion-2019r-597-19-del-ararteko-de-6-de-noviembre-de-2019>.
- Recomendación General del Ararteko 4/2020, de 5 de noviembre de 2020: Necesidad de reforzar la atención ciudadana para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y de adoptar medidas para luchar contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia de la COVID-19, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-42020-de-5-de-noviembre-de-2020>.
- Resolución 2022R-589-21 del Ararteko, de 24 de febrero de 2022, por la que recomienda al Ayuntamiento de Ordizia que revise las ayudas económicas que se vienen concediendo al centro educativo Jakintza ikastola, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/resolucion-2022r-589-21-del-ararteko-de-24-de-febrero-de-2022>.



## JURISPRUDENCIA

### TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (TEDH)

- STEDH de 24 de febrero de 1997, Haes y Gijssels c. Bélgica, ECLI:CE:ECHR:1997:0224JUD001998392, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163983>.
- STEDH de 6 de abril de 2000, Thlimmenos c. Grecia, ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD003436997, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162517>.
- STEDH de 10 de noviembre de 2005, Leyla Sahin c. Turquía, ECLI:CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-70956>.
- STEDH de 3 de mayo de 2007, Noventa y siete miembros de la Congregación de Testigos de Jehová de Gldani y otros cuatro c. Georgia, ECLI:CE:ECHR:2007:0503JUD007115601, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80395>.
- STEDH de 13 de noviembre de 2007, Asunto DH y otros c. la República Checa, ECLI:CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-139015>.
- STEDH de 9 de febrero de 2012, Vejdeland y otros c. Suecia, ECLI:CE:ECHR:2012:0209JUD000181307, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109046>.
- STEDH de 12 de junio de 2012, N. B. c. Eslovaquia, ECLI:CE:ECHR:2012:0612JUD002951810, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111427>.
- STEDH de 24 de julio de 2012, B.S. c. España, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004715908, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-148104>.



- STEDH de 24 de julio de 2012, Đorđević c. Croacia, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004152610, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112322>.
- STEDH de 24 de febrero de 2015, Karaahmed c. Bulgaria, ECLI:CE:ECHR:2015:0224JUD003058713, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-152382>.
- STEDH de 23 de febrero de 2016, Çam c. Turquía, ECLI:CE:ECHR:2016:0223JUD005150008, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161149>.
- STEDH de 15 de marzo de 2016, Novruk y otros c. Russia, disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161379>.
- STEDH de 22 de marzo de 2016, Sousa Goucha c. Portugal, ECLI:CE:ECHR:2016:0322JUD007043412, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161527>.
- STEDH de 12 de abril de 2016, M.C. y A.C. c. Rumanía, ECLI:CE:ECHR:2016:0412JUD001206012, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161982>.
- STEDH de 25 de octubre de 2017, Carvalho Pinto de Sousa Morais c. Portugal Application, ECLI:CE:ECHR:2017:0725JUD001748415, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175659>.
- STEDH de 30 de enero de 2018, Enver Şahin c. Turquía, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD002306512, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-180499>.





## TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE)

- STJUE de 15 de mayo de 1986, Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, C-222/84, ECLI:EU:C:1986:206, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0222>.
- STJUE de 2 de agosto de 1993, Marshall c. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority, C-271/91, ECLI:EU:C:1993:335, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61991CJ0271>.
- STJUE de 11 de julio de 2006, Sonia Chacón Navas c. Eurest Colectividades SA, C-13/05, ECLI:EU:C:2006:456, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0013>.
- STJUE de 12 de mayo de 2011, Runevič-Vardyn y Paweł Wardyn c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija y otros, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0391>.
- STJUE de 21 de julio de 2011, Gerhard Fuchs y Peter Köhler c. Land Hessen, C-159/10 y C-160/10, ECLI:EU:C:2011:508, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62010CJ0159>.
- STJUE de 11 de abril de 2013, Jette Ring c. Dansk almennyttigt Boligselskab y Skouboe Werge c. Pro Display, C335/11 y C 337/11, ECLI:EU:C:2013:222, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:62011CJ0335>.
- STJUE de 25 de abril de 2013, Asociația Accept c. Consiliul National pentru Combaterea a Discriminării, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:27562, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0081>.
- STJUE de 26 de septiembre de 2013, Glennie Kristensen c. Experian A/S, C-476/11, ECLI:EU:C:2013:590, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1491223217526&uri=CELEX:62011CJ0476>.



- STJUE de 24 de noviembre de 2016, David L. Parris c. Trinity College Dublin y otros, C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62015CN0443&qid=1673353783599>.
- STJUE de 14 de marzo de 2017, Achbita y Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G4S Secure Solutions NV, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0157>.

### OTROS TRIBUNALES INTERNACIONALES

- COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES (CEDS), Autism-Europe c. Francia, Reclamación no. 13/2002, 4 de noviembre de 2003, disponible en: <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-13-2002-dmerits-en>.
- TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA RUANDA, Fiscalía c. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza y Hassan Ngeze, Asunto n.o ICTR-99-52-T.

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (TC)

- STC 128/1987, de 16 de julio, ECLI:ES:TC:1987:128, disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/860>.
- STC 108/1989, de 8 de junio, ECLI:ES:TC:1989:108, disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1314>.
- STC 98/2003, de 2 de junio, ECLI:ES:TC:2003:98, disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4873>.
- STC Pleno 235/2007, de 7 de noviembre de 2007, ECLI:ES:TC:2007:235, disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6202>.
- STC 31/2014, de 24 de febrero, ECLI:ES:TC:2014:31, disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23819>.



- STC 177/2015, de 22 de julio, ECLI:ES:TC:2015:177, disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/24578>.
- STC 3/2018, de 22 de enero, ECLI:ES:TC:2018:3, disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/25560>.
- STC 87/2019, de 20 de junio, ECLI:ES:TC:2019:87, disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25970>.
- STC 51/2021, de 15 de marzo de 2021, ECLI:ES:TC:2021:51, disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26642>.

#### **TRIBUNAL SUPREMO (TS)**

- STS 314/2015 de 4 de mayo de 2015, ECLI:ES:TS:2015:2446, disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/5ebb96e34c1c063c>.
- STS 437/2022, de 4 de mayo, ECLI:ES:TS:2022:1644, disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/documento/AN/9955503/estructura%20del%20delito/20220513>.

#### **TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO**

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, 377/2021, de 7 de octubre de 2021, ECLI: ES:TSJPV:2021:2790, disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/22462cfa18e9ec80/20220221>.



## BIBLIOGRAFÍA

ACHUTEGUI OTALAUERRUCHI, P., Victimización de los delitos de odio. Aproximación a sus consecuencias y a las respuestas institucional y social, *Revista de Victimología/Journal of Victimologia*, núm. 5, 2017, pp. 33-61, DOI 10.12827/RVJV.5.02, disponible en: <http://www.huygens.es/journals/index.php/revista-de-victimologia/article/view/82/32>.

AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (FRA), *Compendium of practices for equality data collection* [en línea], disponible en: <https://fra.europa.eu/en/promising-practices-list?page=3>.

- *Monitoring framework for an EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation: Objectives and indicators*, disponible en: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/2020-portfolio\\_of\\_indicators\\_working-paper\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2020-portfolio_of_indicators_working-paper_en.pdf).
- *Access to justice in cases of discrimination in the EU: steps to further equality*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/17561>.
- *Informe sobre los derechos fundamentales 2017, Dictámenes de la FRA*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2017, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/17329>.
- *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Main results*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2017, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/268615>.
- *Informe sobre los derechos fundamentales 2018, Dictámenes de la FRA*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/833591>.
- *Manual de legislación europea contra la discriminación*, edición de 2018, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/849156>.



- *Coronavirus Pandemic in the EU: Impact on Roma and Travellers. Bulletin #5, 1 March - 30 June 2020*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/06170>.
- *Informe sobre los derechos fundamentales 2019, Dictámenes de la FRA*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/84358>.
- *Informe sobre los derechos fundamentales 2020, Dictámenes de la FRA*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/609538>.
- *Roma and Travellers in Six Countries: Roma and Travellers Survey*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/30472>.
- *Informe sobre los derechos fundamentales 2021, Dictámenes de la FRA*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/523299>.
- *Human Rights cities in the EU: a framework for reinforcing rights locally*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/908860>.
- *Bias in Algorithms: Artificial Intelligence and Discrimination*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2022, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2811/25847>.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH), *Ficha sobre la incitación al odio*, disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Articles19-20/ThresholdTestTranslations/Rabat\\_threshold\\_test\\_Spanish.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Articles19-20/ThresholdTestTranslations/Rabat_threshold_test_Spanish.pdf).

- *Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2006, disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FAQen.pdf>.



- *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/627147?ln=es>.
- *A human rights-based approach to data. Leaving no one behind in the 2030 Agenda for sustainable development*, Naciones Unidas, Ginebra, 2018, disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>.
- *Enfoque de datos basado en derechos humanos: que nadie se quede atrás en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 2018, disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData_SP.pdf).

ALLIANCE AGAINST ANTIGYPSYISM, *Antigypsyism reference paper*, version junio 2017, disponible en: <http://antigypsyism.eu/reference-paper-on-antigypsyism/>.

ANDALUCÍA ACOGE, *Guía práctica para la aplicación del estatuto de la víctima*, disponible en: <https://acoge.org/wp-content/uploads/2017/03/GuiaEstatutoVictima.pdf>.

ANDUJAR LLOSA, Andrea y otros, *Jóvenes y racismo. Estudio sobre las percepciones y actitudes racistas y xenófobas entre la población joven de España*, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación Fad Juventud, Madrid, 2022, DOI 10.5281/zenodo.7268038, disponible en: <https://www.adolescenciayjuventud.org/publicacion/jovenes-y-racismo/>.

ARARTEKO, *Accesibilidad en edificios de uso público de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2003, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/accesibilidad-en-edificios-de-uso-publico-en-la-capv>.

- Los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas deben dotarse de códigos de conducta con relación al tratamiento de la información que proporcionan sobre la inmigración, EN: *Informe Parlamento Vasco 2004*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2005, pp. 559-569, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/los-cuerpos-policiales-dependientes-de-las-administraciones-publicas-vascas-deben-dotarse-de-codigos-de-conducta>.



[con-relacion-al-tratamiento-de-la-informacion-que-proporcionan-sobre-la-inmigracion.](#)

- La adecuación de los servicios públicos de los cementerios a las distintas creencias religiosas. Especial referencia a la comunidad musulmana, EN: *Informe del Ararteko al Parlamento Vasco año 2008*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2009, pp. 689-701, disponible en: [https://www.ararteko.eus/es/la-adequacion-de-los-servicios-publicos-de-los-cementerios-las-distintas-creencias-religiosas-especial-referencia-la-comunidad-musulmana.](https://www.ararteko.eus/es/la-adequacion-de-los-servicios-publicos-de-los-cementerios-las-distintas-creencias-religiosas-especial-referencia-la-comunidad-musulmana)
- *La situación de las personas transgénero y transexuales en Euskadi*, Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2009, disponible en: [https://www.ararteko.eus/es/la-situacion-de-las-personas-transgenero-y-transexuales-en-euskadi.](https://www.ararteko.eus/es/la-situacion-de-las-personas-transgenero-y-transexuales-en-euskadi)
- *Diagnóstico de accesibilidad del sistema de transporte público en la CAPV*, Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2011, disponible en: [https://www.ararteko.eus/es/diagnostico-de-accesibilidad-del-sistema-de-transporte-publico-en-la-capv.](https://www.ararteko.eus/es/diagnostico-de-accesibilidad-del-sistema-de-transporte-publico-en-la-capv)
- *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi: situación actual y propuestas*, Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2016, disponible en: [https://www.ararteko.eus/es/la-situacion-de-los-servicios-sociales-municipales-en-la-comunidad-autonoma-de-euskadi-situacion-actual-y-propuestas-de-mejora-0.](https://www.ararteko.eus/es/la-situacion-de-los-servicios-sociales-municipales-en-la-comunidad-autonoma-de-euskadi-situacion-actual-y-propuestas-de-mejora-0)
- *Diagnóstico de la accesibilidad en los hospitales de la CAPV para personas con discapacidad*, Informe extra-ordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2017, disponible en: [https://www.ararteko.eus/es/diagnostico-de-accesibilidad-en-los-hospitales-de-la-capv-para-las-personas-con-discapacidad-0.](https://www.ararteko.eus/es/diagnostico-de-accesibilidad-en-los-hospitales-de-la-capv-para-las-personas-con-discapacidad-0)
- *Informe anual al Parlamento Vasco 2018*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2019, disponible en: [https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2018.](https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2018)



- *Administración digital y relaciones con la ciudadanía; su aplicación a las administraciones públicas vascas. Resumen ejecutivo del estudio*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, octubre 2021, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/administracion-digital-y-relaciones-con-la-ciudadania-su-aplicacion-las-administraciones-publicas-vascas-0>.
- *Informe anual al Parlamento Vasco 2021*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2022, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2021>.
- *Una experiencia innovadora de justicia restaurativa en el Ararteko-Defensoría del Pueblo del País Vasco: análisis de un primer círculo restaurativo*, Ararteko, 2022, disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/analisis-de-un-primer-circulo-restaurativo>.

ARARTEKO y otros, *RainbowHas: derechos por medio de Alianzas: innovando y creando redes en casa y en la escuela*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2015, disponible en, <https://www.ararteko.eus/es/rainbowhas-derechos-por-medio-de-alianzas-innovando-y-creando-redes-en-casa-y-en-la-escuela>.

ASOCIACIÓN MATIZ, *Manual de competencias interculturales aplicadas al desarrollo de proyectos en la Administración Pública*, Fundación general Universidad La Laguna, La Laguna, 2020, disponible en: <http://www.ciudadesinterculturales.com/wp-content/uploads/2020/12/kulturarteko-gaitasunen-eskuliburua.pdf>.

AYUNTAMIENTO DE ERRENTERIA, *Diagnostico sobre las realidades de la población LGTBI en Errenteria*, Ayuntamiento de Errenteria, junio 2019, disponible en: <https://herribizia.errenteria.eus/es/lgtbi/>.

AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, Acuerdo político de compromiso por la convivencia en Vitoria-Gasteiz, ciudad de convivencia, EN: *Notas de prensa, Vitoria-gasteiz.org* [online], 21 marzo 2016, disponible en: <https://blogs.vitoria-gasteiz.org/medios/2016/03/21/acuerdo-politico-de-compromiso-por-la-convivencia-en-vitoria-gasteiz/>.

- *II Plan de Convivencia y Diversidad 2023-2030: Hacia el derecho a la ciudad: una ciudadanía inclusiva y libre de discriminación*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2022, disponible en: <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/81/99/98199.pdf>.





BOUCHARD, Gerard y TAYLOR, Charles, *Fonder l'avenir: le temps de la conciliation*, Commission de Consultation sur les Pratiques d'Accommodement reliées aux Différences Culturelles, Quebec, 2008, disponible en: <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/66277>.

- *Construir el futuro: el tiempo de la reconciliación*, Ikuspegi, Observatorio Vasco de Inmigración, Bilbao, 2010, disponible en: [https://www.ikuspegi.eus/documentos/investigaciones/2010txostena5\\_cas\\_opt.pdf](https://www.ikuspegi.eus/documentos/investigaciones/2010txostena5_cas_opt.pdf).

CÁTEDRA DE DERECHOS HUMANOS Y PODERES PÚBLICOS DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO, *Informe de incidentes de odio en Euskadi*, Departamento de Seguridad, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2018-, disponible en: <https://www.ertzaintza.euskadi.eus/lfr/web/ertzaintza/informe-incidentes-odio-euskadi>.

- *Informe de incidentes de odio en Gipuzkoa (2016-2019)*, disponible en: <https://www.gipuzkoa.eus/documents/2456908/74a2d7b7-d073-aec6-7202-df92ee9a0854>.
- *Informe de incidentes de odio de Euskadi 2021*, Departamento de Seguridad, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2022, disponible en: [https://bi-deoak2.euskadi.eus/2022/04/11/news\\_76483/INFORME\\_DE\\_INCIDENTES\\_DE\\_ODIO\\_DE\\_EUSKADI\\_2021.pdf](https://bi-deoak2.euskadi.eus/2022/04/11/news_76483/INFORME_DE_INCIDENTES_DE_ODIO_DE_EUSKADI_2021.pdf).

CHOPIN, I. y GERMAINE, C., *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2021: the 27 EU member states, Albania, Iceland...*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2022, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/909649>.

CIDALIA, *Inclusión, gestión de la diversidad y lucha contra el racismo y la xenofobia: actuaciones de las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales*, Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, Madrid, [2020], disponible en: [https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/PDF-1-INFORME-LARGO-CCAA-AC-03112020\\_OK.pdf](https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/PDF-1-INFORME-LARGO-CCAA-AC-03112020_OK.pdf).

COBREROS MENDAZONA, Edorta, Discriminación por indiferenciación: estudio y propuesta, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, septiembre-diciembre 2007, pp. 71-114, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/26209redc81003.pdf>.



*CÓDIGO de Conducta para la lucha contra la incitación ilegal al odio en internet*, 30 junio 2016, disponible en: [https://commission.europa.eu/document/551c44da-baae-4692-9e7d-52d20c04e0e2\\_es](https://commission.europa.eu/document/551c44da-baae-4692-9e7d-52d20c04e0e2_es).

COMISIÓN EUROPEA, *Código de Conducta acordado con Facebook, Microsoft, Twitter and YouTube para facilitar la notificación de comentarios que contienen discurso de odio en las plataformas y suprimirlos si son ilegales*, disponible en: <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/54300/e>.

- *Developing anti-discrimination law in Europe*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2010, disponible en: [https://op.europa.eu/en/search-results?p\\_p\\_id=eu\\_europa\\_publications\\_portlet\\_pagination\\_PaginationPortlet\\_INSTANCE\\_gDBsAazqs5X2&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&queryText=Developing%20anti-discrimination%20law%20in%20Europe&facet.collection=EU-Pub&sortBy=RELEVANCE-DESC&SEARCH\\_TYPE=SIMPLE&QUERY\\_ID=257039104&&resultsPerPage=10&startRow=1&QUERY\\_ID=257039104](https://op.europa.eu/en/search-results?p_p_id=eu_europa_publications_portlet_pagination_PaginationPortlet_INSTANCE_gDBsAazqs5X2&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&queryText=Developing%20anti-discrimination%20law%20in%20Europe&facet.collection=EU-Pub&sortBy=RELEVANCE-DESC&SEARCH_TYPE=SIMPLE&QUERY_ID=257039104&&resultsPerPage=10&startRow=1&QUERY_ID=257039104).
- *Informe conjunto sobre la aplicación de la 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 ("Directiva de igualdad de género" y la 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 ("Directiva de igualdad de empleo")* {SWD(2014) 5 final}, COM/2014/02 final, Bruselas, 17.1.2014, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:52014DC0002>.
- *Revisión intermedia del Marco europeo de estrategias nacionales de integración de los Gitanos* {SWD(2017) 286 final}, COM(2017) 458 final, Bruselas, 30.8.2017, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0458&from=LV>.
- *Informe sobre la evaluación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos hasta 2020*, COM/2018/785 final, Bruselas, 4.12.2018, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0785>.



- A EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance, EN: *European Commission, Newsroom* [en línea], 18.03.2019, disponible en: <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51025/en>.
- *Libro blanco sobre la inteligencia artificial, un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*, COM(2020) 65 final, Bruselas, 19.2.2020, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0065>.
- *Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)*, COM/2020/258 final, Bruselas, 24.6.2020, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0258#footnoteref67>.
- *Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025*, COM(2020) 565 final, Bruselas, 18.9.2020, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0565&from=ES>.
- *Una Unión de la igualdad: Marco Estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos*, COM/2020/620 final, Bruselas, 7.10.2020, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020DC0620>.
- *Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025*, COM(2020) 698 final, Bruselas, 12.11.2020, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698>.
- *Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030*, COM(2021) 101 final, Bruselas, 3.3.2021, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2021:101:FIN#PP4Contents>.
- *Equality bodies and the implementation of standards for equality bodies*, SWD(2021) 63 final), Bruselas, 19.03.2021, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0063>.



- *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, Bruselas, 9.12.2021, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0777>.
- *Country report non-discrimination Spain 2020* (Lorenzo Cachón), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/35422>.

COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA (ECRI), *Report on the United Kingdom (fifth monitoring cycle)*, adoptada el 29 de junio de 2016, CRI(2016)38, disponible en: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-the-united-kingdom/16808b5758>.

- *Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Belgium subject to interim follow-up*, adoptado el 8 de diciembre de 2016, CRI(2017)5, disponible en: <https://rm.coe.int/interim-follow-up-conclusions-on-belgium-5th-monitoring-cycle/16808b55c2>.
- *Informe de la ECRI sobre España (quinto ciclo de supervisión)*, adoptado el 5 de diciembre de 2017, CRI(2018)2, disponible en: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-spain-spanish-translation-/16808b56cbsexual%20en%20Espa%C3%B1a:%20la%20esclavitud%20de%20mujeres>.
- *Rapport de l'ECRI sur les Pays-Bas (cinquième cycle de monitoring)*, adoptado el 2 de abril de 2019, CRI(2019)19, disponible en: <https://rm.coe.int/cinquieme-rapport-sur-les-pays-bas/168094c578>.
- *Rapport de l'ECRI sur la Finlande (cinquième cycle de monitoring)*, adoptado el 18 de junio de 2019, CRI(2019)38, disponible en: <https://rm.coe.int/cinquieme-rapport-sur-la-finlande/1680972fa9>.
- *Report on Belgium (sixth monitoring cycle)*, adoptado el 12 de diciembre de 2019, disponible en: <https://rm.coe.int/ecri-sixth-report-on-belgium-/16809ce9f0>.



- *Combating racism and racial discrimination against people of African descent in Europe, Round-table with human rights defenders organised by the Office of the Council of Europe Commissioner for Human Rights: online event, 24 November 2020: report*, disponible en: <https://rm.coe.int/combating-racism-and-racial-discrimination-against-people-of-african-d/1680a1c0b6>.
- *Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Spain subject to interim follow-up*, adoptado el 1 de diciembre de 2020, ECRI(2021)3, disponible en: <https://www.ecoi.net/en/file/local/2045949/ESP-IFU-V-2021-003-ENG+.pdf>.
- *Annual report on ECRI's activities, 2021 January to 31 December*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2022, disponible en: <https://rm.coe.int/ecri-2021-annual-report-24052021-en/1680a6a6d3>.

COMITÉ ASESOR DEL CONVENIO MARCO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES (CACMMN), *Fourth Opinion on Spain*, adoptada el 3 de diciembre de 2014, disponible en: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680307ecc>.

- *Fifth Opinion on Spain*, adoptada el 27 de mayo de 2020, disponible en: <https://rm.coe.int/5th-op-spain-en/16809fdd58>.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (CDESC), *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*, E/C.12/ESP/CO/6, 25 de abril de 2018, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/1637575?ln=es>.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (CDH), *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*, CCPR/C/ESP/CO/6, 14 de agosto de 2015, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/804709?ln=es>.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL (CEDR), *Observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º de España*, CERD/C/ESP/CO/21-23, 21 de junio de 2016, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/833415?ln=es>.



CONSEJO PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL O ÉTNICA (CEDRE), *Percepción de la discriminación por origen nacional o étnico por parte de sus potenciales víctimas 2020*, Ministerio de Igualdad, Madrid, 2020, disponible en: <https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/destacados/pdf/08-PERCEPCION DISCRIMINACION RACIAL NAV.pdf>.

COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CPD), *Observaciones finales sobre el informe inicial de la Unión Europea*, CRPD/C/EU/CO/1, 2 de octubre de 2015, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/812354?ln=es>.

- *Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de España*, CRPD/C/ESP/CO/2-3, 13 de mayo de 2019, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3848691?ln=es>.

COMMISSION D'ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION FÉDÉRALE RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS, *Premier rapport d'évaluation*, febrero 2017, disponible en : <https://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/Commission d%27évaluation de la législation f%29rale relative %20 la lutte contre les discriminations.pdf>.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Los 10 principios básicos comunes para la inclusión de los gitanos: vademécum*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2767/23230>.

- *Informe de situación sobre 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: informe de situación*, Bruselas, 27 de mayo de 2019, 9567/1/19, REV 1, SOC 381, ANTIDISCRIM 13, JAI 564, MI 463, FREMP 73, disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9567-2019-REV-1/es/pdf>.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL y otros, *Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea: #ContraeldiscursodeOdio*, disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/ejes/discursoodio/PROTOCOLO DISCURSO ODIO.pdf>.



CORNEJO VALLE, Mónica y otros, *El impacto de la crisis del COVID-19 en las minorías religiosas en España: desafío para un escenario futuro*, Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Madrid, 2022, disponible en: [https://www.observatorioreligion.es/upload/91/32/INFORME\\_COVMINREL.pdf](https://www.observatorioreligion.es/upload/91/32/INFORME_COVMINREL.pdf).

CRENSHAW, Kimberle, Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989, núm. 1, artículo 8, disponible en: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=uclf>.

CROWLEY, N., *Equality bodies making a difference*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/151984>.

DAUNIS RODRÍGUEZ, Alberto, La confusión de los delitos de odio, EN: PABLO SERRANO, ALEGANDRO de, *Delitos de opinión y libertad de expresión: un análisis interdisciplinar: cuestiones de la parte general de los delitos de opinión*, Aranzadi, 2021, Cizur Menor, Navarra, pp. 223-249.

DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO, *Guía de actuación local ante incidentes de odio racista, xenófobo, antigitano y LGTBfóbico: (documento base)*, julio 2022, disponible en: [https://www.euskadi.eus/contenidos/proyecto/giza\\_eskubideak\\_plana01/es\\_def/adjuntos/Guia-de-actualizacion-local-WEB.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/proyecto/giza_eskubideak_plana01/es_def/adjuntos/Guia-de-actualizacion-local-WEB.pdf).

- *VI Plan Intercultural de ciudadanía, inmigración y asilo 2022-2025*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2022, disponible en: [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/migrazioituna/es\\_def/adjuntos/VIPLAN-INTERCULTURAL.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/migrazioituna/es_def/adjuntos/VIPLAN-INTERCULTURAL.pdf).
- *Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano 2022-2026: 3as anglé = Aurreratu = Avanzar*, Gobierno Vasco, Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, Vitoria-Gasteiz, 2022, disponible en: [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pueblo-gitano/es\\_7946/adjuntos/estrategia-gitana-Cast-web.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pueblo-gitano/es_7946/adjuntos/estrategia-gitana-Cast-web.pdf).



DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA Y CONSUMIDORES DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Special Eurobarometer 493. Discrimination in the European Union: report*, Comisión Europea, octubre 2019, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/5155>.

ELKARTU, *Covid-19: situación y necesidades de las personas con discapacidad*, disponible en: <https://elkartu.org/pdf/Proceso-de-participacion.pdf>.

ERABEREAN, Apuntes sobre desigualdad y discriminación hacia personas migradas, del Pueblo Gitano y del colectivo LGTBI en el contexto de la pandemia de COVID-19, EN: *Informe 2020 de actividad de la Red Eraberean*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2021, p. 91, disponible en: [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/eraberean\\_materiales/es\\_observat/adjuntos/eraberean2020\\_es.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/eraberean_materiales/es_observat/adjuntos/eraberean2020_es.pdf).

FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE SOS RACISMO, *Puertas que se cierran: testing sobre discriminación a la población inmigrante en el acceso a la vivienda de alquiler*, Federación de Asociaciones de SOS Racismo, Donostia-San Sebastián, 2015, disponible en: <http://sosracismo.eu/wp-content/uploads/2016/07/Puertas-que-se-cierran-Testing.pdf>.

FERNÁNDEZ ARAGÓN, Iraide y otras, *Análisis de la encuesta sobre percepciones y actitudes en torno a la discriminación en Euskadi*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2020, disponible en: <https://web-argitalpena.adm.ehu.es/pdf/USPDF212963.pdf>.

FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, *Memoria 2020 (Ejercicio 2019)*, disponible en: [https://www.fiscal.es/memorias/memoria2020/FISCALIA\\_SITE/recursos/fiscalias/superiores/paisvasco.pdf](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2020/FISCALIA_SITE/recursos/fiscalias/superiores/paisvasco.pdf).

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria elevada al Gobierno de S.M. presentada al inicio del año judicial por la Fiscal General del Estado*, Fiscalía General del Estado, Madrid, 2021, disponible en: [https://www.fiscal.es/memorias/memoria2021/FISCALIA\\_SITE/index.html](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2021/FISCALIA_SITE/index.html).





FUNDACIÓN ISEAK, *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*, Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2019, disponible en: [https://www.gitanos.org/centro\\_documentacion/publicaciones/fichas/129378.html.es](https://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/129378.html.es).

FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, La Gran Redada: 30 de julio de 1749. EN: *Fundación Secretariado Gitano, Actualidad* [en línea], 29 de julio de 2016, disponible en: <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/117161.html.es>.

- *Discriminación y Comunidad Gitana: Informe anual FSG 2021*, Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2021, disponible en: [https://www.gitanos.org/centro\\_documentacion/publicaciones/fichas/134753.html.es](https://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/134753.html.es).
- Lanzamiento de la Red Europea para la Defensa de Derechos de las Personas Gitanas, EN: *Fundación Secretariado Gitano, Actualidad* [en línea], 11 de abril de 2022, disponible en: [https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/135630.html?utm\\_source=boletin\\_gitanos\\_org&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=boletin323&utm\\_source=Newsletter%20Gitanos.org&utm\\_medium=Bolet%EDn&utm\\_campaign=Newsletter%20GITANOS.ORG.%20N%BA%20323&uid=140038](https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/135630.html?utm_source=boletin_gitanos_org&utm_medium=email&utm_campaign=boletin323&utm_source=Newsletter%20Gitanos.org&utm_medium=Bolet%EDn&utm_campaign=Newsletter%20GITANOS.ORG.%20N%BA%20323&uid=140038).
- Comparecencias en el Congreso de los Diputados para el Pacto de Estado contra el antigitanismo y la inclusión del pueblo gitano, EN: *Fundación Secretariado Gitano, Actualidad* [en línea], 30 de junio de 2022, disponible en: <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/135227.html.es>.

GARCÍA DAFONTE, Zaira y EXPOSITO ALBERDI, Jone, *Convivencia en la diversidad: diagnóstico de las realidades de la población LGTBI+ en Gipuzkoa 2018*, Diputación Foral de Gipuzkoa, GEHITU, Donostia-San Sebastián, 2019, disponible en: <https://www.gehitu.org/diagnostico-de-realidades-lgtbi-de-gipuzkoa/>.

GERARDS, J., XENIDIS, R., *Algorithmic discrimination in Europe Challenges and opportunities for gender equality and non-discrimination law*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/544956>.



GESSAMÍ, Forner, Racismo en el centro comercial: “Nos juzgan nada más entrar”, *El Salto* [en línea], 27 nov 2021, disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/antigitanismo/racismo-en-centro-comercial-nos-juzgan-nada-mas-entrar>.

GOBIERNO DE ESPAÑA, *Carta de derechos digitales*, disponible en: [https://www.la-moncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta\\_Derechos\\_Digitales\\_RedEs.pdf](https://www.la-moncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf).

GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE LA LUCHA CONTRA EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y OTRAS FORMAS DE INTOLERANCIA DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Ensuring Justice, Protection and Support for Victims of Hate Crime and Hate Speech: 10 Key Guiding Principles*, Comisión Europea, Bruselas, diciembre 2017, disponible en: [http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=48874](http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48874) .

- *Improving the Recording of Hate Crime by Law Enforcement Authorities Key Guiding Principles*, Comisión Europea, Bruselas, diciembre 2017, disponible en: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/ec-2017-key-guiding-principles-recording-hate-crime\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/ec-2017-key-guiding-principles-recording-hate-crime_en.pdf).
- *Antigypsyism: Increasing Its Recognition to Better Understand and address its Manifestations*, Comisión Europea, Bruselas, noviembre 2018, disponible en: <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51025/en>.
- *Key Guiding Principles on Encouraging Reporting of Hate Crime: the Role of Law Enforcement and Relevant Authorities*, Comisión Europea, Bruselas, marzo 2021, disponible en: [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=75196](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=75196).

GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE NO DISCRIMINACIÓN, IGUALDAD Y DIVERSIDAD DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Directrices para mejorar la recogida y el uso de datos sobre igualdad*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/970674>.

HOLMAAT, R., *Catalysts for change?: equality bodies according to Directive 2000/43/EC: existence, independence and effectiveness*, Oficina Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2007, disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/afd6e2fd-7893-4cd0-9fa7-1a7e678d8a2d/language-en/format-PDF/source-267190869>.



HUDDLESTON, T., *Analysis and comparative review of equality data collection practices in the European Union: equality data indicators: methodological approach overview per EU Member State, technical annex*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2017, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/142>.

HUMAN EUROPEAN CONSULTANCY y LUDWIG BOLTZMANN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS, *Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC: synthesis report*, Human European Consultancy, Viena, octubre 2010, disponible en: <https://www.humanconsultancy.com/downloads/402-study-on-equality-bodies-set-up-under-directives-2000-43-ec-2004-113-ec-and-2006-54-ec-synthesis-report>.

IKUSGUNE y OBSERVATORIO CONTRA LA LGTBI + FOBIA DE VITORIA-GASTEIZ, *V Informe anual de incidencias por orientación sexual e identidad de género en Vitoria-Gasteiz (2021)*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, [2022], disponible en: <https://ikusgune.eus/files/2022/05/informe-2021-castonline.pdf>.

IKUSPEGI, *Panorámica de la inmigración en Barakaldo 2020*, disponible en: [https://www.barakaldo.eus/portal/c/document\\_library/get\\_file?uuid=7027b8a9-3756-41f3-983b-a13fa5575444&groupId=10325](https://www.barakaldo.eus/portal/c/document_library/get_file?uuid=7027b8a9-3756-41f3-983b-a13fa5575444&groupId=10325).

- *Estudio diagnóstico sobre el fenómeno migratorio en Álava 2019*, Diputación Foral de Alava, Vitoria-Gasteiz, 2020, disponible en: [https://www.ikuspegi.eus/documentos/otras\\_publicaciones/ESTUDIO\\_DIAGNOSTICO SOBRE EL FENOMENO MIGRATORIO EN ALAVA.PDF](https://www.ikuspegi.eus/documentos/otras_publicaciones/ESTUDIO_DIAGNOSTICO SOBRE EL FENOMENO MIGRATORIO EN ALAVA.PDF).
- *Barómetro 2021. Percepciones y actitudes hacia la población de origen extranjero*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2021, disponible en: [https://www.ikuspegi.eus/documentos/barometros/2021/bar2021\\_cas.pdf](https://www.ikuspegi.eus/documentos/barometros/2021/bar2021_cas.pdf).
- *Neurtu 2021. Barómetro sobre la diversidad en la CAE: percepciones y actitudes hacia la diversidad sexual y de género*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2022, disponible en: <https://www.ikuspegi.eus/documentos/neurtu/2021/neurtu2021cas.pdf>.



JORDACHE, Romanita y IONESCU, Iustina, Discrimination and its Sanctions: Symbolic vs. Effective Remedies in European Anti-Discrimination Law, *European Anti-Discrimination Law Review*, núm. 19, noviembre 2014, pp. 11-24, disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cf4d2c3c-f8e0-4d9c-8abc-3a1492567abd>.

LAMA AYMA, Alejandra de, Discriminación múltiple, *Anuario de Derecho Civil*, núm. LXVI, 2013, fasc. I, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4548753>.

LANDA GOROSTIZA, Jon Mirena, Delitos de odio y estándares internacionales: una visión crítica a contra corriente, *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 22-19, 2020, pp.1-34, disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/22/recpc22-19.pdf>.

LOSAVIO, Joseph, Lo que nos cuesta el racismo a todos, *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, vol. 57, núm. 3, 2020, pp. 32-35, disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2020/09/pdf/costo-economico-del-racismo-losavio.pdf>.

MAKKONEN, T., *European handbook on equality data*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2016, disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/397074>.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, *Nationaal Actieprogramma tegen discriminatie*, 22 de enero de 2016, disponible en: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/22/nationaal-actie-programma-tegen-discriminatie> .

MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*, versión 1.0, disponible en: <https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/areas-prioritarias/Paginas/inteligencia-artificial.aspx> .

MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030*, disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/poblacion-gitana/docs/estrategia-nacional/Estrategia-nacional-21-30/estrategia-aprobada-com.pdf>.



MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, *Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2011, disponible en: <https://inclusion.seg-social.es/oberaxe/ficheros/documentos/EstrategiaIntegralContraRacismo.pdf>.

MINISTERIO DEL INTERIOR, *Protocolo de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación*, edición revisada, julio 2020, disponible en: [https://www.policia.es/miscelanea/participacion\\_ciudadana/normativa/Protocolo\\_actuacion\\_delitos\\_odio\\_07-2020.pdf](https://www.policia.es/miscelanea/participacion_ciudadana/normativa/Protocolo_actuacion_delitos_odio_07-2020.pdf).

- *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España 2021*, Ministerio del Interior, Madrid, [2022], disponible en: [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/informe-sobre-la-evolucion-de-los-delitos-de-odio-en-Espana/Informe\\_evolution\\_delitos\\_odio\\_Espana\\_2021\\_126200207.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/informe-sobre-la-evolucion-de-los-delitos-de-odio-en-Espana/Informe_evolution_delitos_odio_Espana_2021_126200207.pdf).

MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH, *Finland's National Roma Policy (ROMPO) 2018-2022*, Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki, 2019, disponible en: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161878/J\\_25\\_2019\\_Finlands%20National%20Roma%20policy\\_ROMPO\\_2018\\_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161878/J_25_2019_Finlands%20National%20Roma%20policy_ROMPO_2018_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

OFICINA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LOS DELITOS DE ODIO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, *Guía de buenas prácticas para la denuncia de los delitos de odio*, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 2020, disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Delitos-de-odio/descargas/Guia-de-buenas-practicas-para-la-denuncia-de-los-delitos-de-odio.pdf>.

ONU, *Plan de acción de Rabat*, A/HRC/22/17/Add.4, 11 de enero de 2013, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/freedom-of-expression>.



LUAN RAMOS, Dominique, Discriminación interseccional, desarrollo del concepto, inclusión en la jurisprudencia del sistema internacional de protección de derechos humanos, el concepto en la jurisprudencia nacional, *Revista semestral del Centro de Estudios constitucionales de Chile*, vol. 19, núm. 2, 2021, pp. 38-70, disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v19n2/0718-5200-estconst-19-02-38.pdf>.

RED EUROPEA DE CIUDADES INTERCULTURALES (RECI), *Repensar la acogida desde la perspectiva intercultural*, disponible en: <https://rm.coe.int/repensar-la-acogida-desde-la-perspectiva-intercultural/1680a179ca>.

RED EUROPEA DE ORGANISMOS DE IGUALDAD (EQUINET), *Developing Standards for Equality Bodies: an Equinet Working Paper*, disponible en: <https://equineteurope.org/2016/equinet-working-paper-on-developing-standards-for-equality-bodies/>

- *Equality Bodies. Current Challenges: an Equinet Perspective*, Equinet, Bruselas, octubre 2012, disponible en: <https://equineteurope.org/publications/equinet-perspective-on-equality-bodies-current-challenges/>.
- *Exploring Positive Action as a Means to fight Structural Discrimination in Europe*, Equinet, Bruselas, 2021, disponible en: <https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2022/04/Exploring-positive-action-as-a-means-to-fight-structural-discrimination-in-Europe.pdf>.

RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CUESTIONES DE LAS MINORÍAS, Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varennés, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 14-25 de enero de 2019, EN: *Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado, Centro de prensa* [en línea], 25 de enero de 2019, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/2019/01/statement-united-nations-special-rapporteur-minority-issues-fernand-de-varennés-conclusion>.

REY MARTÍNEZ, Fernando, *Derecho antidiscriminatorio*, Aranzadi, Pamplona, 2019.

ROSSI, Paula y BAZZACO, Edoardo, *Guía para la incorporación de los enfoques psicosocial y restaurativo en los servicios de acompañamiento a víctimas de incidentes y delitos de odio y discriminación*, SOS Racisme Catalunya, Barcelona, 2021, disponible en: <https://www.idhc.org/arxius/recerca/1617702168-GuiaEnfoqueRestaurativo.pdf>.



SCHWEIZER PRESSERAT, *Jahresbericht 2019 des Schweizer Presserats*, disponible en: [https://presserat.ch/wp-content/uploads/2020/06/Jahresbericht\\_Schweizer\\_Presserat\\_2019-1.pdf](https://presserat.ch/wp-content/uploads/2020/06/Jahresbericht_Schweizer_Presserat_2019-1.pdf).

SECRETAIRE D'ÉTAT A L'ÉGALITE DES CHANCES, *Plan d'action Interfédéral contre la discrimination et la violence à l'égard des personnes LGBTI 2018-2019*, disponible en: [https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/Plan\\_d\\_action\\_LGBTI\\_2018-2019\\_FR.pdf](https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/Plan_d_action_LGBTI_2018-2019_FR.pdf).

SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURIDAD DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, *II Plan de acción de lucha contra los delitos de odio 2022-2024*, Ministerio del Interior, Madrid, 2022, disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2022/120422\\_II\\_Plan\\_Accion\\_contra\\_delitos\\_odio.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2022/120422_II_Plan_Accion_contra_delitos_odio.pdf).

SHERSHNEVA, Julia y FOUASSIER ZAMALLOA, Maite, coords., *Tendencias y retos en la integración de la población inmigrante en Euskadi: análisis de la Encuesta de la Población Inmigrante Extranjera en la CAE (EPIE 2018)*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, abril 2022, disponible en: <https://web-argitalpena.adm.ehu.es/pdf/USOPD224073.pdf>.

*SISTEMATIZACIÓN de resultados del I Plan de Convivencia en la Diversidad: investigación aplicada para la diputación Foral de Gipuzkoa*, Dirección de derechos humanos y cultura democrática, [2021], disponible en: <https://www.gipuzkoa.eus/documents/2456908/2f9414f5-0c8a-a012-1f9c-dca9c61f9447>.

SOUTO GALVÁN, Beatriz, *Sobre el discurso político xenófobo: especial referencia al caso español*, En: MARCO TEIJÓN ALCALÁ, dir., *El odio como motivación criminal*, Wolters Kluwer, Las Rozas, Madrid, 2020.

SUBGROUP ON THE NATIONAL IMPLEMENTATION OF THE EU ANTI-RACISM ACTION PLAN 2020-2025, *Common guiding principles for national action plans against racism and racial discrimination*, disponible en: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination-0/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination-0/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_en).



WLADASC, Katrin, *The Sanctions Regime in Discrimination Cases and its Effects*, Equinet, Belgium, 2015, disponible en: [https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2015/12/sanctions\\_regime\\_discrimination\\_-\\_final\\_for\\_web-1.pdf](https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2015/12/sanctions_regime_discrimination_-_final_for_web-1.pdf)[https://www.archive.equineteurope.org/IMG/pdf/sanctions\\_regime\\_discrimination\\_-\\_final\\_for\\_web.pdf](https://www.archive.equineteurope.org/IMG/pdf/sanctions_regime_discrimination_-_final_for_web.pdf).

YLE, Tribunal rules against police in racial profiling case, EN: *YLE NEWS* [en línea], 1.2.2019, disponible en: <https://yle.fi/news/3-10626916>.





## ANEXO. Selección de jurisprudencia en materia de derecho antidiscriminatorio

### TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (TEDH)<sup>709</sup>

#### Filiación

##### *Gestación por sustitución: cancelación de la inscripción*

- STEDH, de 26 de junio de 2014, Mennesson y Labassee c. Francia.  
[ECLI:CE:ECHR:2014:0626JUD006519211](#)
- STEDH, de 28 de junio de 2007, Wagner y otro c. Luxemburgo.  
[ECLI:CE:ECHR:2007:0628JUD007624001](#)
- STEDH de de 4 de octubre de 2012, Harroudj c. Francia.  
[ECLI:CE:ECHR:2012:1004JUD004363109](#)

#### Raza

##### *Matrimonio por rito gitano y pensión de viudedad*

- STEDH de 8 de diciembre de 2009, Muñoz Díaz c. España.  
[ECLI:CE:ECHR:2009:1208JUD004915107](#)

### TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE)

#### Discapacidad

##### *Diferencia entre enfermedad y discapacidad*

- STJUE de 11 de julio de 2006, Asunto C-13/05. [ECLI:EU:C:2006:456](#)
- STJUE de 11 de abril de 2013, Asuntos acumulados C-335/11 y C-337/11. [ECLI:EU:C:2013:222](#)
- STJUE de 1 de diciembre de 2016, Asunto C-395/15.  
[ECLI:EU:C:2016:917](#)

#### Edad

##### *Acceso a puesto de trabajo*

- STJUE de 15 de noviembre de 2016, Asunto C-258/13.  
[ECLI:EU:C:2013:810](#)

<sup>709</sup> La selección de sentencias del TEDH y del TJUE afectan a sentencias que se han citado por los tribunales españoles.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (TC)

### **Discriminación**

#### *Igualdad ante la ley*

- STC 22/1981, de 2 de julio de 1981. [ECLI:ES:TC:1981:22](#)
- STC 49/1982, de 14 de julio de 1982. [ECLI:ES:TC:1982:49](#)
- STC 2/1983, de 24 de enero de 1983. [ECLI:ES:TC:1983:2](#)
- STC 23/1984, de 20 de febrero de 1984. [ECLI:ES:TC:1984:23](#)
- STC 209/1987, de 22 de diciembre de 1987. [ECLI:ES:TC:1987:209](#)
- STC 209/1988, de 10 de noviembre de 1988. [ECLI:ES:TC:1988:209](#)
- STC 20/1991, de 31 de enero de 1991. [ECLI:ES:TC:1991:20](#)
- STC 110/1993, de 25 de marzo de 1993. [ECLI:ES:TC:1993:110](#)
- STC 176/1993, de 27 de mayo de 1993. [ECLI:ES:TC:1993:176](#)
- STC 340/1993, de 16 de noviembre de 1993. [ECLI:ES:TC:1993:340](#)
- STC 117/1998, de 2 de junio de 1998. [ECLI:ES:TC:1998:117](#)
- STC 200/2001, de 1 de octubre de 2001. [ECLI:ES:TC:2001:200](#)

#### *Motivos de discriminación*

- STC 75/1983, de 3 de agosto de 1983. [ECLI:ES:TC:1983:75](#)
- STC 128/1987, de 16 de julio de 1987. [ECLI:ES:TC:1987:128](#)
- STC 166/1988, de 26 de septiembre de 1988. [ECLI:ES:TC:1988:166](#)
- STC 145/1991, de 1 de julio de 1991. [ECLI:ES:TC:1991:145](#)
- STC 103/1983, de 22 de noviembre de 1983. [ECLI:ES:TC:1983:103](#)
- STC 128/1987, de 11 de agosto de 1987. [ECLI:ES:TC:1987:128](#)
- STC 229/1992, de 14 de diciembre de 1992. [ECLI:ES:TC:1992:229](#)
- STC 126/1997, de 3 de julio de 1997. [ECLI:ES:TC:1997:126](#)
- STC 92/1991, de 6 de mayo de 1991. [ECLI:ES:TC:1991:92](#)
- STC 90/1995, de 9 de junio de 1995. [ECLI:ES:TC:1995:90](#)
- STC 75/1983, de 3 de agosto de 1983. [ECLI:ES:TC:1983:75](#)
- STC 13/2001, de 29 de enero de 2001. [ECLI:ES:TC:2001:013](#)
- STC 209/1988, de 10 de noviembre de 1988. [ECLI:ES:TC:1988:209](#)
- STC 7/1994, de 17 de enero de 1994. [ECLI:ES:TC:1994:7](#)
- STC 74/1997, de 21 de abril de 1997. [ECLI:ES:TC:1997:74](#)
- STC 67/1998, de 18 de marzo de 1998. [ECLI:ES:TC:1998:67](#)
- STC 181/2000, de 29 de junio de 2000. [ECLI:ES:TC:2000:181](#)
- STC 148/1986, de 25 de noviembre de 1986. [ECLI:ES:TC:1986:148](#)
- STC 29/1987, de 6 de marzo de 1987. [ECLI:ES:TC:1987:29](#)
- STC 1/2001, de 15 de enero de 2001. [ECLI:ES:TC:2001:1](#)



## Discriminación de/ en/por

### Discapacidad

#### *Residencia de personas mayores*

- STC 3/2018, de 22 de enero de 2018. [ECLI:ES:TC:2018:3](#)

#### *Discapacidad*

- STC 269/1994, de 3 de octubre de 1994. [ECLI:ES:TC:1994:269](#)

#### *Educación*

- STC 10/2014, de 27 de enero de 2014. [ECLI:ES:TC:2014:10](#)

### Edad

#### *Despido colectivo*

- STC 66/2015, de 13 de abril de 2015. [ECLI:ES:TC:2015:66](#)

#### *Adjudicación de oficinas de farmacia*

- STC 79/2001, de 26 de marzo de 2001. [ECLI:ES:TC:2001:79](#)
- STC 63/2011, de 16 de mayo de 2011. [ECLI:ES:TC:2011:63](#)
- STC 117/2011, de 4 de julio de 2011. [ECLI:ES:TC:2011:117](#)
- STC 161/2011, de 19 de octubre de 2011. [ECLI:ES:TC:2011:161](#)
- STC 78/2012, de 16 de abril de 2012. [ECLI:ES:TC:2012:78](#)

#### *Jubilación forzosa*

- STC 280/2006, de 9 de noviembre de 2006. [ECLI:ES:TC:2006:280](#)
- STC 341/2006, de 11 de diciembre de 2006. [ECLI:ES:TC:2006:341](#)

### Educación

#### *Enseñanza diferenciada por sexos*

- STC 31/2018, de 10 de abril de 2018. [ECLI:ES:TC:2018:31](#)
- STC 12/2008, de 29 de enero de 2008. [ECLI:ES:TC:2008:12](#)

#### *Financiación de centros con enseñanza diferenciada por sexos*

- STC 31/2018, de 10 de abril de 2018. [ECLI:ES:TC:2018:31](#)

#### *Profesores de educación religiosa*

- STC 51/2011, de 14 de abril de 2011. [ECLI:ES:TC:2011:51](#)



## Enfermedad

### *Despido laboral*

- STC 62/2008, de 26 de mayo de 2008. [ECLI:ES:TC:2008:62](#)

## Filiación

### *Delito de abandono de hijos no matrimoniales*

- STC 67/1998, de 18 de marzo de 1998. [ECLI:ES:TC:1998:67](#)

### *Hijos no matrimoniales y prestaciones por accidente laboral*

- STC 154/2006, de 22 de mayo de 2006. [ECLI:ES:TC:2006:154](#)

### *Herencia de hijos adoptivos*

- STC 200/2001, de 4 de octubre de 2001. [ECLI:ES:TC:2001:200](#)
- STC 46/1999, de 22 de marzo de 1999. [ECLI:ES:TC:1999:46](#)

## Orientación sexual

### *Orientación sexual*

- STC 41/2013, de 14 de febrero de 2013. [ECLI:ES:TC:2013:41](#)

### *Régimen de visitas de progenitores transexuales*

- STC 176/2008, de 22 de diciembre de 2008. [ECLI:ES:TC:2008:176](#)

## Parejas de hecho

### *Pensión de viudedad*

- STC 60/2014, de 5 de mayo de 2014. [ECLI:ES:TC:2014:60](#)
- STC 40/2014, de 11 de marzo de 2014. [ECLI:ES:TC:2014:40](#)

## Política

### *Afiliación sindical y despido laboral*

- STC 293/1993, de 18 de octubre de 1993. [ECLI:ES:TC:1993:293](#)
- STC 87/1998, de 21 de abril de 1998. [ECLI:ES:TC:1998:87](#)
- STC 85/1995, de 6 de junio de 1995. [ECLI:ES:TC:1995:85](#)
- STC 82/1997, de 22 de abril de 1997. [ECLI:ES:TC:1997:82](#)
- STC 202/1997, de 25 de noviembre de 1997. [ECLI:ES:TC:1997:202](#)
- STC 48/2002, de 25 de febrero de 2002. [ECLI:ES:TC:2002:48](#)



- STC 293/1993, de 18 de octubre de 1993. [ECLI:ES:TC:1993:293](#)
- STC 140/1999, de 22 de julio de 1999. [ECLI:ES:TC:1999:140](#)
- STC 29/2000, de 31 de enero de 2000. [ECLI:ES:TC:2000:29](#)
- STC 308/2000, de 18 de diciembre de 2000. [ECLI:ES:TC:2000:308](#)

#### *Militancia política y despido laboral*

- STC 49/2003, de 17 de marzo de 2003. [ECLI:ES:TC:2003:49](#)

#### *Afiliación sindical y promoción laboral*

- STC 188/2004, de 2 de noviembre de 2004. [ECLI:ES:TC:2004:188](#)

### **Raza**

#### *Exigencia de identificación*

- STC 13/2001, de 29 de enero de 2001. [ECLI:ES:TC:2001:13](#)

#### *Matrimonio celebrado por el rito gitano y pensión de viudedad*

- STC 69/2007, de 16 de abril de 2007. [ECLI:ES:TC:2007:69](#)
- STC 199/2004, de 15 de noviembre de 2004. [ECLI:ES:TC:2004:199](#)

#### *Libertad de expresión y racismo*

- STC 214/1991, de 11 de noviembre de 1991. [ECLI:ES:TC:1991:214](#)

#### *Libertad de expresión y negación de genocidio*

- STC 235/2007, de 7 de noviembre de 2007. [ECLI:ES:TC:2007:235](#)

### **Religión**

#### *Empleo de miembros de congregaciones religiosas*

- STC 64/1994, de 28 de febrero de 1994. [ECLI:ES:TC:1994:64](#)

#### *Matrimonio canónico y pensión de viudedad*

- STC 199/2004, de 15 de noviembre de 2004. [ECLI:ES:TC:2004:199](#)



## TRIBUNAL SUPREMO (TS)

### Condición física

#### *Acceso a puesto de trabajo*

- STS de 31 de enero de 2006. [ECLI:ES:TS:2006:441](#)
- STS de 28 de septiembre de 2009. [ECLI:ES:TS:2009:6510](#)
- STS de 15 de marzo de 2004. [ECLI:ES:TS:2004:1749](#)

### Discapacidad

#### *Despido: enfermedad versus discapacidad*

- STS de 29 de enero de 2001. [ECLI:ES:TS:2001:502](#)
- STS de 23 de septiembre de 2002. [ECLI:ES:TS:2002:6065](#)
- STS de 12 de julio de 2004. [ECLI:ES:TS:2004:5017](#)
- STS de 23 de mayo de 2005. [ECLI:ES:TS:2005:3298](#)
- STS de 22 de noviembre de 2007. [ECLI:ES:TS:2007:8912](#)
- STS de 11 de diciembre de 2007. [ECLI:ES:TS:2007:9075](#)
- STS de 22 de enero de 2008. [ECLI:ES:TS:2008:759](#)
- STS de 13 de febrero de 2008. [ECLI:ES:TS:2008:2337](#)
- STS de 22 de septiembre de 2008. [ECLI:ES:TS:2008:5749](#)
- STS de 27 de enero de 2009. [ECLI:ES:TS:2009:483](#)
- STS de 12 julio 2012. [ECLI:ES:TS:2012:5912](#)
- STS de 3 mayo de 2017. [ECLI:ES:TS:2017:4445A](#)
- STS 700/2017, de 21 septiembre. [ECLI:ES:TS:2017:3580](#)
- STS 194/208, de 22 de febrero. [ECLI:ES:TS:2018:757](#)

#### *Mayoría de edad y obligación de prestación de alimentos*

- STS 372/2014, de 7 de julio. [ECLI:ES:TS:2014:2622](#)
- STS 991/2008, de 5 de noviembre. [ECLI:ES:TS:2008:5805](#)

#### *Pruebas de acceso a función pública*

- STS de 12 de junio de 2013. [ECLI:ES:TS:2013:3540](#)

#### *Subrogación de personas empleadas*

- STS de 21 de octubre de 2010. [ECLI:ES:TS:2010:6223](#)
- STS de 24 de noviembre de 2015. [ECLI:ES:TS:2015:5847](#)
- STS de 9 de diciembre de 2015. [ECLI:ES:TS:2015:5773](#)
- STS 99/2017, de 2 de febrero 2017. [ECLI:ES:TS:1011:2017](#)



## Edad

### *Acceso a puesto de trabajo*

- STS 1639/2019, de 27 de noviembre. [ECLI:ES:TS:2019:3799](#)
- STS 968/2017, de 31 de mayo. [ECLI:ES:TS:2017:2139](#)
- STS de 14 de octubre de 2015. [ECLI:ES:TS:2015:4216](#)
- STS 627/2017, de 5 de abril. [ECLI:ES:TS:2017:1321](#)
- STS de 28 de enero de 2016. [ECLI:ES:TS:2016:214](#)

### *Condición de persona usuaria de instalaciones deportivas*

- STS de 11 de diciembre de 2002. [ECLI:ES:TS:2002:8336](#)

### *Jubilación forzosa*

- STS de 10 de julio de 2014. [ECLI:ES:TS:2014:2984](#)
- STS de 23 de mayo de 2013. [ECLI:ES:TS:2013:3033](#)
- STS de 15 de junio de 2005. [ECLI:ES:TS:2005:3864](#)
- STS de 28 de junio de 2006. [ECLI:ES:TS:2006:3965](#)
- STS de 17 de octubre de 2007. [ECLI:ES:TS:2007:6854](#)
- STS de 18 de octubre de 2007. [ECLI:ES:TS:2007:6808](#)
- STS de 9 de marzo de 2011. [ECLI:ES:TS:2011:873](#)
- STS 872/2017. de 14 de noviembre. [ECLI:ES:TS:2017:4425](#)

### *Jubilación forzosa y régimen de cotización*

- STS de 27 de enero de 2016. [ECLI:ES:TS:2016:144](#)

### *Licencia de farmacias*

- STS de 25 mayo 2012. [ECLI:ES:TS:2012:3567](#)
- STS de 23 septiembre 2014. [ECLI:ES:TS:2014:3625](#)

### *Retribución salarial*

- STS de 24 de noviembre de 2015. [ECLI:ES:TS:2015:5660](#)

## Filiación

### *Derechos sucesorios de hijos adoptivos*

- STS 964/2005, de 15 de diciembre. [ECLI:ES:TS:2005:7431](#)
- STS 902/2006 de 29 de septiembre. [ECLI:ES:TS:2006:5646](#)

### *Derechos sucesorios de títulos nobiliarios*

- STS 529/2006 de 26 de mayo. [ECLI:ES:TS:2006:3335](#)

*Gestación por sustitución: Cancelación de la inscripción*

- STS 835/2013, de 6 de febrero de 2014 . [ECLI:ES:TS:2014:247](#)

*Gestación por sustitución: prestaciones por maternidad*

- STS 953/2016, de 16 de noviembre. [ECLI:ES:TS:2016:5283](#)
- STS 1021/2016 de 30 de noviembre. [ECLI:ES:TS:2016:5805](#)

*Herencia de hijos no matrimoniales*

- STS 192/2005, de 17 de marzo. [ECLI:ES:TS:2005:1712](#)
- STS 357/2016 de 1 de junio. [ECLI:ES:TS:2016:257](#)

*Pensión de alimentos de hijos no matrimoniales*

- STS 489/2001, de 18 de mayo. [ECLI:ES:TS:2001:4099](#)

*Pensión de orfandad de hijos de parejas de hecho*

- STS de 24 de septiembre de 2008. [ECLI:ES:TS:2008:5525](#)
- STS de 9 junio 2008. [ECLI:ES:TS:2008:4530](#)
- STS de 28 de junio de 2013. [ECLI:ES:TS:2013:4021](#)

*Pensión de orfandad de menores en acogimiento*

- STS de 3 de noviembre de 2004. [ECLI:ES:TS:2004:7045](#)

**Lengua***Plurilingüismo en la educación*

- STS de 11 de marzo de 2015. [ECLI:ES:TS:2015:1064](#)

*Acceso a la función pública*

- STS de 18 de enero de 2000. [ECLI:ES:TS:2000:168](#)

**Política***Afiliación sindical*

- STS de 22 de diciembre de 2000. [ECLI:ES:TS:2000:9592](#)
- STS de 26 de enero de 2004. [ECLI:ES:TS:2004:338](#)
- STS de 3 de junio de 2008. [ECLI:ES:TS:2008:3498](#)
- STS de 4 de mayo de 2004. [ECLI:ES:TS:2004:2980](#)
- STS de 27 de septiembre de 2004. [ECLI:ES:TS:2004:5944](#)
- STS de 16 de noviembre de 2007. [ECLI:ES:TS:2007:8979](#)





- STS de 5 de diciembre de 2007. [ECLI:ES:TS:2007:8480](#)
- STS de 22 de enero de 2008. [ECLI:ES:TS:2008:1845](#)
- STS de 12 de julio de 2010. [ECLI:ES:TS:2010:4000](#)
- STS 873/2017, de 14 de noviembre. [ECLI:ES:TS:2017:4250](#)
- STS de 3 de noviembre de 2008. [ECLI:ES:TS:2008:6575](#)
- STS de 19 de julio de 2013. [ECLI:ES:TS:2013:4171](#)
- STS de 22 de diciembre de 2014. [ECLI:ES:TS:2014:5805](#)

*Dedicación exclusiva de cargos públicos representativos*

- STS de 11 de diciembre de 2000. [ECLI:ES:TS:2000:9082](#)

*Objeción de conciencia*

- STS de 12 de julio de 2001. [ECLI:ES:TS:2001:6104](#)

**NOTA:** En el siguiente [ENLACE](#) se puede acceder a un resumen de las sentencias desde la perspectiva del derecho antidiscriminatorio.

---

**ararteko**

Herriaren Defendatzailea  
*Defensoría del Pueblo*

Oficinas de atención directa

**En Álava**

Prado, 9 • 01005 Vitoria - Gasteiz  
Tel.: 945 13 51 18 • Fax: 945 13 51 02

**En Bizkaia**

Edificio Albia. San Vicente, 8 – Planta 8  
48001 Bilbao  
Tel.: 944 23 44 09

**En Gipuzkoa**

Arrasate 19, 1.a  
20004 Donostia/San Sebastián  
Tel.: 943 42 08 88

[www.ararteko.eus](http://www.ararteko.eus)

