

RESUMEN EJECUTIVO



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



ÍNDICE

Capítulo I.

Introducción. Objeto, alcance y metodología.4

Capítulo II.

Caracterización, marco jurídico y jurisprudencial.6

Capítulo III.

Informes relevantes de los organismos internacionales.23

Capítulo IV.

Actuaciones en el ámbito de la lucha contra la discriminación por parte de las administraciones públicas vascas.45

Capítulo V.

Actuaciones más relevantes del Ararteko en defensa del derecho a la igualdad y a la no discriminación.....49

Capítulo VI.

Buenas prácticas/ejemplos de políticas antidiscriminatorias en otros Estados.....53

CAPÍTULO VII.

Conclusiones y recomendaciones55



Capítulo I. Introducción. Objeto, alcance y metodología.

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.

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, racis-



tas 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.

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 prevenía 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, elabo-



En 2018 se aprobaron 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 especí-



ficamente 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 es-



pecíficamente 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.ª 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.^a 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.^a 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.ª 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 propias 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 dere-



chos 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 romaníes, 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.ª 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.

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 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.

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, normaliza-



ción, 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.

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 LGTBIQ+ 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 LGTBIQ+ :
- 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.

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 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 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 discrimina-

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 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.



torios, así como de contextos, estructuras y discursos, que perpetúan el impacto de la discriminación en determinados colectivos humanos.

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 regiona-



les 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 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 interven-

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.



ciones 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 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.

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>.



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 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 ca-



so, 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

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.



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.

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.

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 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>.



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 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>.



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.

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 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.cepola.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.

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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.



5. 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.

6. 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.

7. 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.



8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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

