



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



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 racismo¹.

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.

¹ 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 entendido 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 ra-



cismo 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 humanos², 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

² 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.



ido 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)³. 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

³ 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>.



en 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 transexuales⁴.

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 estudio⁵.

⁴ 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.

⁵ 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 Odio⁶ 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.

⁶ 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 Gitano⁷ o el VI Plan de Convivencia Intercultural, Inmigración y Asilo⁸ 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 étnico⁹.

⁷ DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO, *Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano 2022-2026...*, op. cit.

⁸ DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO, *VI Plan Intercultural de ciudadanía, inmigración y asilo 2022-2025*, op. cit.

⁹ 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 Euro-



Tanto el Defensor del Pueblo como el Ararteko¹⁰ 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 específicos¹¹ 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.

pa, en donde hizo hincapié en la necesidad de medidas específicas para luchar contra la afrofobia que 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>.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.



La sobrerrepresentación o concentración del alumnado migrante, de etnia gitana, o de bajo nivel socioeconómico en determinados centros escolares¹² es una realidad, 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 articulado¹³ medidas concretas para garantizar la igualdad en la aplicación de las normas de admisión. También la Ley 15/2022¹⁴ 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 escolar¹⁵. 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.

¹² 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 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.

¹³ Ver artículos 30, 81, 84, 86 y 87.

¹⁴ Ver artículos 13 y 14.

¹⁵ 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.



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, 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 consultivos¹⁶, 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.

¹⁶ 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.



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 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 Protocolo¹⁷ para combatir el discurso de odio ilegal en línea, basado en la Recomendación de la UE¹⁸ 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.

¹⁷ CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL y otros, *Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea...*, op. cit.

¹⁸ Recomendación (UE) 2018/334 de la Comisión de 1 de marzo de 2018 sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea.



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)¹⁹ 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 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 legal²⁰.

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 derechos²¹.

El II Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio 2022-2024²² 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 asesoramiento²³. Además, existe una Guía²⁴ de actuación local ante incidentes de odio

¹⁹ COMISION EUROEA, *Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)*, op. cit.

²⁰ 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>.

²¹ 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>.

²² SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURIDAD DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, *II Plan de acción de lucha contra los delitos de odio 2022-2024*, op. cit.



racista, xenófobo, antigitano y LGTBIfóbico, entre otras guías²⁵, lo cual facilita el conocimiento sobre el procedimiento a seguir frente a tales incidentes.

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

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Delitos-de-odio/descargas/Guia-de-buenas-practicas-para-la-denuncia-de-los-delitos-de-odio.pdf>.



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 público²⁶.

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

²⁶ 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>.



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”²⁷ 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 FRA²⁸, hay que identificar y descartar los sesgos que los algoritmos puedan tener o desarrollar con el tiempo, evitando generar discriminación por cualquier motivo.

²⁷ 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 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>.

²⁸ *Idem*



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 mecanismos²⁹ 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 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 Artificial³⁰, la Carta de Derechos Digitales³¹ y a las iniciativas europeas³² 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.

²⁹ 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>.

³⁰ 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>.

³¹ 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.

³² 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.



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 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”³³ tiene que cumplir el

³³ 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



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)³⁴, han desarrollado numerosos recursos y herramientas de formación. En la CAE, tanto, Ikuspegi como Biltzen han colaborado en la obtención de materiales, 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 policía³⁵, 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.

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>.

³⁴ 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>.

³⁵ 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.



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 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 antidiscrimi-



minatorias, 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.

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

Avda. de la Libertad, 26 - 4º
20004 Donostia/San Sebastián
Tel.: 943 42 08 88

