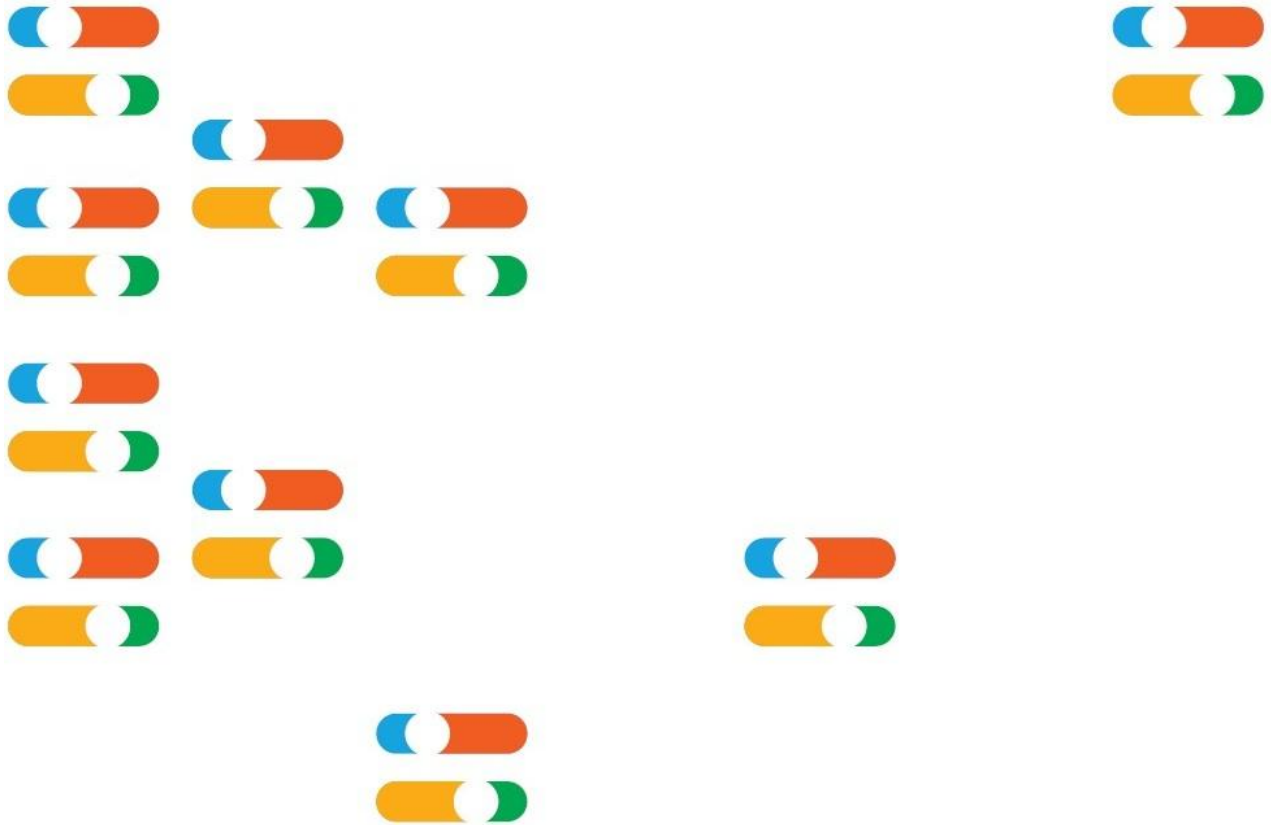




## BIDEA ZABALDU

El papel de las instituciones locales contra la discriminación racista, xenófoba, antigitana y LGTBIfóbica. De la teoría a la práctica



## Índice

|                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>PRESENTACIÓN</b>                                                                | <b>2</b>  |
| <b>INTRODUCCIÓN</b>                                                                | <b>3</b>  |
| <b>ETAPA 1. ENTENDER LA DIVERSIDAD, LA DESIGUALDAD Y LA DISCRIMINACIÓN</b>         | <b>5</b>  |
| <b>1.1. Un marco interpretativo sobre la diversidad</b>                            | <b>5</b>  |
| <b>1.2. La Igualdad de Trato y No Discriminación</b>                               | <b>7</b>  |
| 1.2.1. Principio de igualdad                                                       | 8         |
| 1.2.2. Principio de no discriminación                                              | 8         |
| 1.2.3. La discriminación                                                           | 9         |
| 1.2.4. Delitos de odio                                                             | 13        |
| <b>ETAPA 2. RECONOCER LA REALIDAD SOCIAL</b>                                       | <b>16</b> |
| <b>2.1. Incidencia de la discriminación en Euskadi</b>                             | <b>16</b> |
| <b>2.2. Impactos de la discriminación en las víctimas y en la convivencia</b>      | <b>20</b> |
| <b>ETAPA 3. CONOCER EL MARCO LEGAL</b>                                             | <b>25</b> |
| <b>ETAPA 4. SABERSE COMPETENTE</b>                                                 | <b>27</b> |
| <b>ETAPA 5. COMPROMETERSE CON LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL</b>                         | <b>31</b> |
| <b>5.1. Cumplimiento básico</b>                                                    | <b>31</b> |
| 5.1.1. Protocolos de actuación ante incidentes de odio                             | 32        |
| 5.1.2. Sensibilización ciudadana                                                   | 36        |
| 5.1.3. Formación al personal técnico                                               | 39        |
| 5.1.4. Planes de igualdad de trato y protocolos internos                           | 40        |
| 5.1.5. Contratación pública y subvenciones                                         | 41        |
| 5.1.6. Adecuación de la normativa local                                            | 42        |
| <b>5.2. Abordaje sectorial: seguridad, consumo, deporte y transporte</b>           | <b>44</b> |
| 5.2.1. Ámbito securitario                                                          | 44        |
| 5.2.2. Ámbito de consumo                                                           | 46        |
| 5.2.3. Ámbito deportivo                                                            | 47        |
| 5.2.4. Ámbito de transporte                                                        | 48        |
| <b>5.3. Abordaje por categorías o colectivos</b>                                   | <b>48</b> |
| 5.3.1. Personas racializadas (no gitanas) y de origen o ascendencia extranjera     | 49        |
| 5.3.2. Pueblo Gitano                                                               | 53        |
| 5.3.3. Colectivo LGTBI                                                             | 57        |
| 5.3.4. Otras categorías y grupos                                                   | 61        |
| <b>ANEXO I. PROTOCOLO TIPO DE ACTUACIÓN LOCAL ANTE INCIDENTES DISCRIMINATORIOS</b> | <b>63</b> |
| <b>ANEXO II. LISTADO DE NORMATIVA INTERNACIONAL, EUROPEA, ESTATAL Y AUTONÓMICA</b> | <b>76</b> |

## Presentación

Para elaborar este manual se ha desarrollado un proceso participado coliderado por la Asociación de Municipios Vascos EUDEL y el Gobierno Vasco, en torno a seis sesiones monográficas durante el año 2025 que han versado sobre diferentes aspectos relacionados con la diversidad, la discriminación y los marcos legales vigentes.

La facilitación del proceso y del contenido la ha realizado el personal técnico de Berean, el servicio vasco de Igualdad de Trato y No Discriminación, adscrito al Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico del Gobierno Vasco.

El listado de instituciones que ha tomado parte en las citadas sesiones es el siguiente:

- Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano
- Ayuntamiento de Amurrio
- Ayuntamiento de Arrasate
- Ayuntamiento de Basauri
- Ayuntamiento de Berriz
- Ayuntamiento de Bilbao
- Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián
- Ayuntamiento de Durango
- Ayuntamiento de Eibar
- Ayuntamiento de Galdakao
- Ayuntamiento de Getxo
- Ayuntamiento de Irun
- Ayuntamiento de Laudio
- Ayuntamiento de Ordizia
- Ayuntamiento de Pasaia
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz
- Ayuntamiento de Zarautz
- Ayuntamiento de Zestoa
- Secretaría técnica de las mesas de convivencia de las Cuadrillas de Araba.

Asimismo, el contenido de este manual ha sido aprobado por unanimidad por la Comisión Ejecutiva de EUDEL en la reunión celebrada el **10 de enero** de 2026.

## Introducción

Es innegable que en nuestros pueblos y ciudades hay vecinas y vecinos que enfrentan discriminación por diversos motivos como son el sexo, el género, la etnia, el origen nacional, la raza, el color de piel, las creencias religiosas, la orientación sexual, la identidad y expresión de género, las características sexuales, la discapacidad, la condición de salud, las corporalidades, la edad o la posición socioeconómica, entre otros motivos.

Las políticas públicas locales no deben, por un principio ético, ignorar esta situación de injusticia estructural y tampoco pueden con base en las propias obligaciones que les impone la legislación internacional, europea, estatal y autonómica en vigor.

En este sentido, el objetivo de este documento es explicitar la pertinencia de la actuación institucional y de la competencia municipal en esta materia. Algunas instituciones locales ya han empezado a desarrollar políticas de este tipo, sin embargo, es preciso avanzar en un planteamiento integral y sistemático. Así, el principal aporte que realiza este documento es presentar cuál es el estándar mínimo de cumplimiento normativo antidiscriminatorio.

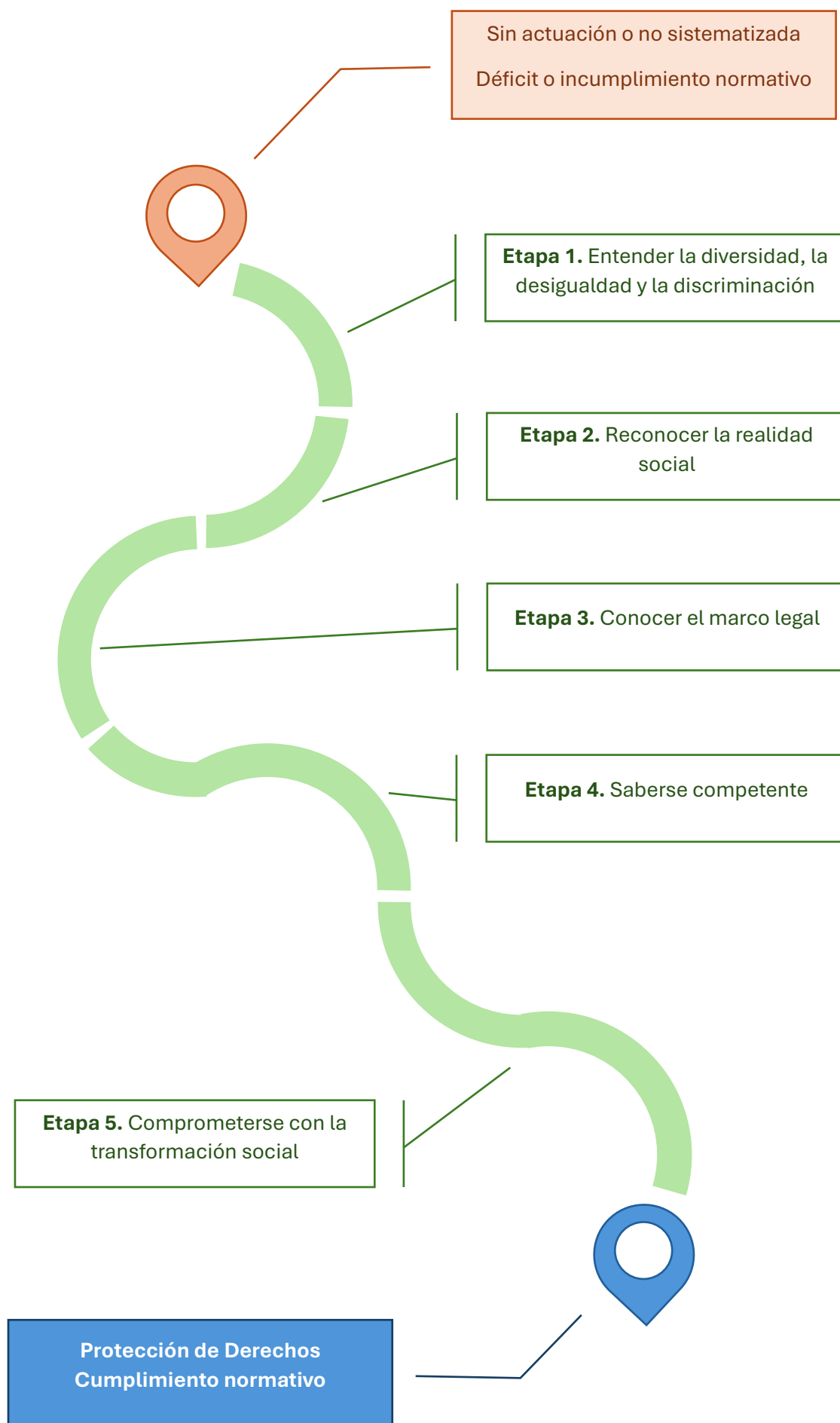
Para llegar a él, con una intencionalidad pedagógica, se realiza un itinerario por etapas que pueda servir a los responsables políticos y técnicos para entender qué es la discriminación, reconocer la dimensión de esta, conocer cuál es el marco legal, asumir la competencia municipal y, sobre todo, comprometerse con las actuaciones que tienen que llevar a cabo. Asimismo, para facilitar su labor se incluye como anexo un protocolo tipo de actuación ante incidentes discriminatorios de carácter racista, xenófobo, antigitano o LGTBIfóbico que puedan utilizar de ejemplo.

Realizar este itinerario y, particularmente, llevar a la práctica ese cumplimiento normativo no es tarea sencilla. En esta materia se ha dado lo que algunas autoras denominan “legislación en aluvión” habiendo sido mucha de ella aprobada recientemente, lo que hace que no siempre haya resultado sencillo saber cómo proceder ni cuándo.

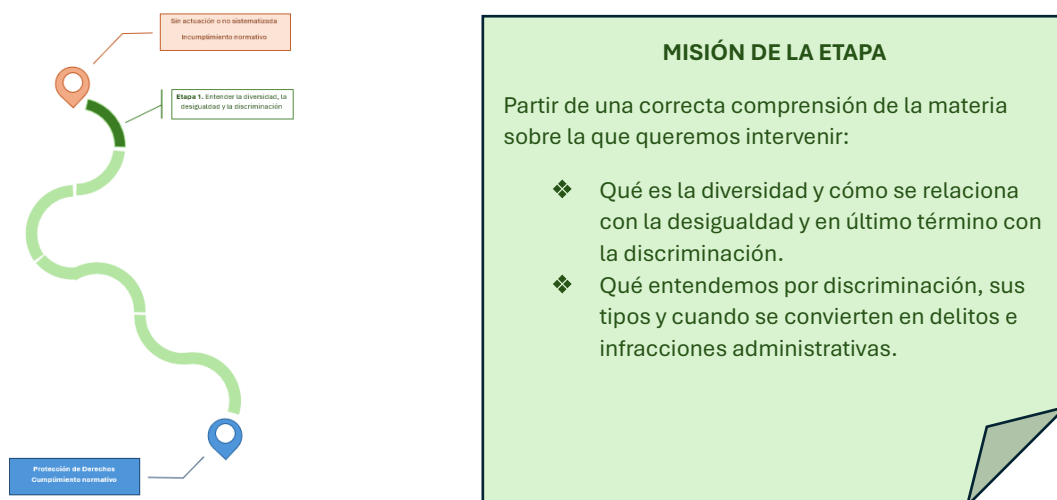
Por eso mismo, el contenido de este documento trata de dar una respuesta a partir de unas sólidas bases teóricas, del contraste a nivel técnico con un grupo interdisciplinar de profesionales de 19 instituciones locales y la validación unánime por Eudel con lo que ello representa de consenso político, técnico y social.

La pretensión es que este sea el documento de referencia para las instituciones locales vascas en su deber de hacer frente a múltiples discriminaciones que, en los últimos años, lejos de decrecer no paran de escalar en su impacto en las personas y colectivos que las enfrentan y en un progresivo deterioro de la convivencia ciudadana.

En las siguientes páginas se presenta una propuesta para el cumplimiento normativo al que están obligadas las instituciones locales, pero por encima de ello el fin es que sea la oportunidad de concretar el compromiso de avanzar decididamente en la igualdad en la diversidad con actuaciones concretas y realizables. En definitiva, en materializar el principio de Igualdad de Trato y No Discriminación, elemento esencial desde el punto de vista de la justicia y de los derechos fundamentales de un estado democrático y de derecho que, además, redunde en la cohesión social, incrementando la legitimidad de la actuación pública.



## Etapa 1. Entender la diversidad, la desigualdad y la discriminación



### 1.1. Un marco interpretativo sobre la diversidad<sup>1</sup>

La diversidad, la diferencia, la discriminación y la igualdad, ya sea de oportunidades, de trato o de posiciones, son conceptos que aluden a realidades conexas y que es preciso deslindar antes de adentrarse en la realidad del racismo, la xenofobia, el antigitanismo o la LGTBIfobia desde las políticas públicas. Al menos si queremos hacerlo con la consistencia y el rigor que exige cualquier política pública y, muy particularmente, una que, desde los derechos humanos, trata de enfrentar sistemas históricos que han generado injusticias estructurales.

Vista la frecuencia con que en la actualidad es empleado el término diversidad en todo tipo de ámbitos (institucionales, académicos, sociales, etc.) podríamos decir que es un término que actualmente es inevitable, aunque no sea necesariamente el más claro para identificar al conjunto de realidades al que hace referencia y a las políticas que inciden en estas. No es el objetivo de este texto proponer un significativo alternativo, pero sí identificar sus limitaciones y, muy particularmente, señalar cuáles son los contenidos y abordajes que se deberían tomar en cuenta en las políticas públicas que más adelante vamos a proponer que se desarrollen en esta materia y que pretendemos que sean transformadoras.

Si bien la diversidad es un término muy intuitivo al mismo tiempo es inconcreto y se presta a interpretaciones dispares que señalan su ambigüedad, su carácter políticamente correcto, su capacidad reparadora, para resultar atractiva y apasionante. Al mismo tiempo, puede desdibujar otros conceptos. De hecho, resulta necesario recordar que diversidad no es lo mismo que diferencia y que esta no es necesariamente desigualdad.

Así, si desde una perspectiva semántica la diversidad simplemente describe o constata el hecho de que las personas tenemos atributos que marcan desemejanzas entre nosotras; desde otra perspectiva podemos ver que oculta (al menos parcialmente) que las lecturas sociales de algunas de esas desemejanzas (no de todas), a través de procesos de diferenciación, hacen que no aluda simplemente a la irrepetibilidad de cada individuo o grupo, sino a la diferencia de poder y en el acceso a bienes, económicos y culturales. Es decir, a la desigualdad, a la exclusión y a la discriminación.

<sup>1</sup> Los siguientes párrafos son una síntesis del capítulo “La diversidad en las políticas de derechos humanos: necesidad de igualdad y derecho a la diferencia” publicado en: Juventud, convivencia, futuro. Un proceso de co-construcción en Euskadi. Madrid: Catarata, 2024. Las autorías de cada una de las diferentes ideas presentadas pueden hallarse en el texto reseñado.



Por este motivo resulta importante recordar que existe el riesgo de trivializar la trascendencia de las diferencias, mientras que algunas cuestionan la hegemonía, otras que apenas lo hacen. Estas segundas son un simple disenso; las primeras representan una disidencia, un no aceptar un determinado modelo. Con carácter general, lo que representan estas disidencias se relaciona estrechamente con la violencia directa, estructural y cultural contra las personas y grupos identificados con tales diferencias (personas racializadas, colectivo LGTBI, personas con discapacidad...).

Así, los sistemas de dominación histórica (racismo, heteropatriarcado, capacitismo...) no solo los sitúan como diana de su violencia. De hecho, son estos mismos sistemas los que dirigen los procesos de diferenciación en que determinados atributos o elementos han sido contruidos como diferencias y en los que por extensión se ha señalado a los grupos de personas que los portan como otredades o alteridades. Tanto su construcción como su violentado sirven para la legitimación de la desigualdad. De este modo, cobra especial relevancia la afirmación de que estas diversidades son la expresión de desigualdades persistentes.

En toda esta operación estas otredades y alteridades diversas son señaladas como las depositarias de males, las portadoras de fallas sociales contrapuestas a un *nosotros* falsamente presentado y deseado como homogéneo. Unas diferencias que no lo son por azar sino las que conllevan una disidencia porque cuestionan la uniformidad nacional, étnica, religiosa, contravienen la norma de género...

De hecho, esta frontera entre el *nosotros* y esas otredades no solo se traza, se busca que sea transgredida dando lugar a la expulsión o eliminación del otro a través de actos de violencia de distinta naturaleza. De forma que esas otredades se convierten en el otro eliminable y el otro indeseable.

En definitiva, los sistemas de dominación tendrían como grandes finalidades la eliminación, exclusión o jerarquización de aquellos grupos o colectivos que han sido contruidos como diferentes por estos mismos sistemas para legitimarse y que, al mismo tiempo, contienen la potencialidad de constituir disidencias del orden social. La forma en que persiguen su finalidad es, precisamente, a través de actitudes, discursos y acciones discriminatorias.

Desde el punto de vista del Derecho, la discriminación se entiende como otorgar un trato desfavorable e injusto a un grupo de personas en comparación con otro basado en uno o varios atributos o características con el fin o con el resultado de menoscabar sus derechos. Características que no son otras que aquellas diferencias de las que hemos venido hablando y sobre las que se han construido procesos de diferenciación social y de los que históricamente se han servido los sistemas de dominación.

Para hacerlos frente, desde el paradigma de los derechos humanos, entre otras, se trata de otorgar especial protección a estos grupos y colectivos incorporando estas características en prácticamente todos los instrumentos del Derecho Internacional (como pactos y convenios), normas de rango superior (Tratado de Lisboa, Constitución Española) y en multitud de leyes (Código Penal, leyes de Igualdad de Trato y No Discriminación o legislaciones sectoriales). Aunque las categorías son incluidas regularmente no siempre contienen ni todas, ni las identifican de igual modo.

El término diversidad frecuentemente se adjetiva para hacer referencia a las realidades particulares de las distintas diferenciaciones. Así, es frecuente el empleo de pares como: diversidad cultural, diversidad étnica, diversidad nacional, diversidad religiosa, diversidad sexual, diversidad funcional, diversidad etaria... En muchos casos, el cruce se establece con el listado de categorías especialmente protegidas al que ya hemos hecho referencia.

En general, podemos agruparlas en tres grandes conjuntos:

-  diversidad sociocultural que incluiría la diversidad cultural, la religiosa y lo relativo a la etnicidad;
-  la diversidad sexual y de género que incluiría las características sexuales, la identidad de género, la expresión de género, la orientación y las prácticas sexuales; y
-  otras diversidades sociales que incluirían la diversidad funcional o discapacidad y la diversidad etaria.

En este documento vamos a abordar fundamentalmente los dos primeros y lo haremos desde este modelo del derecho que suele denominarse Igualdad de Trato y No Discriminación. Si bien en ocasiones se imponen lecturas formalistas de la misma que puede llevar a una interpretación limitada de la noción de igualdad (desvinculada de otros enfoques como el de las oportunidades o las posiciones sociales), con todas sus limitaciones al priorizar lo normativo ante una realidad social tan compleja como la descrita anteriormente, resulta un marco coherente, eficaz en el plano institucional, no excluyente de otros posibles y capaz de integrar todas las diferentes realidades englobadas en la noción de diversidad.

La diversidad sociocultural se abordará con más detalle en los apartados 5.3.1 y 5.3.2. La diversidad sexual y de género en el apartado 5.3.3. Las otras diversidades se abordarán más superficialmente en el apartado 5.3.4.

#### PARA PROFUNDIZAR

Zabaldu: Dimensiones desde la desigualdad. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2023.

- Landa Gorostiza, J.M. Igualdad de trato, no discriminación y delitos de odio (págs. 31-50).
- Ruiz Balzola, A. (2023). Conclusiones. (págs. 267-274).
- Zubero, I. (2023). Desigualdad(es) y diversidad(es): elementos para la reflexión (págs. 9-30).

Disponible en: <https://labur.eus/yxu3aazk>

## 1.2. La Igualdad de Trato y No Discriminación

Antes de adentrarnos en el amplio marco normativo y conceptual, debemos saber que la prevención, investigación y sanción de las acciones discriminatorias encuentran su respaldo, en última instancia, en las normas de protección de los derechos humanos. Estas normas son de obligatorio cumplimiento para los Estados, que deben, tanto respetarlos, como establecer los mecanismos necesarios para garantizar su vigencia, así como para su resarcimiento en caso de ser vulnerados.

En este sentido, los principios básicos de los derechos humanos son esenciales para que la respuesta de los Estados sea eficaz; de modo que figuran en los principales instrumentos internacionales vigentes tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, otras convenciones o el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En el Anexo II hay un listado de normativa vigente en el que se destacan los principales instrumentos de ámbito internacional y europeo.

A continuación, vamos a profundizar en dos de estos principios (el de igualdad y el de no discriminación) antes de aterrizar en la noción de discriminación y en su máxima expresión que son los delitos de odio.

#### 1.2.1. Principio de igualdad

Según los estándares interamericanos, el principio de igualdad cumple un doble papel, como derecho autónomo y como principio transversal de aplicación de los derechos humanos. En nuestro contexto, la igualdad se reconoce como derecho fundamental (art. 14 CE) y, al mismo tiempo, como principio que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que esa igualdad sea real y efectiva (art. 9.2 CE).

El principio de igualdad como derecho hace referencia al reconocimiento de la igualdad por parte de los Estados en su ordenamiento jurídico y significa la obligación de reconocer a todas las personas como iguales ante la ley; mientras que, como principio funciona como un eje orientador para promover que todas las acciones de gobierno favorezcan la igualdad real y efectiva.

El concepto moderno de igualdad introducido por la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 ha hecho del principio de igualdad una norma jurídica; de forma que debe entenderse como igualdad de derechos para todas las personas. Sin embargo, existe una brecha entre la afirmación anterior como desiderátum y la realidad. De hecho, representa un grave error presuponer como iguales de derecho a quienes son desiguales de hecho.

Así, la igualdad como principio requiere que las personas tengan los mismos derechos y las mismas oportunidades de acción y desarrollo, requiere también el respeto a la diferencia de las minorías y el desarrollo de una justicia social redistributiva para los colectivos discriminados.

Por su parte, la prohibición de la discriminación vinculada a algunos rasgos o características es una manifestación concreta del principio de igualdad en los textos constitucionales modernos, de tal forma que se limita la posibilidad de tratos diferenciados no razonables entre las personas.

En general, dichos rasgos y características, como ya hemos visto en el apartado anterior, se refieren a las prohibiciones de discriminar por razón de raza, lugar de nacimiento, origen étnico o nacional, sexo, orientaciones e identidad sexual, opiniones, filiación política, credo religioso etc.

En resumen, el principio de igualdad de trato supone la ausencia de toda discriminación en cualquiera de sus modalidades, ya sea directa, indirecta, por error o por asociación, así como en cualquiera de sus grados. Estas modalidades se explican en el apartado 1.2.3.

#### 1.2.2. Principio de no discriminación

Este principio, va más allá del anterior porque supone que no basta con ser iguales en derechos, sino que, además, prohíbe todo tipo de distinción en cuanto a derechos con respecto a las diferencias existentes entre las personas.

El principio de no discriminación vela por la igualdad de derechos y el reconocimiento de la dignidad de todas las personas. Así quedó establecido en la Carta de los Derechos Humanos de 1948, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1953 (art. 14) en el que se señala que dicho principio tiene que hacerse efectivo en todas las esferas de la vida cotidiana (salud, educación, vivienda, servicios sociales y acceso a bienes públicos).

Asimismo, este principio subraya la necesidad de contrarrestar cualquier trato desfavorable para las personas y prohíbe la discriminación sobre la base de los citados listados de categorías y se complementa con el principio de igualdad en los términos que estipula la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 1) según el cual “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

### 1.2.3. La discriminación

En términos cotidianos, la RAE define el verbo discriminar como “seleccionar excluyendo” o “dar trato desigual a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, de edad, de condición física o mental, etc.”. Es un punto de partida útil para profundizar en una visión más jurídica del término.

Así, según la Observación General N.º 18 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la discriminación es “[...] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”.

Otras referencias conceptuales significativas de la discriminación que pueden tomarse en consideración son las establecidas por la Ley 15/2022 integral para la igualdad de trato y la no discriminación (art. 4), el concepto empleado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a partir de lo establecido por el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas sin distinción de “raza” u origen étnico o la Directiva 2000/78/CE por la que se establece un marco general para la igualdad de trato en materia de empleo y trabajo, así como las recogidas en diferentes manuales.

#### Brújula

Estas son definiciones eminentemente jurídicas que gozan de un amplio consenso y son correctas. No obstante, para evitar miradas formalistas siempre conviene ponerlas en diálogo (desde la complementariedad) con otras como la de discriminación estructural o sistémica que conecta con lo que hemos explicado al hablar de los sistemas históricos de dominación. Además, presentar esta definición ayuda a entender con mayor profundidad contenidos que veremos más adelante como el binomio discriminación directa e indirecta, la institucional o la interseccional.

La discriminación estructural (a partir de los trabajos de Maggy Barrere) es la consecuencia de procesos y modelos sociales que reproducen sistemáticamente las relaciones de poder y subordinación de unos grupos sobre otros y cuya responsabilidad no es identificable individualizadamente. La reiteración de estas dinámicas lleva a la persistencia de resultados sistemáticamente desventajosos para ciertos grupos, incluso en ausencia de motivos discriminatorios explícitos amparados por el derecho.

Las acciones discriminatorias por acción u omisión pueden adoptar muchas formas, especialmente, mediante rechazo, desconfianza, desprecio, exclusión, señalamiento, invisibilización, estigmatización en público, cacheos ilegales, prejuicio mediante la asociación a drogas, delincuencia, discursos asimilacionistas respecto a las costumbres, intolerancia a lo diferente, no consideración como ciudadanía afectada, interesada o

comprometida con las dinámicas sociales, el bien común, trato desigual en cuanto a mayor exigencia en el cumplimiento de las normas que al resto, menor tolerancia al error, la transgresión, exigencia de tener que demostrar que son inocentes, etc.

En los textos legales se suelen diferenciar diferentes tipos de discriminación. A continuación, presentamos los más frecuentes<sup>2</sup>:

### Discriminación directa

Se da cuando una persona es tratada de manera menos favorable que otra en una situación análoga, por razón de su etnia, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, corporalidades...

Ejemplo: A una persona de tez morena y barba le niegan el acceso a un bar por “tener aspecto de magrebí”.

### Discriminación indirecta

Se produce cuando una disposición legal o contractual, un pacto individual o una decisión unilateral, aparentemente neutros, pueden ocasionar una desventaja particular a una persona respecto de otras por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, siempre que objetivamente no respondan a una finalidad legítima y que los medios para la consecución de esta finalidad no sean adecuados y necesarios.

Ejemplo: oferta laboral que entre sus requisitos incluye características personales (nacionalidad, edad) o cualificación no acordes ni necesarias para el desempeño de la labor en sí.

### Discriminación por asociación

Se da cuando una persona o grupo, debido a su relación con otra, es objeto de un trato discriminatorio.

Ejemplo: hacen pintadas islamófobas contra una entidad social porque entre sus personas usuarias tiene a varias musulmanas.

### Discriminación por error

Se produce cuando una persona o grupo es objeto de trato discriminatorio debido a una apreciación incorrecta sobre ella.

Ejemplo: A una persona no le cogen para un puesto de trabajo porque creen que es trans.

### Acoso discriminatorio

Cualquier conducta realizada con el objetivo o la consecuencia de atentar contra la dignidad de una persona o grupo en que se integra y de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

Ejemplo: Manifestación de un grupo de vecinos con el lema “gitanos fuera del barrio” o un “fuera sidosos de nuestros barrios”.

### Orden de discriminar

Se refiere a toda inducción, orden o instrucción de discriminar.

Ejemplo: Policía con instrucciones de pedir documentación a la población con “aspecto extranjero” de etnias específicas sin existir una justificación para ello.

---

<sup>2</sup> La mayor parte son las definiciones resumidas de la Ley 15/2022 de Igualdad de Trato y No Discriminación recogidas en la Guía Básica de la Red Eraberean.

## Discriminación múltiple

La múltiple se da cuando una persona sufre un trato discriminatorio de manera simultánea o consecutiva por varias causas.

Ejemplo: Un joven marroquí homosexual que, además de recibir un trato discriminatorio debido a su nacionalidad, es amenazado por un compatriota suyo por su condición de gay.

## Discriminación interseccional

En este tipo de casos concurren o interactúan diversos motivos de discriminación. Es decir, no equivale a la suma de todas las causas de discriminación, sino más bien a la interacción de éstas en cada persona o grupo social, las cuales reflejan las diferentes estructuras de poder que existen en la sociedad.

Ésta es una de las formas de discriminación más difíciles de detectar porque, a pesar de que las personas podamos ser vulnerables a la discriminación por diferentes motivos (por ser mujer y ser inmigrante; por ser inmigrante y tener alguna discapacidad; ser negro y homosexual; etc.), para que exista esta forma de discriminación es importante demostrar que la discriminación se produjo por al menos dos motivos.

Ejemplo: La situación de muchas mujeres de origen latinoamericano que enfrentan abusos en el trabajo de hogar. Por su condición de mujeres se las vincula socialmente al cuidado, por su situación administrativa irregular se las aboca a un empleo precario y sin derechos, y por su racialización se las estereotipa como dóciles y serviciales.

Brújula

El término de interseccionalidad fue acuñado en 1989 por Kimberlé Crenshaw, tomándolo, entre otros, de una noción que los movimientos feministas negros ya habían trabajado en los años sesenta y setenta en Estados Unidos tratando de visibilizar la particular situación de discriminación que enfrentaban como mujeres negras empobrecidas.

## Discriminación institucional

No está recogida expresamente en el ordenamiento jurídico en vigor, pero se entiende como un tipo de discriminación que consiste en el trato desigual y sistemático que las políticas, prácticas o procedimientos de las instituciones otorgan a ciertos individuos o grupos, resultando en desventajas injustas.

Ejemplo: que el personal considere el burkini como una prenda no apta para el baño en la piscina municipal.

## Medidas de acción positiva

Se consideran acciones positivas las diferencias de trato orientadas a prevenir, eliminar y, en su caso, compensar cualquier forma de discriminación o desventaja en su dimensión colectiva o social. Tienen carácter temporal mientras persistan las situaciones de discriminación o las desventajas que las justifican. Además, tienen que ser razonables y proporcionadas.

Ejemplo: reservar un cierto porcentaje de plazas a personas extranjeras en un curso de empleo.

Desde el punto de vista de las motivaciones discriminatorias, en nuestro contexto, las más habituales están relacionados con el sexo-género (sexismo), el origen étnico, cultural o racial (racismo), la nacionalidad (xenofobia), las creencias religiosas (antisemitismo e islamofobia), las opiniones políticas, la situación económica (aporofobia), el estado de salud (la serofobia, por ejemplo), la discapacidad (capacitismo), la edad (edadismo), la orientación sexual e identidad y expresión de género (LGTBIfobia).

Estrechamente vinculado a las motivaciones, los listados de las características protegidas que se contemplan difieren de un texto legal a otro. A veces en cuanto a su número, en otras ocasiones en la forma en la que se refieren a esas características (por ejemplo, sobre el empleo de términos como raza o color de piel). A continuación, y a modo de ejemplo, recogemos una comparación entre las diferentes normas:

|                                    | DDHH (Art. 2) | PIEDP (Arts. 2 y 28) | PIDESC (Art. 2) | CIDR (Art. 1) | CDN (Art. 2) | CTMF (Art. 1) | CDPI (Pre-Ambul) | C. Africana (Art. 2) | C. Americana (Art. 1) | C. Europeo (Art. 14) | Protocolo 12 (Art. 1) |
|------------------------------------|---------------|----------------------|-----------------|---------------|--------------|---------------|------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| Raza                               |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Color                              |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Origen étnico                      |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Pertenencia a una minoría nacional |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Nacimiento                         |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Origen nacional                    |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Idioma                             |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Opinión política o de otra índole  |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Convicción                         |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Religión                           |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Sexo                               |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Edad                               |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Estado civil                       |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Impedimentos físicos               |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Origen social                      |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Posición económica                 |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Linaje                             |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Fortuna                            |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Patrimonio                         |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |
| Cualquier otra condición           |               |                      |                 |               |              |               |                  |                      |                       |                      |                       |

Fuente: Institut de Drets Humans de Catalunya.

## Brújula

Suele haber un debate sobre cuál es el límite de las categorías que se incluyen como protegidas. Algunas tradiciones defienden que son *numerus clausus* es decir, limitadas a las que estrictamente se citen (no es lo mismo el Código Penal que una ley de tipo administrativo) y, en general, a una serie de discriminaciones históricas que son para las que se crearon este tipo de instrumentos. Otras tradiciones proponen que sea *numerus apertus*, esto es, que la protección pueda extenderse a otras realidades no inicialmente previstas por el legislador, pero igualmente injustas.

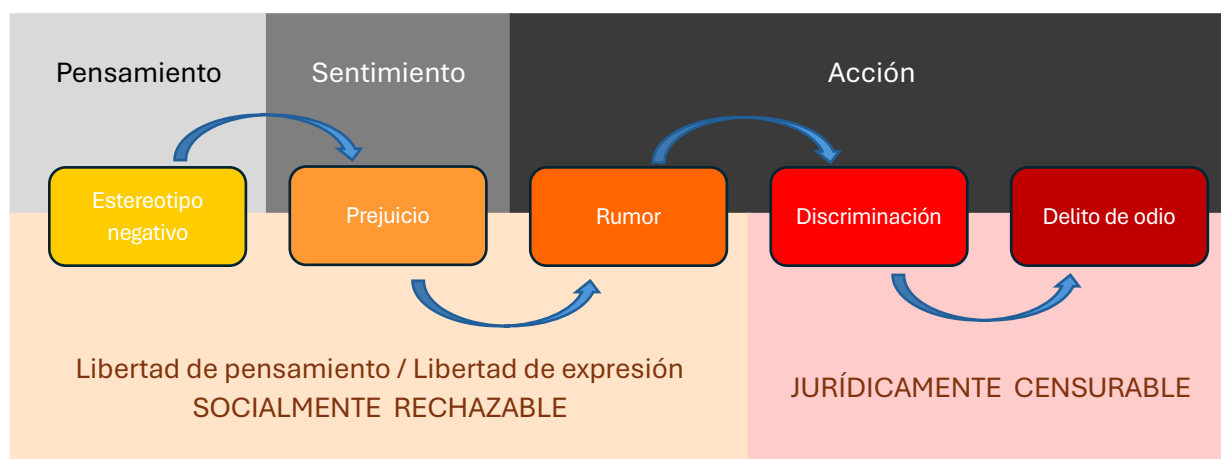
En nuestra opinión conviene, apostando por una política inclusiva de *numerus apertus*, no trivializar, como señalábamos en el apartado anterior, lo que representa la injusticia que enfrentan grupos y colectivos de personas discriminados por sistemas de dominación históricos con otras realidades también injustas, pero de otra naturaleza y que requieren instrumentos probablemente diferentes a los que estamos tratando.

Los actos discriminatorios se dan en cualquier ámbito de la vida de las personas, desde la salud y el deporte, a la seguridad pública, la educación, el empleo o la protección social. En este sentido, es multidimensional, integral, progresivo y cíclico. Es decir, afecta a todos los miembros de un grupo o colectivo (aunque no por igual), se repite, acumulando e incrementando el daño con el paso del tiempo.

Es por ello que tiene impactos y consecuencias muy graves en la vida de las personas y en la cohesión y convivencia social. Así, poner a disposición de las víctimas instrumentos y recursos públicos para comprender, gestionar, aceptar e integrar lo sucedido aumenta su capacidad para gestionarlo paliando la vulnerabilidad sobrevenida por el incidente.

#### 1.2.4. Delitos de odio

Dentro de la discriminación, tenemos la figura de los delitos de odio que es su expresión más grave como veremos más adelante. Sin embargo, antes de llegar a este extremo hay otra serie de elementos previos como son los rumores, estereotipos y prejuicios. Además de para entender cuál es el funcionamiento de lo que denominamos la ruta de la intolerancia, también nos va a servir para ver cómo hay una parte de estos comportamientos y actitudes que no es sancionable jurídicamente y cuándo sí lo es ya sea en un plano administrativo o en uno penal. Todo esto es relevante para definir con posterioridad cuál es el ámbito de intervención oportuno, eficaz y proporcional de un protocolo local ante incidentes discriminatorios.



Como se puede observar en la imagen son conceptos estrechamente relacionados entre sí. En ocasiones se relacionan de otros modos, pero esta forma de presentarlos creemos que es la más eficaz para los propósitos de este documento.

-  El estereotipo tiene que ver con lo que pensamos. Es una creencia o una opinión generalizada que simplifica en términos negativos la realidad de un determinado grupo de personas. Suelen construirse a partir de alguna experiencia puntual previa que se utiliza para generalizar a todo un grupo lo que es solo de algunas personas.
-  El prejuicio responde a lo que sentimos. Representa un sentimiento negativo y desconfiado hacia una persona o grupo sin conocerlo, solo por los estereotipos que tenemos acerca de ellos. Al tener un fuerte componente emocional no es sencillo desmontarlos con datos.
-  El rumor es la primera manifestación pública de los anteriores. Se puede decir que es una información que circula de manera informal, de persona a persona, que es falsa total o parcialmente y que, al difundirse, provoca tanto el refuerzo de los prejuicios y estereotipos que están en su origen, como legitimación para avanzar un paso más hacia actitudes discriminatorias contra un grupo social.

Lo que comparten estos tres elementos es que forman parte de la libertad de pensamiento y expresión. Es decir, aunque sean rechazables socialmente, no han cruzado la frontera para ser jurídicamente censurables como sí lo son los siguientes:

-  Actos discriminatorios. Anteriormente ya hemos definido qué es la discriminación. En este caso, se trataría de la materialización de esta contra alguna persona o un grupo a través de actos concretos, tales como: no alquilar una vivienda, no dejar acceder a un local o no contratar para un puesto de trabajo vacante. La característica de estos actos es que su censura jurídica ocurre fundamentalmente en el ámbito administrativo.
-  Delitos de odio. Son actos discriminatorios que constituyen ilícitos penales; eso es, están tipificados en el Código Penal.

El elemento que comparten todos los elementos que acabamos de presentar es que responden a una motivación de odio, exclusión o intolerancia ante la diferencia de las personas por motivos varios como las características de las que ya hemos hablado anteriormente: sexo, género, etnia, origen, orientación sexual, identidad de género, creencias religiosas, etc.

Respecto de estos delitos de odio, conviene tener en cuenta varias cuestiones: La primera es que este concepto como tal no existe en nuestro ordenamiento jurídico, sino que es una traslación del ámbito anglosajón (*hate crimes*). Así, es útil tomar como referencia la definición<sup>3</sup> que hizo en el año 2003 la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE): “cualquier infracción penal, incluyendo infracciones contra las personas o las propiedades, donde la víctima, el local o el objetivo de la infracción se elija por su, real o percibida, conexión, simpatía, filiación, apoyo o pertenencia a un grupo” con base en una serie de categorías protegidas.

La traducción de esto a la Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal se ha hecho en dos sentidos: por un lado, con la incorporación de una agravante de discriminación y, por otro, a través de la inclusión de ciertos tipos penales. Entre ellos destacan:

-  El artículo 22.4. Agravante genérico de discriminación que se aplica y endurece la pena prevista para cualquier delito cuando se cometa por “motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, orientación o identidad sexual, razones de género, la enfermedad que padezca o su discapacidad”.
-  El artículo 170 en el que se tipifica la modalidad agravada de amenazas si son “dirigidas a atemorizar a los habitantes de una población, grupo étnico, cultural o religioso, o colectivo social”.
-  El artículo 314 que penaliza la no prestación de servicios públicos por razón de ideología, religión, creencias, etnia, raza o nación, sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad.
-  Los artículos 511 y 512 que sancionan la denegación, tanto en el ámbito público como privado, de prestaciones de servicios a las que se tenga derecho por razón de una serie de características protegidas.

Por su parte, lo que suele denominarse discurso de odio (*hate speech*) Naciones Unidas lo define<sup>4</sup> como “cualquier tipo de comunicación ya sea oral o escrita –también comportamiento– que ataca o utiliza un lenguaje peyorativo o discriminatorio en referencia a una persona o grupo en función de lo que son, basándose en sus creencias, etnia, nacionalidad, raza, edad, género, orientación sexual, de género u otras formas de identidad”. Los elementos clave son: que puede materializarse de múltiples formas incluidas ilustraciones, memes o símbolos, es discriminatorio, tiene carácter peyorativo y se basa en factores de identidad. Esto también tiene su correspondiente traslación en el Código Penal a través de:

-  El artículo 510 que regula el discurso de odio y que lo diferencia de la libertad de expresión cuando implica, entre otros:
  - Incitar directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo determinado.
  - Lesionar la dignidad de las personas mediante acciones que entrañen humillación, menosprecio o descrédito.
  - Enaltecer o justificar por cualquier medio de expresión pública o de difusión los delitos que hubieran sido cometidos contra un grupo.
  - Negar, trivializar gravemente o enaltecer los delitos de genocidio, de lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado.

<sup>3</sup> Decisión n.º 4/2003 de la OSCE. Disponible en: <https://labur.eus/fm2h5bth>

<sup>4</sup> Estrategia y Plan de Acción de la ONU para la lucha contra el discurso de odio. Disponible en: <https://labur.eus/qfnj08k5>

Los primeros son hechos que, además de mostrar indicios de motivación basada en prejuicio, cumplen los elementos del tipo penal aplicable, por lo que pueden ser calificados como delito en sede judicial. Los incidentes de odio, en cambio, son hechos motivados por prejuicio que no cumplen (o no está claro que cumplan) los requisitos legales para ser considerados delito. Se registran habitualmente en el ámbito policial o de investigación y, tras analizar los indicadores de polarización<sup>5</sup>, pueden o no derivar en la calificación de delito de odio. Estos indicadores son un conjunto de indicios que se recopilan para ayudar a identificar si un incidente tiene una motivación de odio, discriminación o intolerancia. La concurrencia de uno o varios de estos indicios suele ser suficiente para orientar la investigación con el fin de desvelar la posible existencia de una motivación racista, xenófoba o LGTBfóbica.

Para finalizar es fundamental señalar que los delitos e incidentes de odio poseen una característica clave para orientar la actuación de los poderes públicos puesto que su impacto no solo alcanza a la víctima directa. Las víctimas son seleccionadas por lo que representan con base en alguna de sus características porque el perpetrador busca proyectar miedo o intimidar a todo un grupo social o conjunto de personas. En este sentido, el daño que se produce en el tejido comunitario y en la convivencia exceden claramente el de otro tipo de delitos comunes.

#### PARA PROFUNDIZAR

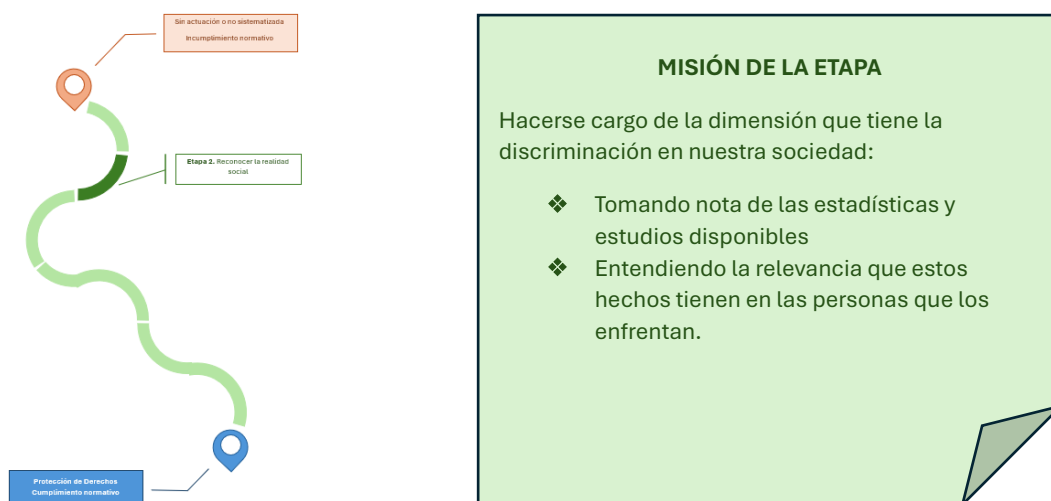
Manual práctico para la investigación y enjuiciamiento de delitos de odio y discriminación. Publicado por el Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada (CEJFE).

Disponible en: <https://labur.eus/mdyp8z8u>

---

<sup>5</sup> Disponibles en: <https://labur.eus/z7v5eiwk>

## Etapa 2. Reconocer la realidad social



### 2.1. Incidencia de la discriminación en Euskadi

Para conocer cuál es la incidencia de la discriminación disponemos de varias fuentes de distinto tipo y complementarias entre sí. Por ejemplo, el más completo en relación con los incidentes de odio es el informe anual que publica la Ertzaintza y que elabora la Cátedra de Derechos Humanos de EHU<sup>6</sup>. Hay otros informes focalizados en un determinado colectivo o a nivel local. Es el caso de los informes de Ikusgune<sup>7</sup>, el observatorio contra la LGTBI+fobia de Vitoria-Gasteiz o el que hace el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián sobre incidencias de LGTBIfobia<sup>8</sup>.

Por otro lado, también disponemos de las memorias anuales de la Red Eraberean<sup>9</sup>, red impulsada por el Gobierno Vasco y formada por diferentes entidades sociales contra el racismo, por los derechos LGTBI o del Pueblo Gitano, en las que se recogen los casos de discriminación que han atendido.

Desde otra perspectiva, desde Ikuspegi<sup>10</sup>, Observatorio vasco de inmigración ligado a la EHU, publica regularmente barómetros con encuestas sobre la percepción y actitudes de la ciudadanía vasca en torno a la discriminación y hacia las personas extranjeras, el pueblo gitano, la diversidad religiosa o el colectivo LGTBI.

Aunque hay más fuentes, estas son las principales y a partir de ellas vamos a intentar presentar un breve resumen de la situación más centrado en tendencias y en patrones que no en los datos de años concretos que pueden variar con facilidad.

#### Brújula

Cuando nos aproximamos a estas realidades es fundamental tomar conciencia de lo que se denomina la cifra oculta. Es decir, la proporción de los incidentes y actos discriminatorios que no se denuncian. Se estima que son la mayoría. Hasta el 80-90% según investigaciones de la FRA, Agencia Europea de Derechos Fundamentales. Los motivos son diversos: la desconfianza de las víctimas en las instituciones, el miedo a represalias, la falta de formación del personal que atiende este tipo de hechos, poca esperanza en que vaya

<sup>6</sup> Disponibles en: <https://labur.eus/tha7bwu5>

<sup>7</sup> Disponibles en: <https://labur.eus/n5a8iftp>

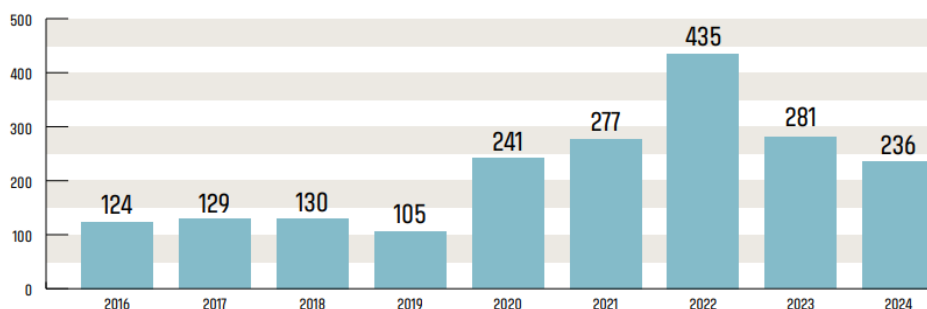
<sup>8</sup> Disponibles en: <https://labur.eus/tvi90vgr>

<sup>9</sup> Disponibles en: <https://labur.eus/uoyu2xe4>

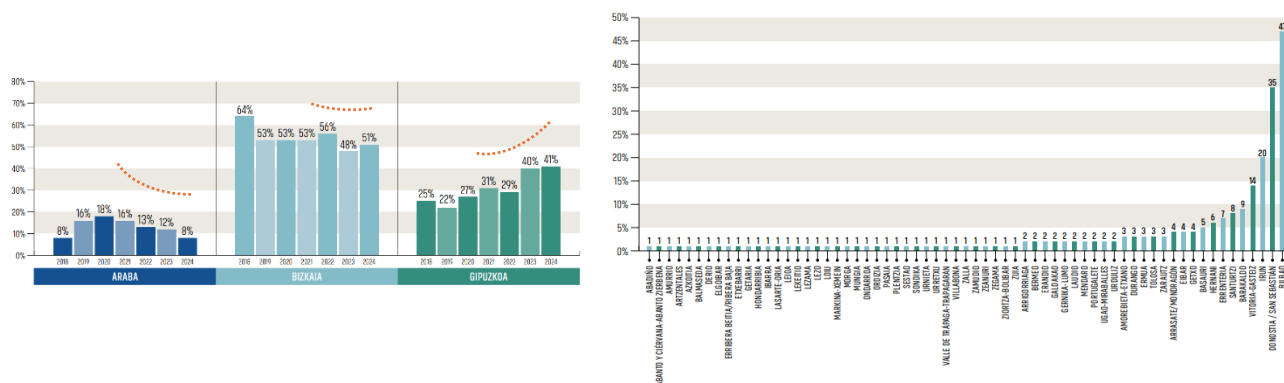
<sup>10</sup> Disponibles en: <https://labur.eus/gabjbzor>

a resultar eficaz o el desconocimiento de tener derecho a hacerlo. Por este motivo es fundamental incidir en un conjunto de acciones desde los poderes públicos que informe a las víctimas, las acompañe, forme al personal, sensibilice a la ciudadanía o que mejore las estadísticas y cruce fuentes con otras instituciones y entidades sociales.

El punto de partida que tomamos es la estadística de incidentes policiales registrados por la Ertzaintza y que han sido clasificados como de odio. Como se puede observar en la siguiente gráfica que da seguimiento a este indicador desde el año 2016 al 2024, hay un punto de inflexión claro en el año 2020 en el contexto de la pandemia y de una creciente hostilidad de ciertos sectores políticos contra colectivos históricamente discriminados.



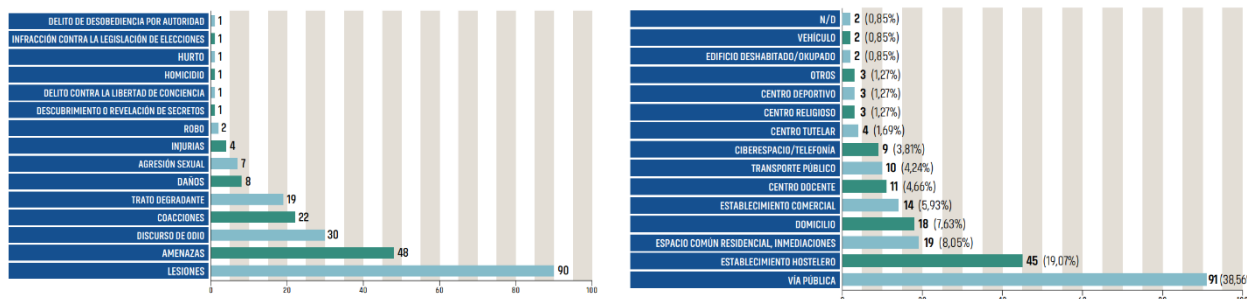
Es importante hacer notar que el acusado repunte del año 2022 se debe a un cambio en la metodología de registro no continuado después o que en el año 2024 la aparente disminución de este tipo de incidentes podría estar relacionada, entre otros motivos, con el particular y dispar comportamiento de Araba frente a Gipuzkoa o Bizkaia. Si bajamos el nivel de análisis al ámbito local, podemos observar que este tipo de incidentes se están dando en todo tipo de contextos, no siendo exclusivo de las capitales.



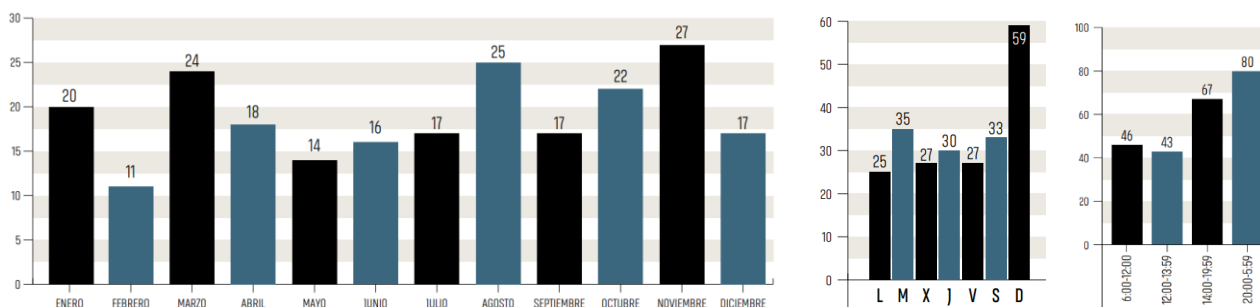
Centrándonos ahora en la motivación podemos observar que el racismo, la xenofobia y la LGTBIfobia concentran año tras año el grueso de los incidentes (el 85% de todos los sucedidos en el año 2024). Esta distribución no varía entre territorios históricos. Asimismo, en el caso del racismo, aunque afecta a todos los orígenes y colectivos, se concentra en las personas árabes y latinoamericanas.



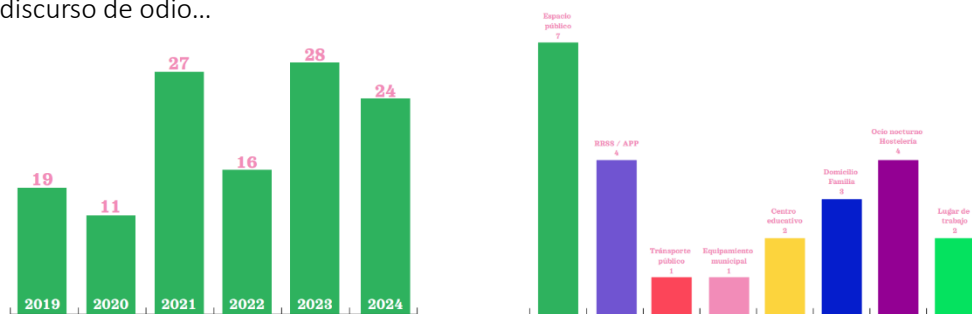
Desde el punto de vista del tipo de incidente, los más frecuentes son las lesiones y amenazas, seguidas por el discurso de odio. Esto es así para las diferentes motivaciones de odio, es decir, no varía sustancialmente en caso de tratarse de racismo y xenofobia o de LGTBIfobia. Por su parte, los lugares donde son más frecuentes este tipo de incidentes es el espacio público, ya sea en la calle, en el interior de un local comercial o de hostelería y el transporte público.



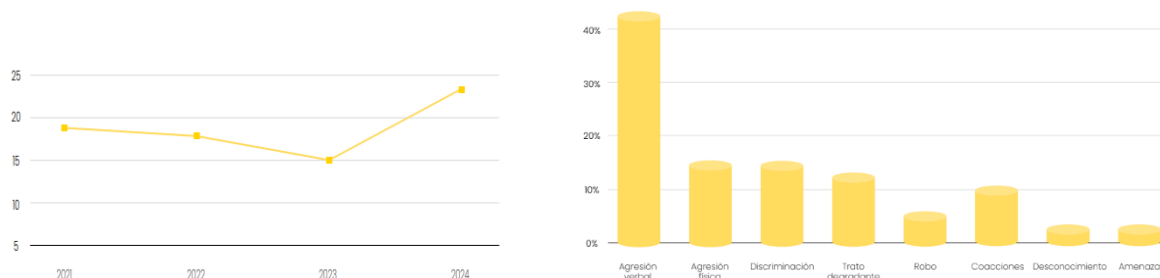
Desde la perspectiva de la estacionalidad, se producen todos los meses del año, con cierta tendencia a incrementarse durante el otoño y verano. Sin embargo, los días de la semana en los que se registran mayor número son los fines de semana, y desde la perspectiva del horario por las tardes y noches. Algo coherente con el hecho de que el sitio más habitual para estos incidentes sea el espacio público.



Por su parte, los datos de los informes de ikusgune y del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián centrados en incidentes LGTBIfóbicos confirman la tendencia al alza de este tipo de hechos en los últimos años. Así como los patrones que los sitúan más habitualmente en el espacio público, así como en su forma: lesiones, amenazas, discurso de odio...



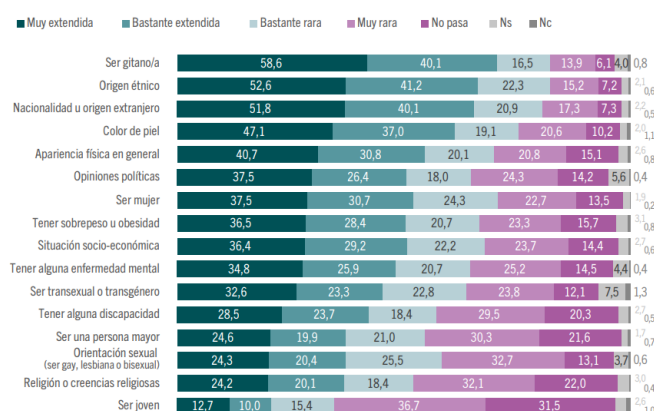
Fuente: VIII Informe Ikusgune de Incidencias por Orientación Sexual e Identidad de Género en Vitoria-Gasteiz.



Fuente: informe sobre incidencias de LGTBI+fobia en Donostia-San Sebastián 2024.

En relación con la Red Eraberean, la información que nos aporta de los 526 casos atendidos en los 10 años de su funcionamiento<sup>11</sup> reafirman algunas de las cuestiones que hemos venido tratando: su mayor afectación al colectivo de personas racializadas, extranjeras y LGTBI, su distribución por territorios históricos o la predominancia de este tipo de hechos en el espacio público.

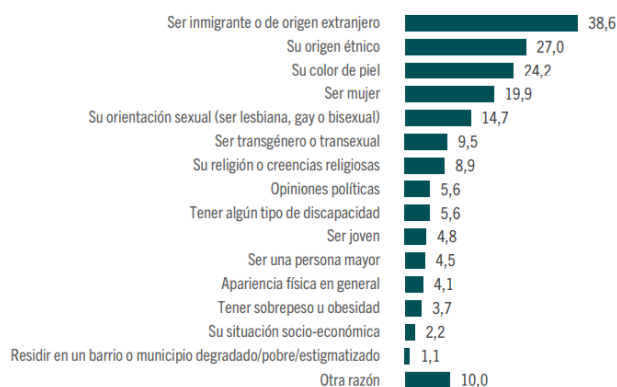
Esta perspectiva desde el punto de vista de la victimización se complementa con otra como la percepción de la sociedad vasca en torno a la discriminación y hacia determinados colectivos y realidades. Así, por ejemplo, más allá de que se sea sostenida en el tiempo la preferencia mayoritaria (76,4% de las personas encuestadas en 2024) por vivir en una sociedad diversa antes que, en una homogénea, cuando se pregunta cómo de frecuente es la discriminación hacia ciertos colectivos y grupos, se reconoce que esta existe y está muy extendida especialmente en el caso del Pueblo Gitano, ser extranjera, tener otro color de piel...



Fuente: EPADE Encuesta sobre percepciones y actitudes en torno a la discriminación en Euskadi, 2024. Ikuspegi.

Esta discriminación se reconoce en relación con prácticamente todos los principales ámbitos de la vida: acceso a la vivienda, al empleo, en la aplicación de las leyes, la protección social y, en menor medida, en los servicios públicos. De hecho, el 16,6% declara haber sufrido situaciones discriminatorias en el último año y en un 26,7% haber presenciado este tipo de hechos. Especialmente, en el caso de las personas extranjeras, racializadas y LGTBI.

Gráfico 33. Discriminación presenciada indirectamente en los últimos doce meses, por características (% sobre total de respuestas afirmativas)



Fuente: EPADE Encuesta sobre percepciones y actitudes en torno a la discriminación en Euskadi, 2024. Ikuspegi.

<sup>11</sup> En base a la presentación realizada el 24 de febrero de 2025 en Bizkaia Aretoa.

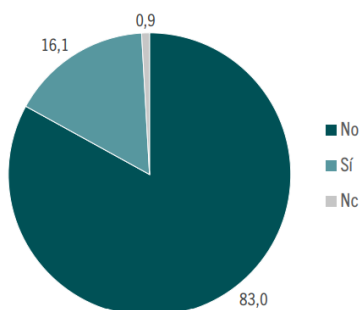
## Brújula

El Pueblo Gitano es el colectivo más estigmatizado en Euskadi a tenor de las diferentes investigaciones<sup>12</sup> sobre percepciones y actitudes de la sociedad vasca hacia diferentes grupos sociales. Las creencias falsas y discriminatorias contra las personas gitanas alcanzan niveles preocupantes hasta el punto de que señala: el 41,3% que no dan importancia a la formación académica de sus hijos e hijas, el 43,7% que se benefician excesivamente de la protección social, el 31% creen que colapsan el sistema sanitario, el 34,1% que se vayan las viviendas de protección oficial, el 69,3% que su cultura y costumbres chocan con las vascas, etc.

Estos datos indican que el antigitanismo es una realidad actual en nuestra sociedad y demanda un esfuerzo a las instituciones públicas para atender esta realidad injusta.

Estas encuestas también aportan una información valiosa sobre cifra oculta. Por un lado, sobre el bajo índice de denuncia de estos hechos (16,1%) y sobre los motivos por los que no se denuncia.

Gráfico 36. Denuncia o reclamación formal ante situación de discriminación sufrida en primera persona (%)



Fuente: EPADE Encuesta sobre percepciones y actitudes en torno a la discriminación en Euskadi, 2024. Ikuspegi.

Para finalizar, como decíamos al comienzo, más allá de presentar un dato puntual, el objetivo es tomar conciencia de que la discriminación está extendida y fuertemente arraigada en nuestra sociedad a través del racismo, la xenofobia, el antigitanismo o la LGTBIfobia. Motivaciones que son las que estamos trabajando en este documento.

## PARA PROFUNDIZAR

Guía para la elaboración de informes integrales sobre discriminación en la ciudad. Publicada por el Institut de Drets Humans de Catalunya.

Disponible en: <https://labur.eus/po7g52wt>

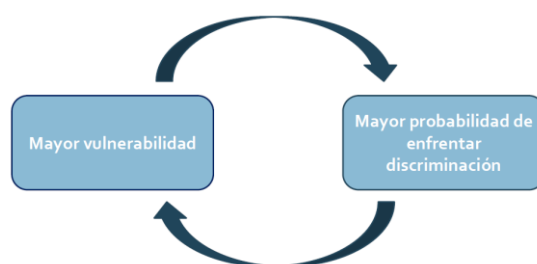
## 2.2. Impactos de la discriminación en las víctimas y en la convivencia

A la hora de plantear cómo debe realizarse la atención a las víctimas, deben tomarse en cuenta diferentes tipos de claves más allá de las generales con las víctimas de otros delitos o incidentes comunes. La discriminación tiene la particularidad de ser un ataque directo a lo que estas personas son y representan. Es decir, son un ataque a su ser más íntimo y sus consecuencias se proyectan al entorno familiar, al colectivo con el que comparte características y a toda la sociedad. Es por este motivo, por el profundo daño que producen en las víctimas y en el tejido comunitario, que la ley prevé algunas particularidades tanto en el deber de protección de los poderes públicos hacia ellas como en el abordaje que debe realizarse.

<sup>12</sup> Neurto 2022: Barómetro sobre la diversidad en la CAE: percepciones y actitudes hacia las personas gitanas. Ikuspegi. <https://labur.eus/gt0veuoI>

Como hemos visto en el apartado anterior la discriminación se da en todos los ámbitos de la vida: educativo, sanitario, laboral, ocio, deporte, etc. y sus consecuencias afectan a todos los aspectos de las personas que la enfrentan: familiar, social, psicológico, oportunidades... Además, afecta a todos los miembros de un grupo o colectivo, se repite, acumulando e incrementando el daño con el paso del tiempo. Por estos motivos, se suele señalar que tiene un carácter multidimensional, integral, cíclico y progresivo. En este punto conecta lo que señalábamos en el apartado 1.2.3 sobre la discriminación sistémica o estructural.

Esta relación con la vulnerabilidad es bidireccional. Si bien afecta a todos los miembros de un grupo no lo hace por igual, es decir, ni necesariamente del mismo modo ni con la misma intensidad, en función de factores como el sexo, la edad, la clase social y otros. De hecho, la discriminación afecta más a las personas que ya se encuentran en una situación de partida más vulnerable, vulnerabilizándolas más aún. Así, por ejemplo, en el caso de la LGTBIfobia las personas entre 25 y 34 años, especialmente las personas trans y aquellas con menores ingresos, se encuentran entre los perfiles más expuestos al odio<sup>13</sup>. No obstante, conviene evitar la tentación de limitar el análisis a una sola variable, dando cabida a otros factores como el sexo/género, la clase social, la participación social, etc. En este sentido, nuevamente conviene recordar la noción de interseccionalidad que veíamos en el apartado 1.2.3.



Todo ello explica que las víctimas de delitos e incidentes de odio presentan una mayor afectación psicológica que las víctimas de delitos comunes. Por un lado, la reacción singular de las víctimas de actos discriminatorios se debe a que perciben su experiencia de victimización como un ataque al núcleo de su identidad (como personas negras, latinas, LGTBI, gitanas, magrebíes...). Constatar la injusticia de enfrentar un daño por el mero hecho de portar cierta característica o formar parte de un determinado grupo, daña profundamente la autoestima y con frecuencia deja huellas psicológicas.

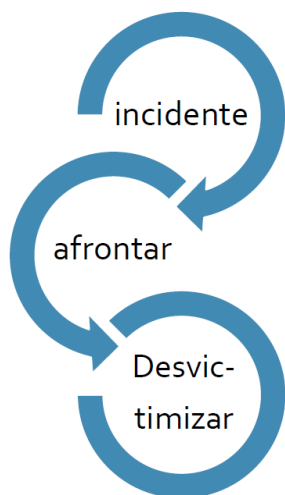
#### Brújula

Por ejemplo, algunas consecuencias psicológicas de las victimizaciones discriminatorias remiten a: estados de ansiedad y estrés, tendencia a la depresión y otras alteraciones del estado del ánimo, indefensión, culpabilidad, rechazo a sí mismos, aumento de las tasas de ideación suicida, mayor posibilidad de llevar a cabo conductas de autolesión e intentos de suicidio, tendencia al aislamiento, frustración, problemas de autoestima, autoimagen y de seguridad, absentismo escolar, tendencia al abuso de sustancias o reducción del rendimiento académico. Esto representa en parte lo que en otros contextos académicos y sociales se refiere como el estrés de las minorías.

Estas consecuencias van más allá de lo individual y del plano estrictamente psicológico. Tal es así, que la aprehensión que experimentan las personas de estos grupos altera su participación en ámbitos como el social, el político o cultural, puede llevar al aislamiento o reforzar su segregación por los grupos mayoritarios de la sociedad. En este punto es clave resaltar la responsabilidad de las autoridades en cortar de raíz este tipo de situaciones, acabar con la percepción de impunidad y recuperar la confianza en las instituciones de los grupos discriminados.

<sup>13</sup> Informe sobre el estado del odio LGTBI, publicado por FELGTBI+ (2025). Disponible en: <https://labur.eus/q06dfxsn>

En todo caso, la descripción de estas dinámicas no puede llevar a la reducción de estos colectivos y personas al papel de eternas víctimas. Entender los procesos de afrontamiento ante un incidente y de desvictimización son claves<sup>14</sup> para enfrentar el impacto tanto en la víctima como en sus entornos y, por extensión en la convivencia. En este punto, como vamos a ver a continuación, va a desempeñar un papel clave la activación de políticas públicas y, en particular, de carácter comunitario.



Ante un incidente discriminatorio, en un primer momento se activan como respuesta estrategias de afrontamiento por las personas directamente afectadas y que resultan esenciales para gestionar el impacto emocional y psicológico del suceso. Más adelante, con el paso del tiempo, se pueden activar (no siempre sucede) los procesos de desvictimización que están encaminados a la recuperación individual y comunitaria. Son complejos y prolongados en el tiempo, y buscan devolver a la acción y recuperar la autoestima de las personas y de los colectivos, superando el rol de víctima que les ha impuesto el victimario.

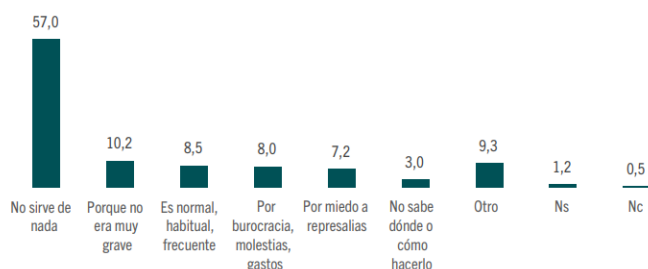
En todo caso, una vez más, conectando con la noción de discriminación estructural, es preciso señalar que estas resignificaciones no son una meta, sino más un posicionamiento puesto que las victimizaciones van a seguir dándose en otros contextos o de otra forma y, en puridad, no van a dejar de ser victimizadas.

Las redefiniciones identitarias vinculadas a estos procesos van a producirse en contextos comunitarios. Resaltar este hecho es clave para acertar con la respuesta institucional a la que obligan las normas y hacer que verdaderamente sea útil para reparar el daño y tratar de transformar la desigualdad de fondo.

Algunas de las estrategias de afrontamiento más habituales son las siguientes:

-  **Normalización.** Consiste en dar carácter de cotidianeidad a este tipo de hechos, en naturalizar la vulneración sistemática de derechos, y suele concretarse en aguantar, evitar o dejar pasar las discriminaciones. La aceptación de la injusticia como algo normal y sin remedio para uno mismo y para la familia o el colectivo puede conducir al “autodescarte” y acabar limitando la acción o el disfrute de los derechos. También se relaciona con procesos de adaptación negativa y de búsquedas de refugio (como, por ejemplo, el religioso).
-  **Minimización de las consecuencias y restricción del impacto emocional.** De lo habitual tanto de esta estrategia como de la anterior, encontramos referencias en algunas de los estudios que reseñábamos anteriormente. Un 10,2% consideraba que no era tan grave y un 8,5% lo veía como algo habitual.

Gráfico 37. Motivo de no realización de denuncia o reclamación formal ante situación de discriminación sufrida en primera persona (%)



Fuente: EPADE Encuesta sobre percepciones y actitudes en torno a la discriminación en Euskadi, 2024. Ikuspegi.

<sup>14</sup> Tomamos como referencia el artículo “Enfrentando al odio. Estrategias de Afrontamiento y Desvictimización en Personas Víctimas de Racismo y Xenofobia” Tania Paniagua publicado en la *Revista Española De Sociología* (2024, 33).

-  Desahogo puntual con personas de la comunidad o profesionales fuera de su trabajo. No se busca tanto actuar como simplemente soltar parte de la tensión acumulada junto a otros pares o con profesionales que en ese momento no están desarrollando sus tareas.
-  Alteraciones en la cotidianidad y movilidad residencial. Se evitan los espacios y contextos en los que se han sufrido este tipo de hechos como un intento de evitar posibles revictimizaciones. Puede consistir en mudarse o dejar de ir por ciertas calles, zonas de ocio o la utilización del transporte público.
-  Denunciar. Representa un elemento diferencial para transitar del afrontamiento a la desvictimización. Es un paso que, en muchas ocasiones, es difícil para la víctima y del que pasado un tiempo puede desistir. Suele vincularse con una baja expectativa de justicia y miedo a consecuencias para la denunciante (especialmente, si está en situación administrativa irregular).

#### Brújula

Tanto la denuncia en sí misma como los procesos posteriores que conlleva, suelen implicar revictimizaciones. Estas se concretan en funcionariado que pone en duda lo sucedido, que no da la suficiente importancia a este tipo de hechos, que no sabe cómo proceder por desconocimiento, a tener que revivir los hechos al relatarlos en cada paso del proceso o ante diferentes instancias, etc. Esta realidad se relaciona estrechamente con la cifra oculta.

Por ejemplo, un 33,33% de las víctimas de LGTBIfobia que denuncian confiesa que el proceso les resultó tan traumático como el propio incidente<sup>15</sup>.

Por su parte, algunos ejemplos de procesos de desvictimización son los siguientes:

-  Visibilizar la realidad de sus comunidades e historia. De esta forma se facilita que las víctimas recuperen una parte del control sobre su vida y les refuerza en su capacidad de toma de decisiones. Darlas voz o hacerlas sentir reconocidas socialmente puede ser terapéutico.
-  Erigirse en agentes de transformación social. Articular espacios en los que pasen de receptores pasivos de agresiones a agentes que activamente trabajan porque este tipo de hechos no vuelvan a suceder.
-  Trabajar la dimensión comunitaria. Favorecer espacios donde establecer o reconectar con la comunidad. Tanto la formada por pares, como la más amplia compartida con el conjunto de la ciudadanía, pero siempre con un componente de reconocimiento positivo de la diferencia que porta o de su identidad, ya sea étnico-cultural o sexo-genérica.

Es preciso señalar, que no es justo esperar de toda víctima que culmine un proceso de desvictimización. De hecho, las condiciones de capital social y estatus de cada una de ellas van a condicionar que los puedan realizar. A mayor vulnerabilidad, más dificultad para poder llevarlo a cabo. Lo que una vez más nos remite a la importancia de articular políticas públicas de apoyo y acompañamiento a las víctimas que incorporen enfoques psico-sociales y comunitarios que los faciliten.

Explicar con cierto nivel de detalle el impacto que tiene la discriminación y el odio, sirve como base para orientar la atención a las víctimas. En concreto, sabiendo que nos va a demandar: empatía y escucha activa; validar sus sentimientos y emociones; entenderlo no como algo puntual sino como un proceso de acompañamiento desde el respeto a la autonomía de la víctima en la toma de decisiones, con sus tiempos y espacios; ofrecer información clara y accesible sobre el ejercicio de sus derechos; y atender siendo conscientes de las diferencias, las vulnerabilidades y las desigualdades que concurren en cada caso y en cada persona.

---

<sup>15</sup> Id. 14.

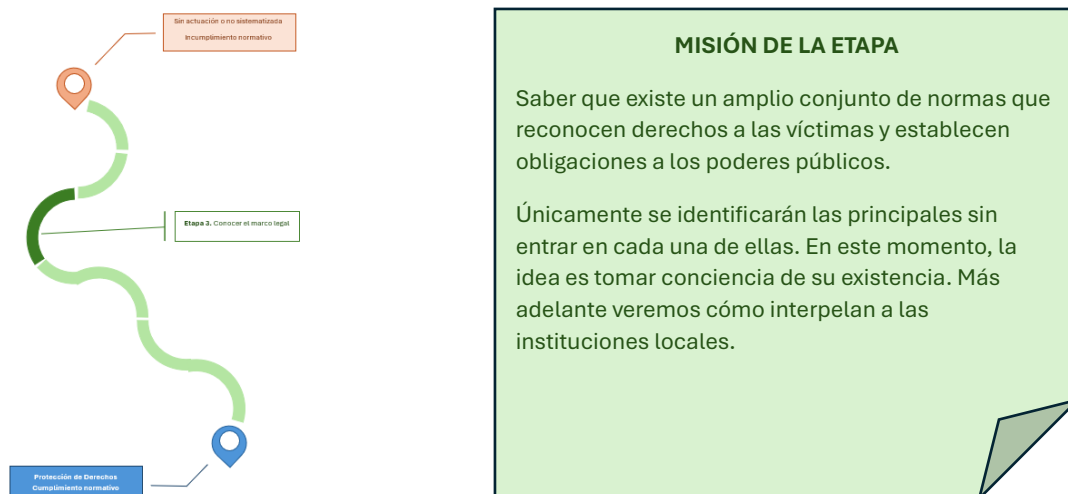
En el caso de existir diferencias culturales significativas entre víctima y profesional, la atención debe contemplar las limitaciones lingüísticas y la comunicación intercultural más allá del idioma. En el caso de las víctimas LGTBI, esta atención debe ser plenamente respetuosa con la identidad, expresión, orientación y prácticas sexuales que refiera evitando juicios morales o cualquier tipo de valoración o comentario.

#### PARA PROFUNDIZAR

Guía de actuación. Asistencia a víctimas de delitos de odio: trauma y factores de estrés. Publicada por la ONDOD, Oficina Nacional de lucha contra los Delitos de Odio y Discriminación.

Disponible en: <https://labur.eus/v0tyxdyj>

## Etapa 3. Conocer el marco legal



Como hemos ido viendo son múltiples los marcos normativos que, tanto a nivel internacional, europeo como estatal abordan la discriminación e igualdad de trato desde un enfoque de derechos humanos. Sin ánimo de ser exhaustivos, recogemos algunos de ellos en los que queda clara la obligación de protección (respetar, proteger, garantizar, satisfacer y promover) por parte de los Estados y, por lo tanto, del conjunto de administraciones públicas que integran dichos Estados.

Por significativo y como base general de la protección frente a la discriminación, en el ámbito internacional de las Naciones Unidas, contamos con Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (arts. 1, 2 y 7). Asimismo, con el Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos (art. 2.1) y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2.2), ambos en vigor desde el año 1966 y ratificado por España en 1977.

También la no discriminación constituye el tema central de algunas convenciones internacionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de la Asamblea General Naciones Unidas.

En el ámbito europeo, destacan, el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 1950 (art. 14) y el protocolo 12 del mismo convenio que establece una prohibición general de la discriminación (art. 1). Asimismo, se establecen en el TUE (art. 2 y 3.3), el TFUE (art. 18 y 19), el Convenio sobre Ciberdelincuencia (2010) y el Protocolo Adicional relativo a la Penalización de Actos de Índole Racista y Xenófoba cometidos por medio de Sistemas Informáticos que contiene un Protocolo Adicional relativo a la Penalización de Actos de Índole Racista y Xenófoba cometidos por medio de Sistemas Informáticos.

Entre otros instrumentos normativos europeos que protegen a las personas frente a la discriminación resultan muy significativos: la Carta de los derechos fundamentales de la UE y su protocolo Nº.1 (art. 21), la Directiva 2000/43/CE, la Directiva 2000/78/CE, la Directiva 2012/29/UE (arts. 9 y 56) o la Directiva 2000/43/CE, relativa a la igualdad por origen racial o étnico y la Directiva 2000/78/CE, relativa a la igualdad de trato en materia de empleo y ocupación.

En otro nivel de instrumentos de protección contamos con la Decisión marco relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones del racismo y la xenofobia mediante el derecho penal y un conjunto de recomendaciones, reglamentos y resoluciones tanto de la Comisión Europea como del Parlamento Europeo.

| Internacional                                                                                                                                       | Regional                                                                                                                                | Nacional                                                                                                                                                                       | Autonómico                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Declaración Universal DDHH</li><li>• PIDCP</li><li>• PIDESC</li><li>• Otros Pactos y Convenciones</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• CEDDHH</li><li>• TUE</li><li>• TFUE</li><li>• CEDFUE</li><li>• Directivas específicas</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Constitución Española</li><li>• Código Penal</li><li>• Ley 15/2022</li><li>• LOEX</li><li>• Ley 4/2023</li><li>• Otras leyes</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ley 4/2024</li><li>• Otras leyes</li><li>• Futura ley de ITND</li></ul> |

A nivel estatal, la Constitución Española también protege frente a la discriminación (arts. 1.1, 9.2, 10.2, 13 y 14). Recientemente, se ha aprobado la Ley 15/2022 integral para la igualdad de trato y la no discriminación ley que ha venido a establecer las bases de la protección frente a la discriminación en diversos ámbitos a nivel administrativo completando así lo ya establecido para las actitudes más graves frente a las que protege del derecho penal. También la Ley 4/2023 para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI que profundiza en esa protección contra la discriminación en el caso del colectivo al que hace referencia. Aunque con otros contenidos, también cabría citar la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social que en su artículo 23 incluye previsiones sobre actos discriminatorios.

Y aunque de carácter sectorial y anterior en el tiempo, también está la Ley 19/2007 contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

A nivel autonómico la única ley antidiscriminatoria con la que contamos —a parte de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres, Decreto Legislativo 1/2023— es la Ley 4/2024 de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas trans. Asimismo, está en trámite una posible Ley vasca de Igualdad de Trato y No Discriminación.

Señalar todo este conjunto de normas deja constancia de que la de la Igualdad de Trato y No Discriminación es una materia legislada a todos los niveles con diferentes recorridos temporales y abordajes, desde los generales a los más específicos. Es decir, se trata de una materia en la que se identifican obligaciones para las administraciones públicas (también las locales) que resultan clave para proteger frente a vulneraciones de derechos humanos con consecuencias graves para colectivos de personas históricamente discriminadas y avanzar hacia la igualdad real y efectiva. En las siguientes etapas de este documento, se concreta de forma detallada estas obligaciones y su respaldo normativo.

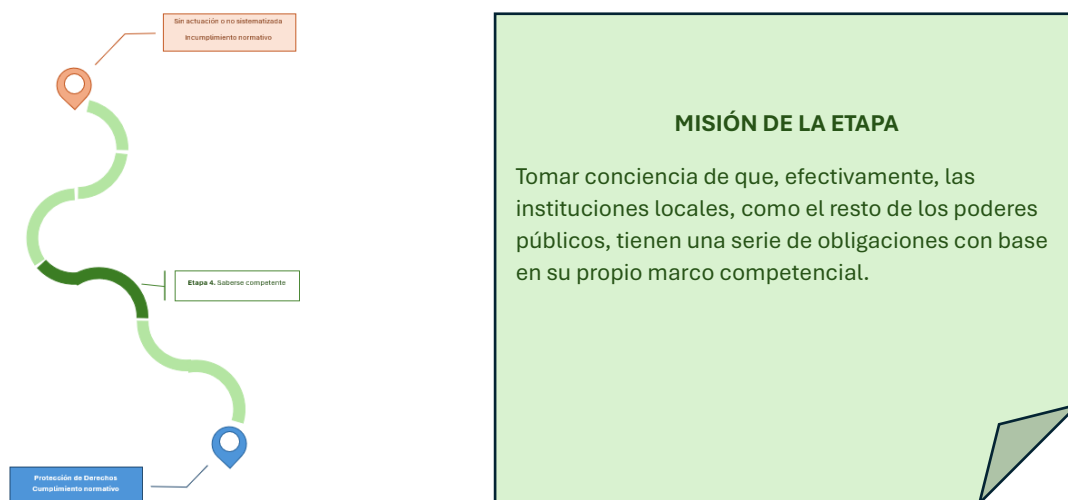
Por último, en el Anexo II de este mismo documento se recopilan un conjunto de leyes y normas de diferentes ámbitos que configuran un amplio conjunto de referencias que abordan la protección frente a la discriminación y la promoción de la igualdad de trato.

#### PARA PROFUNDIZAR

Presentación. Marco jurídico de la lucha contra la discriminación y los delitos de odio. Publicado por Fundación Secretariado General Gitano.

Disponible en: <https://labur.eus/mrgcvngk>

## Etapa 4. Saberse competente



Como ya se ha señalado en el apartado anterior, la Igualdad de Trato y No Discriminación es una materia sobre la que los poderes públicos tienen una serie de obligaciones. La ya citada Ley 15/2022 que tiene como objeto (art. 1.1) “garantizar y promover el derecho a la Igualdad de Trato y No Discriminación, respetar la igual dignidad de las personas en desarrollo de los artículos 9.2, 10 y 14 de la Constitución” concreta esas obligaciones en múltiples términos como son (sin ánimo de ser exhaustivos):

- Impulsar (art. 33.1) las políticas de fomento de la Igualdad de Trato y No Discriminación real y efectiva en las relaciones entre particulares.
- Adoptar (art 33.1) medidas de acción positiva por razón de las causas establecidas.
- Promover (art. 33.4) la enseñanza y formación; y en particular esta última, para el personal técnico al servicio de las administraciones (art. 38).
- Sensibilización a la ciudadanía (arts. 33.4 y 54).
- Fortalecer (art. 33.3) las medidas de prevención y fomento de la denuncia de acciones de discriminación, violencia e incidentes y discurso de odio.
- Dotarse de medios (art. 25) para detectar y prevenir actos discriminatorios, asegurando que cuando conozca hechos de esta naturaleza actúa (art. 31) y garantizando (art. 53.1) la información a las víctimas, a través de servicios telemáticos y presenciales, para realizar una atención integral y multidisciplinar, a las víctimas de agresiones, actos de intolerancia o incidentes de odio y de conductas discriminatorias.

A este respecto, señala (art. 2.4, apartados b y c) que los poderes públicos concernidos por estos deberes son también y, entre otros, las comunidades autónomas y las entidades que integran la administración local.

Asimismo, hay otras leyes que abordan la situación de determinados colectivos de personas señalan un marco coherente y complementario al señalado en los párrafos precedentes.

Por ejemplo, la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, señala que sin perjuicio de las competencias del Gobierno central también corresponde (art.2bis.1) a las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Citando, entre otros, (art. 2bis.2.e) hacer efectivo el principio de no discriminación y, consecuentemente, el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones

para todos aquellos que vivan o trabajen legalmente en España, en los términos previstos en la Ley. Más aún, explicita que los poderes públicos promoverán (art.2ter.1) la plena integración de las personas extranjeras en la sociedad, promoviendo (art.2ter.2) su participación económica, social, cultural y política en condiciones de igualdad de trato.

Por otra parte, 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 —que tiene como objeto (art.1.1) garantizar y promover el derecho a la igualdad real y efectiva de las personas lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales (en adelante, LGTBI), así como de sus familias— establece (art.1.2) un conjunto de principios de actuación de los poderes públicos. Coincide con la ya citada Ley 15/2022 en asignarles responsabilidades similares como es (art.4) “desarrollar todas las medidas necesarias para reconocer, garantizar, proteger y promover la Igualdad de Trato y No Discriminación”. Así como en el caso de las víctimas, garantizarlas (art. 67) “el derecho de las personas LGTBI a recibir toda la información y el asesoramiento jurídico especializado relacionado con la discriminación”, en términos de integralidad y comprendiendo al menos (art.68) “información y orientación accesibles sobre sus derechos, así como sobre los recursos disponibles, asistencia psicológica y orientación jurídica, atención a las necesidades laborales y sociales que en su caso presente la víctima”.

Ya desde una perspectiva competencial, vemos que el Estatuto de Gernika —Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco— establece (arts. 10.12 y 10.39) que las instituciones vascas son competentes con carácter exclusivo en políticas de asistencia social y de desarrollo comunitario. Así como (art. 10.2) en la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

En este sentido, la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, a partir del principio rector (art. 4.1.a) por el cual “el ejercicio de las competencias públicas incumbirá preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos y ciudadanas” reserva para ellas como competencias propias (art.17.1.2) “la ordenación y gestión de las relaciones de convivencia en el espacio público”; (art.17.1.13) “la ordenación, planificación y gestión de los servicios sociales”; (art.17.1.35) “la gestión de las políticas de integración social en materia de inmigración, de acuerdo con la legislación en materia de extranjería y en cooperación con las instituciones autonómicas” y (art.17.1.27) “la ordenación y gestión de las políticas de igualdad de género y fomento de la equidad”, este último lo resaltamos tanto en lo que concierne a la igualdad entre mujeres y hombres con carácter general, como particularmente por lo relativo a la equidad entendida en un sentido más amplio y enfocada en colectivos vulnerabilizados o que han enfrentado situaciones históricas de discriminación.

| Realidad                                                                                                                                                                            | Competencia municipal                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Se trata de una materia que afecta a la convivencia ciudadana.                                                                                                                      | Art. 4.1.a: “el ejercicio de las competencias públicas incumbirá preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos y ciudadanas” |
| El espacio público es el lugar donde más incidentes de odio se producen                                                                                                             | Art.17.1.2: “la ordenación y gestión de las relaciones de convivencia en el espacio público”                                                   |
| La atención a víctimas de incidentes discriminatorios, entre otros, requiere por ley atención a necesidades sociales                                                                | Art.17.1.13: “la ordenación, planificación y gestión de los servicios sociales”                                                                |
| Uno de los colectivos diana del odio es el LGTBI<br>Existe una necesidad de fomento de la equidad e igualdad de determinados grupos<br>Se requieren intervenciones interseccionales | Art.17.1.27: “ordenación y gestión de políticas de igualdad de género y fomento de la equidad”                                                 |
| El principal colectivo diana es el de personas de origen extranjero                                                                                                                 | Art.17.1.35 “la gestión de las políticas de integración social en materia de inmigración”                                                      |

Destacamos también la competencia en materia de servicios sociales en la medida en que la Ley 15/2022, señala (art.53.2) que la atención integral real y efectiva a las víctimas de incidentes de odio y discriminación debe comprender “el asesoramiento, la asistencia, en especial, la sanitaria, y las medidas sociales tendentes a facilitar su recuperación integral”.

En relación con uno de los aspectos en que se pretenden concretar estas políticas como son los protocolos de actuación local ante incidentes discriminatorios, tenemos que los poderes públicos —además de estar obligados a ofrecer atención integral a la víctima como ya se ha visto— tienen el deber de:

-  Actuar (art. 31 de la ley 15/2022 y art. 63 de la Ley 4/2023) cuando tengan conocimiento de un supuesto de discriminación, bien, incoando el correspondiente procedimiento administrativo o, bien, comunicando estos hechos de forma inmediata a otra administración competente.
-  Aplicar (arts. 25 y 33.3 de la Ley 15/2022 y art. 62 de la Ley 4/2023) métodos o instrumentos suficientes para detectar estas situaciones discriminatorias tanto con carácter preventivo como llegado el caso para adoptar medidas encaminadas a su cese.
-  Sensibilizar a la ciudadanía (art. 54.1 de la Ley 15/2022 y arts. 5 y 6 de la Ley 4/2023) en la igualdad de trato y contra la discriminación, “promoviendo la denuncia de estas y garantizando la asistencia a las víctimas, aunque no se interponga denuncia”.

Nuevamente, desde una perspectiva competencial todo indica que son las instituciones locales las idóneas para desarrollar estas funciones con base en las propias competencias que ya tienen asignadas. En este mismo sentido, es oportuno y pertinente citar la relación directa que guardan los incidentes discriminatorios y de odio con el marco de derechos y obligaciones que la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi indica para las personas vecinas.

Así, establece (art. 44.1.e) la obligación de “respetar las normas de convivencia ciudadana en el espacio público y respetar los derechos de las demás personas”. Y, por otro lado, reconoce (art. 43.1.e) el derecho a acceder de forma efectiva y en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios privados de interés general “especialmente en el caso de personas, colectivos y grupos en situación de desventaja social o que objetivamente así lo requieran” y (art. 43.1.j) “a la igualdad de trato por parte de la administración municipal [...] independientemente del sexo y de cualquier otra circunstancia, garantizando los derechos fundamentales de aquellas personas o grupos de personas que sufran discriminación múltiple”.

Unos derechos que son reconocidos (art. 43.2) también a las personas extranjeras del municipio. Esto es relevante en relación precisamente con la protección de un grupo de personas que enfrenta un sistema de discriminación histórico como es el del racismo/xenofobia y sobre el que, como hemos visto, la Ley 2/2016 otorga también competencia a las instituciones locales.

Por otro lado, en relación precisamente con el trabajo interinstitucional, la forma en que las leyes prevén que los poderes públicos asuman todas estas funciones será (art. 35 de la Ley 15/2022 y art. 8 de la Ley 4/2023) la de la cooperación entre ellas en el ejercicio de sus respectivas competencias, así como en diálogo y colaboración (art. 39 de la Ley 15/2022) con las organizaciones no gubernamentales que tengan un interés legítimo en contribuir a la igualdad de trato y la no discriminación.

Por todo lo indicado tanto en este último párrafo como por los precedentes, es posible concluir de forma coherente que las instituciones locales también están obligadas a desarrollar políticas en el ámbito de la Igualdad de Trato y No Discriminación en colaboración con la institución autonómica.

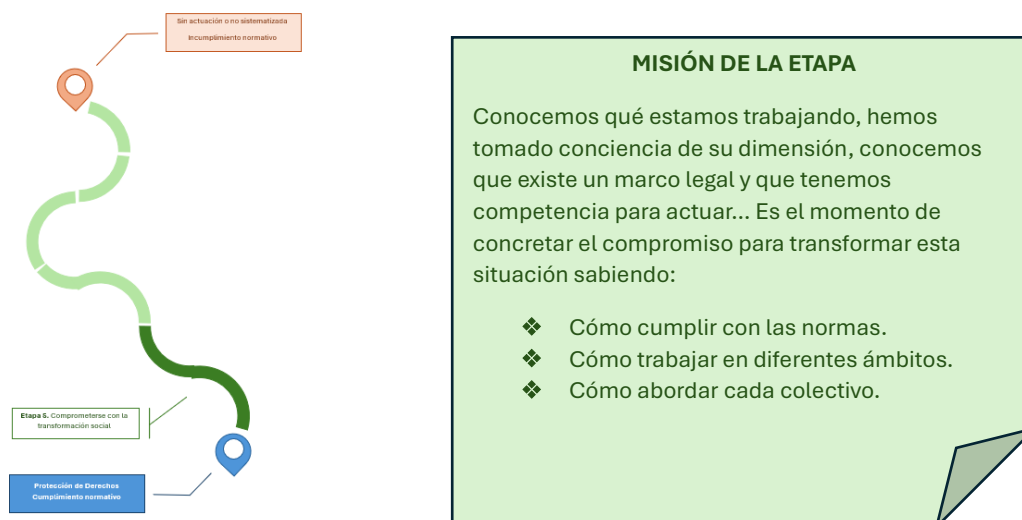
Para finalizar no está de más señalar que la asunción por parte de las instituciones locales de un compromiso con los derechos y obligaciones de la ciudadanía, entre los que está promover la Igualdad de Trato y No Discriminación, es consistente con el hecho de que no pocas de ellas estén participando en redes estatales y europeas junto a otras ciudades y pueblos en el ámbito de los derechos humanos, la convivencia o la interculturalidad.

#### PARA PROFUNDIZAR

Muchas ciudades se han adherido a diferentes acuerdos e instrumentos políticos como, por ejemplo, la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad del año 2000.

Disponible en: <https://labur.eus/banxkdct>

## Etapa 5. Comprometerse con la transformación social



### 5.1. Cumplimiento básico

El cumplimiento normativo, denominado *compliance* en otros ámbitos, hace referencia a las políticas, procedimientos y acciones que una organización adopta para asegurar que su actividad se ajusta a lo que disponen las leyes, normas y estándares éticos aplicables en un cierto ámbito de actuación. En el caso de las administraciones públicas suele ser habitual en cuestiones como la protección de datos, la contratación pública, la igualdad entre mujeres y hombres... En nuestro caso, este ámbito sería el antidiscriminatorio.

De todos modos, el cumplimiento normativo en las instituciones públicas trasciende el mero deber de cumplimiento de las normas y se orienta también a la protección de los derechos de la ciudadanía y la promoción de bienes públicos como puede ser la igualdad de trato.

Por este motivo, este documento no se queda en la mera constatación de la existencia de un conjunto de normas en vigor que obligan a las instituciones locales, sino que trata de identificar la concreción práctica y cotidiana de estas obligaciones y de proponer la forma de darles cumplimiento de la manera más eficaz para el fin que buscan promover.



En todo caso, este ejercicio de cumplimiento normativo en el ámbito antidiscriminatorio debe vivirse con la misma naturalidad con la que de forma habitual en las instituciones locales adecúan su funcionamiento y actividad ante la aprobación de otros marcos normativos de rango superior. En esta ocasión hemos ido desgranando cómo esos marcos normativos parten de normas de carácter internacional cuya aplicación

puede invocarse directamente ante los tribunales y que caen en cascada sobre otras normativas de carácter estatal y autonómico relacionadas con la Igualdad de Trato y No Discriminación.

Este marco interpela expresamente a las entidades locales y afectan a distintas dimensiones, áreas y tipos de acciones que se deben desarrollar a través de obligaciones de diverso tipo que hemos ordenado en tres grandes bloques: cumplimiento normativo básico (tratado en este mismo apartado y subapartados), abordaje de diferentes ámbitos sectoriales (apartado 5.2) y abordaje por colectivos (apartado 5.3).

El cumplimiento normativo básico creemos que se resuelve en seis puntos que presentamos en la tabla siguiente. Señalamos los artículos de las leyes 15/2022 y 4/2023 en los que nos apoyamos para sostener su obligatoriedad.

| Cumplimiento                                                | Ley 15/2022                                  | Ley 4/2023                                |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 1. Protocolos de actuación ante incidentes discriminatorios | Art.5, Art. 25, Art. 31, Art. 33.3 y Art. 53 | Art. 63, Art. 67. Art. 68 y Art. 70.2.d   |
| 2. Sensibilización ciudadana                                | Art. 54                                      | Art. 5.2 y Art. 6                         |
| 3. Formación al personal técnico                            | Art. 33.4 y Art. 38                          | Art. 12 y Art. 33                         |
| 4. Planes de igualdad de trato y protocolos internos        |                                              | Art. 11, Art. 14 y Art. 15                |
| 5. Adecuación de normativa local                            | Art. 2.4.c y Art. 4.3                        | Art. 2                                    |
| 6. Contratación pública y subvenciones                      | Art. 37                                      | Art. 82 y Disposición final decimoséptima |

#### 5.1.1. *Protocolos de actuación ante incidentes discriminatorios*

La Ley 15/2022 reconoce (art.5) una serie de derechos a las personas víctimas de situaciones de discriminación. En concreto, 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” independientemente de “su origen, religión, edad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, independientemente de su situación administrativa en el Estado español”.

En el caso de la Ley 4/2023 se concreta este derecho (art. 68) en términos de tener garantizada “una atención integral y especializada [que] comprenderá, al menos: a) Información y orientación accesibles sobre sus derechos, así como sobre los recursos disponibles; b) Asistencia psicológica y orientación jurídica; y c) Atención a las necesidades laborales y sociales que en su caso presente la víctima”.

Y aunque esta concreción se hace para las víctimas de discriminación LGTBIfóbica consideramos que es perfectamente extensible a cualquier otra motivación y representa el estándar aplicable a cualquier víctima de discriminación previsto, de forma parecida, en los artículos 5 y 53 de la Ley 15/2022.

Al mismo tiempo, la propia Ley 15/2022 prevé los instrumentos y condiciones en los que las administraciones públicas deben actuar en este ámbito. En este sentido, obligan a:

- (Art. 33.3) Dotarse de instrumentos eficaces para fortalecer la prevención y el fomento de la denuncia de acciones de discriminación, violencia e incidentes y discurso de odio.
- (Art. 25.1) Aplicar métodos o instrumentos suficientes para la detección, la adopción de medidas preventivas y la articulación de medidas adecuadas para el cese de las situaciones discriminatorias.
- (Art. 31.1) Incoar el correspondiente procedimiento administrativo, en el que se podrán acordar las medidas necesarias para investigar las circunstancias del caso y adoptar las medidas oportunas y proporcionadas para su eliminación o, en caso de no serlo, comunicar estos hechos de forma inmediata a la Administración competente cuando con ocasión una administración tenga conocimiento de un supuesto de discriminación de los previstos.
- (Art. 25.3) Tomar las medidas oportunas para garantizar que un incidente discriminatorio no vuelva a repetirse.

De hecho, también señala (art. 25.2) que las administraciones que incumplan algunas de estas obligaciones podrán incurrir en “responsabilidades administrativas, así como, en su caso, penales y civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse, y que podrán incluir tanto la restitución como la indemnización, hasta lograr la reparación plena y efectiva para las víctimas”.

La forma en que recomendamos que se da respuesta a este conjunto de derechos, obligaciones y responsabilidades es adoptando por parte de las instituciones locales protocolos de actuación ante incidentes discriminatorios.

Un protocolo que debería orientar la actuación institucional del Ayuntamiento ante incidentes racistas, xenófobos, antigitanos y LGTBIfóbicos que se pongan en su conocimiento con la finalidad de cumplir con el deber de ofrecer una respuesta adecuada y proporcionada a las consecuencias que dicho acto haya producido en la víctima y en la convivencia comunitaria. Más concretamente, tal y como indicamos en el gráfico siguiente, estos protocolos se recomienda que tengan cuatro grandes focos:



La concreción de un protocolo de esta naturaleza tiene una serie de implicaciones organizativas para las instituciones locales que resumimos a continuación:

- Garantizar un punto conocido y accesible para la información a víctimas de incidentes de odio y discriminatorios. Estos puntos pueden implementarse a nivel municipal o comarcal a través de las mancomunidades, cuadrillas o similares.
- Asegurar que desde ese punto pueda realizarse una primera acogida a la víctima, es decir, que pueda actuar, desde la urgencia o no, en términos de escucha, estabilización, priorización y derivación.

- Ordenar de forma clara la actuación y respuesta ante incidentes discriminatorios, tanto en lo que respecta a la atención a la víctima como en la activación de la ciudadanía.
- Poder complementar, en el caso de instituciones locales de tamaño mediano o grande, este punto con servicios propios para la atención psicológica y la orientación jurídica.
- Garantizar una correcta derivación, en el caso de no prestar servicios propios, a recursos de titularidad pública preferentemente o social que sí puedan garantizar una atención integral en términos de atención psicológica y orientación jurídica.
- Facilitar que el Sistema Vasco de Servicios Sociales atienda las necesidades sociales y laborales de las víctimas.

En el Anexo I de este documento se encuentra un ejemplo de protocolo que reúne todas estas características y que tiene como principales características las siguientes:

- Ser de actuación, es decir, aúna tanto la parte de atención a las víctimas como la respuesta ciudadana.
- Representar un estándar compartido para las diferentes motivaciones de odio tomando como principales el racismo, la xenofobia, el antigitanismo y la LGTBIfobia. Así como poder ser de utilidad para otras motivaciones discriminatorias como el capacitismo, edadismo, aporofobia, etc. aunque sin abordarlas expresamente.
- Prever la forma de coordinarse con otros protocolos. En concreto con aquellos que, en ocasiones, atienden parcialmente la LGTBIfobia.
- Adoptar un enfoque integral contra diferentes actos discriminatorios y no únicamente una tipología concreta de ellos como sería la de la agresión física.
- Centrarse en incidentes discriminatorios de tipo directo, realizados por un agente discriminador privado y en el ámbito público o virtual.

En lo que respecta a la parte de atención a víctimas, adopta la filosofía de una atención centrada en la persona que a partir de la escucha activa y empática, les ofrezca información útil y adaptada a sus necesidades para el ejercicio de sus derechos. En todo momento se plantea en términos de acompañamiento, desde el respeto a su autonomía en la toma de decisiones, ofreciéndole una atención que la sostenga en un momento sumamente complejo.

En todo caso, se trata de articular un instrumento ágil que garantice la confidencialidad en todas las fases de diálogo con la víctima, es decir, tanto en la recepción de la comunicación, como en la indagación y posible derivación hacia otros recursos. En este sentido, evitar las victimizaciones secundarias es uno de los principios fundamentales en torno a los que se organiza la atención, evitando que la persona reviva la situación traumática innecesariamente.

#### Brújula

Situar a la víctima en el centro de la atención significa también atender a su particularidad. En este sentido, sobresalen aspectos como integrar el interés superior de niños, niñas y adolescentes, la perspectiva de género, la diversidad sexual y de género o un enfoque intercultural.

De hecho, las propias normas así lo señalan. En el caso de las personas con discapacidad garantizando (art. 5.3 de la Ley 15/2022) la información en formato accesible y comprensible como lectura fácil, Braille o lengua de signos. Igualmente, se garantiza (art. 5.5 de la Ley 15/2022 y art.70.2.d de la Ley 4/2023) el derecho a recibir toda la información por parte de los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, se obliga (art. 68.d de la ley 4/2023) a que la atención a víctimas cuente con servicios de traducción e interpretación a diferentes idiomas. Por último, a la hora de dirigirse a personas trans las administraciones están obligadas (art. 4.1 de la ley 4/2024) a tratarlas de acuerdo con su identidad sexual o de género real.

En lo que respecta a la parte de respuesta institucional ante los incidentes, esta, en caso de ser precisa, deberá consensuarse con la víctima, sin mediar ningún tipo de presión. Sea como fuere, el tipo de respuesta debe ceñirse a una serie de principios primordiales de adecuación a principios democráticos como son:

-  Separación de poderes. Las administraciones locales no son el poder judicial. Esto implica que no es la institución encargada de impartir justicia sino de gestionar la convivencia comunitaria y de atender a la víctima de un incidente que otras instancias determinarán si constituye delito o infracción administrativa.
-  Presunción de inocencia. Las instituciones locales actuarán otorgando veracidad al relato de la víctima como guía para prestarla una atención no revictimizadora, pero respetando sin contradicción la presunción de inocencia de la presunta parte victimaria. El respeto a esta presunción de inocencia obliga a extremar el cuidado en no informar intencionada o accidentalmente de la identidad del victimario.
-  Promover la justicia restaurativa. En la medida en que sea posible dada la naturaleza del incidente y el impacto en la víctima y en la convivencia comunitaria, la actuación institucional deberá evitar enfoques punitivistas.
-  Proporcionalidad en la respuesta institucional. Las acciones que se activen deberán guardar siempre proporcionalidad con el impacto del incidente en cuestión, reservando aquellas actuaciones y respuestas más potentes para las situaciones más graves.

Asimismo, la respuesta institucional en la medida en que implique realizar un posicionamiento público o la movilización de la ciudadanía tratará de trabajar preferentemente en red con otros agentes políticos, institucionales y sociales buscando que la respuesta sea coordinada, unitaria y fuertemente deslegitimadora del incidente.



Por estos motivos, es importante que los procesos de adopción de un protocolo de actuación ante incidentes discriminatorios sea fruto de un proceso de tipo comunitario que cuente con la participación de agentes sociales y ciudadanía. Muy particularmente, de los colectivos de personas diana del odio.

Por último, dentro de esta lógica de trabajo en red, es clave funcionar en clave de coordinación interinstitucional, máxime cuando es altamente probable que tengan que realizarse derivaciones entre diferentes sistemas y servicios públicos. En este sentido, anticipamos un posible mapa de recursos de derivación o solicitud de contraste para distintos fines:

| Finalidad                               | Recursos                                  | Características                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| En situaciones de emergencia o urgencia | Policías Locales (si la hay) y Ertzaintza | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marcos explícitos y formales de colaboración entre las fuerzas policiales tanto autonómica como locales</li> <li>• Secretaría general de la Ertzaintza para recabar información por parte de alcaldía o asesoramiento ante un incidente.</li> </ul>              |
|                                         | Osakidetza                                | Importancia de guardar los partes médicos tanto de lesiones físicas como psíquicas.                                                                                                                                                                                                                       |
| Apoyo a víctimas                        | Servicio de Asistencia a Víctimas         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No especializado</li> <li>• No específico</li> <li>• Sí integral: psicológico, jurídico y social</li> <li>• Atención continuada</li> <li>• Presente en los tres territorios históricos</li> <li>• Gratuito</li> </ul>                                            |
|                                         | Red Eraberean                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí especializado</li> <li>• Sí específico</li> <li>• No integral</li> <li>• Litigación estratégica</li> <li>• Presente en los tres territorios históricos</li> <li>• Gratuito</li> </ul>                                                                         |
|                                         | Berdindu                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No especializado</li> <li>• Sí específico, LGTBI</li> <li>• No integral</li> <li>• Presente en los tres territorios históricos</li> <li>• Gratuito</li> </ul>                                                                                                    |
| Apoyo a instituciones locales           | Berean                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especializado y específico.</li> <li>• Contraste en la valoración de los casos. No 24/7.</li> <li>• Apoyo en la implementación de protocolos locales</li> <li>• Formación a personal técnico local</li> <li>• Gratuito para las instituciones locales</li> </ul> |
| Otro tipo de recursos                   | Servicios Sociales. SMUS                  | Situaciones asociadas de sinhogarismo y aporofobia. Atención de necesidades sociolaborales de las víctimas. Punto posible de derivación ante situaciones de desprotección de menores.                                                                                                                     |
| Específicos LGTBI                       | Municipales                               | Algunos tienen recursos específicos propios.                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Otro tipo de recursos                   | Fiscalías para delitos de odio            | Presente en cada territorio histórico.                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                         | Fiscalías de Menores                      | En ciertos casos en los que la víctima es menor y ante situaciones de desprotección de menores.                                                                                                                                                                                                           |
|                                         | Ararteko                                  | Cuando el agente discriminador es público.                                                                                                                                                                                                                                                                |

En el Anexo I además del modelo de protocolo se incluye un flujograma que trata de sintetizar de forma gráfica los diferentes momentos, hitos, toma de decisiones, agentes participantes...

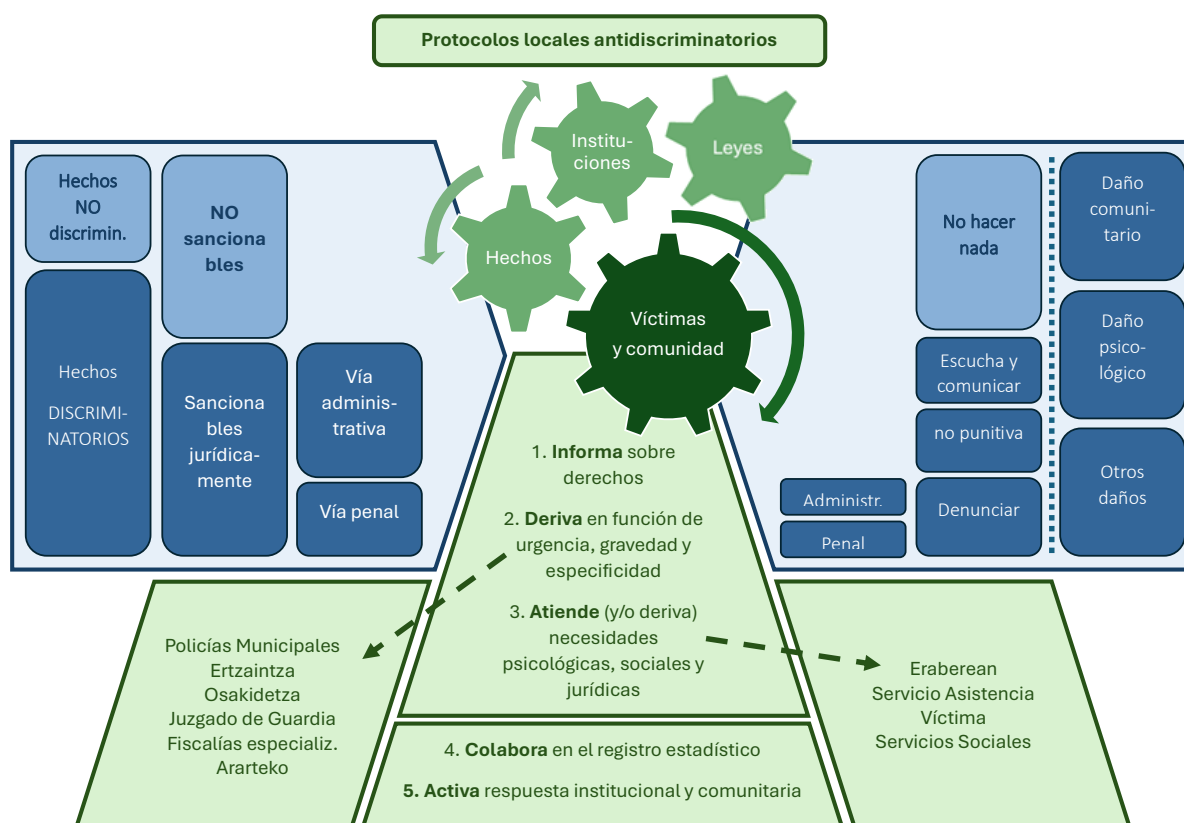
## Brújula

A modo de conclusión este tipo de protocolos son una herramienta que impulsan las instituciones locales de forma compartida con otras instituciones. Es decir, se trata de un instrumento que busca ordenar la actuación de diferentes agentes institucionales en un ámbito tan sensible como el de la discriminación.

Los protocolos tienen como misión servir de engranaje entre unos hechos, un marco legal, las instituciones competentes, las víctimas y la comunidad. En el gráfico se sintetiza esta complejidad:

- Hechos que, aun siendo discriminatorios, no siempre son jurídicamente sancionables y cuando lo son puede ser a través de diferentes vías: la penal para delitos de odio y la administrativa para otros incidentes.
- Unas víctimas que llegan con diferentes daños que condicionan la respuesta que demandan y que puede ir desde no actuar, a buscar escucha y comunicación, alternativas no punitivas o denunciar por la vía penal o administrativa.
- Unas instituciones que tienen que ofrecer diferentes respuestas: desde informar en términos de derechos; derivar en función de urgencia y gravedad (cuerpos de seguridad y Osakidetza) o de especificidad (fiscalía de menores, Ararteko); atender las distintas necesidades de las víctimas (psicológicas, sociales y jurídicas) o derivar para que puedan recibir estos servicios; colaborar en el registro estadístico; y activar si procede una respuesta ciudadana junto a la comunidad.

La coordinación entre instituciones se revela como un aspecto fundamental para dar una correcta respuesta a las víctimas. Esa coordinación pasa por respetar las esferas propias de especialización de cada una. Por ejemplo, destacan como se verá en el punto 5.2.1. las relativas a la seguridad ciudadana. Así, en el caso de incidentes que constituyen delitos penales, es esencial el papel de Policía Municipal y Ertzaintza.



### 5.1.2. Sensibilización ciudadana

Con la lógica de cumplimiento normativo presente, veamos que señalan las normas en vigor y cómo concretarlo en actuaciones de las instituciones locales.

La Ley 15/2022 señala (art. 53) que “los poderes públicos realizarán campañas de sensibilización y divulgación para la igualdad de trato y contra la discriminación y la intolerancia”. Por su parte, la Ley 4/2023 con una mirada centrada en el colectivo LGTBI, establece, por un lado, que se fomentarán (art. 5) “las medidas necesarias para poner en valor la diversidad en materia de orientación sexual, identidad sexual, expresión de género y características sexuales y la diversidad familiar” señalando como una de las maneras de hacerlo la celebración de “actos conmemorativos de la lucha por la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI”. Y, por otro lado, que promoverán (art. 6) “campañas de sensibilización, divulgación y fomento del respeto a la diversidad en materia de orientación sexual, identidad sexual, expresión de género y características sexuales y a la diversidad familiar”. Es decir, por un lado, visibilizar la diversidad y, por el otro, sensibilizar con la discriminación.

Para cumplir el deber de sensibilización, proponemos que las actuaciones de sensibilización por la Igualdad de Trato y No Discriminación que emprendan las instituciones locales, se estructuren en tres ejes:

- Los protocolos de actuación ante incidentes discriminatorios en lo que respecta a la parte de respuesta institucional y social cuando se producen. Como veíamos el tipo de protocolo que proponemos incluye como una de sus vertientes el posicionamiento de instituciones y ciudadanía. En este sentido, consideramos que es una herramienta de sensibilización potente y eficaz.



Para ello, se incluyen modelos de noticia para insertar en la web municipal, modelos de declaración institucional o de convocatoria para concentraciones de denuncia. Así como una serie de recomendaciones en la atención a los medios de comunicación como son:

- Consensuar la respuesta con grupos municipales, entidades sociales, la Dirección de Diversidad, Convivencia y Solidaridad Intergeneracional (o quien la sustituya).
- No filtrar información intencionada o accidentalmente sobre la víctima, el incidente o el victimario.
- Centrarse en mensajes que den acompañamiento a la víctima y al colectivo señalado, deslegitimando la motivación de odio y animando a la respuesta cívica.
- No incidir en características o comportamientos culpabilizadores de la víctima. Tampoco se mencionarán datos y circunstancias que permitan la identificación de la víctima ni del victimario.
- En caso de incidentes LGTBIfóbicos, utilizar siempre la identidad sexo-genérica referida por la víctima.

La conmemoración de fechas señaladas para distintas causas y colectivos. Sugerimos a continuación seis fechas que creemos que atienden a las más vinculadas contra el racismo, la xenofobia, el antigitanismo o la LGTBIfobia. No obstante, la institución local en diálogo con el tejido social puede acordar conmemorar otras. En todo caso, se recomienda que la conmemoración dé voz precisamente a personas de estos grupos.

- 21 de marzo: Día internacional de la eliminación de la discriminación racial
- 8 de abril: Día internacional del Pueblo Gitano
- 17 de mayo: Día internacional contra la LGTBIfobia
- 21 de mayo: Día mundial de la Diversidad Cultural
- 28 de junio: Día internacional del Orgullo LGTBI
- 16 de noviembre: Día del Pueblo Gitano en el País Vasco

La realización de acciones de sensibilización en ámbitos sectoriales concretos como, por ejemplo, el de deporte, transporte y consumo (vivienda y locales de ocio). En el apartado 5.2 se detallan abordajes para cada uno de ellos.

#### 5.1.3. Formación al personal técnico

La ley 15/2022 señala con carácter general el deber de promover (art. 33.4) “la enseñanza, formación y sensibilización en los valores democráticos, constitucionales y de los derechos humanos encaminados a erradicar prejuicios, conocimientos defectuosos, adoctrinamientos, fanatismos o radicalizaciones que alimenten la discriminación o la intolerancia”.

También señala (art. 38) expresamente que “los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, contemplarán en los procesos selectivos y en la formación de su personal, el estudio y la aplicación de la igualdad de trato y la no discriminación”. Incluso, lo extiende al personal externo cuando los servicios prestados impliquen una relación directa con la ciudadanía. En relación con los contenidos establece que deberán ser tanto teóricos como prácticos con la finalidad de prevenir la discriminación y poder dar respuesta cuando se den casos.

Por su parte la Ley 4/2023 hace lo propio tanto con ese carácter general (art. 12), como detallado hacia el personal al servicio de las instituciones (art. 33) al establecer deberes de formación específica sobre la diversidad sexual y de género y la discriminación que enfrentan las personas LGTBI, con especial atención (art. 70.2.c) al caso de las personas jóvenes y menores.

#### Brújula

Berean, Servicio Vasco de Igualdad de Trato y No Discriminación, tiene entre sus cometidos ofrecer de manera gratuita formación tanto presencial como on-line, de nivel básico y avanzado, a personal de instituciones públicas y de entidades sociales sobre: gestión positiva de la diversidad, Igualdad de Trato y No Discriminación, e Incidentes y delitos de odio.

Se recomienda que estos contenidos formen parte del plan anual de formación de la institución o, al menos, se ofrezcan de una forma planificada que permita su aprovechamiento y su sostenibilidad.

#### 5.1.4. Planes de igualdad de trato y protocolos internos

En la Ley 4/2023 en el ámbito de las políticas dirigidas a las personas LGTBI en el ámbito laboral, señala varias obligaciones a diferentes agentes.

Por un lado, a las empresas de más de cincuenta personas trabajadoras a disponer (art. 15) de “un conjunto planificado de medidas y recursos para alcanzar la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI, que incluya un protocolo de actuación para la atención del acoso o la violencia contra las personas LGTBI [...], acordadas con la representación legal de las personas trabajadoras”.

Por otro lado, a las administraciones públicas les indica que deben (art. 11) garantizar “para el conjunto del personal a su servicio [...] medidas para la promoción y defensa de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las personas LGTBI en el acceso al empleo público y carrera profesional, previa negociación con las organizaciones sindicales”. Así como a Impulsar (art. 14.h) la “elaboración de códigos éticos y protocolos en las Administraciones públicas y en las empresas que contemplen medidas de protección frente a toda discriminación por razón de las causas previstas en esta ley”.

La propuesta para el cumplimiento de estas disposiciones es que el conjunto del sector público local administración, sus organismos autónomos, sociedades públicas, consorcios, etc. se doten internamente de planes de igualdad y protocolos antidiscriminatorios. Y que lo hagan incorporando una mirada amplia que enfrente también el racismo, la xenofobia y el antigitanismo, sin diluir la mirada específica frente a la LGTBIfobia.

Para su elaboración puede tomarse como referencia lo previsto en el Real Decreto 1026/2024 por el que se desarrolla el conjunto planificado de las medidas para la igualdad y no discriminación de las personas LGTBI en las empresas.

Como se puede comprobar a partir de su lectura, estos planes y protocolos parten de una filosofía similar a los de igualdad entre mujeres y hombres y contra el acoso sexual y por razón de género. Sin embargo, resulta fundamental no confundirlos ni es conveniente, en nuestra opinión, fusionarlos pues responden a realidades y a marcos legales diferenciados.

En todo caso, los planes de igualdad de trato y los protocolos antidiscriminación deben acordarse en el marco de la negociación colectiva, de forma que las partes tengan libertad para determinar su contenido, siendo también recomendable que queden contemplados en convenios colectivos o acuerdos de empresa. Sea como fuere, en caso de no haber acuerdo, lo recogido en el Real Decreto será siempre un mínimo y de aplicación automática.

Así, las medidas mínimas de los planes de igualdad de trato serán las siguientes:

-  Incluir cláusulas de Igualdad de Trato y No Discriminación en convenios o acuerdos de empresa.
-  Emplear criterios claros y concretos en los procesos de selección para erradicar estereotipos hacia las personas LGTBI. Recomendamos que se amplíe también a personas racializadas y extranjeras.
-  Emplear criterios objetivos para la clasificación, promoción profesional y ascensos, de forma que no conlleven discriminación directa o indirecta para las personas LGTBI (las racializadas y extranjeras).
-  Impartir módulos específicos de formación a todo el personal sobre los derechos en el ámbito laboral de las personas LGTBI (y de las racializadas y extranjeras).
-  Garantizar que los beneficios sociales y permisos de convenios o acuerdos colectivos atienden la realidad de las familias diversas, cónyuges y parejas de hecho LGTBI (y que incorporan una perspectiva intercultural).

Por su parte, las medidas mínimas del protocolo antidiscriminación:

-  Incluir una declaración de principios, ámbito de aplicación y principios rectores.
-  Incluir un procedimiento de actuación con: mecanismo de presentación de quejas o denuncias, plazo de resolución y protección para la persona denunciante.
-  Elaborar un informe a partir de los indicios existentes o no y su consistencia.
-  Asegurar que hay resolución y que esta es un expediente sancionador en el caso de haber evidencias de discriminación.

#### Brújula

Las organizaciones representativas de los trabajadores y trabajadoras han ido publicando diferentes materiales sobre los contenidos que consideran que es adecuado que se incluyan en los planes y protocolos LGTBI. Su lectura puede aportar una buena referencia para elaborar una propuesta adaptada a cada realidad local.

#### 5.1.5. Contratación pública y subvenciones

Los ámbitos de la contratación pública y las subvenciones disponen de marcos regulatorios propios como son la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014; la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos (2001/C 333/08); la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017); la Ley 38/2003 General de Subvenciones o la Ley 3/2016 para la inclusión de determinadas cláusulas sociales en la contratación pública.

De acuerdo con estos marcos, la legislación específica en materia de Igualdad de Trato y No Discriminación, señala una serie de obligaciones y potestades de los poderes públicos que son los que vamos a revisar en este apartado.

En primer lugar, en el ámbito de la contratación pública, prevé las siguientes situaciones:

-  Prohibir contratar con la Administración pública a las Personas físicas o jurídicas sancionadas administrativamente con carácter firme por discriminación (art. 80 de la Ley 4/2023). Este tipo de sanción tiene carácter accesorio a otras de tipo económico.
-  Poder incluir en los contratos condiciones especiales con el fin de promover la Igualdad de Trato y No Discriminación (art. 37 de la Ley 15/2022 y Disposición final decimoséptima de la Ley 4/2023).

En segundo lugar, en el ámbito de las subvenciones y ayudas públicas se prevén las siguientes situaciones:

-  Prohibir subvencionar actividades que atentan, incitan, promueven o toleran conductas sancionadas (art. 37.4 de la Ley 15/2022 y art. 82 de la Ley 4/2023).
-  Excluir a aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, sancionadas por resolución administrativa firme (art. 37.2 de la Ley 15/2022).
-  Incluir en las bases la valoración de actuaciones para la efectiva consecución de la Igualdad de Trato y No Discriminación (art. 37.1 de la Ley 15/2022).

#### Brújula

La legislación para la igualdad entre mujeres y hombres tiene un largo recorrido en la adopción de estas medidas. Consultar manuales y guías de ese ámbito puede resultar muy útil para valorar la forma más eficaz y adecuada de incorporar en la práctica cotidiana de las instituciones locales lo dispuesto en la legislación antidiscriminatoria.

#### 5.1.6. Adecuación de la normativa local

Las instituciones locales además de poder ejecutivo (por ejemplo, a través de alcaldes/as o de la junta de gobierno) disponen de potestad normativa (habitualmente a través de un pleno municipal, junta de cuadrilla o similar) para aprobar ordenanzas y reglamentos dentro de su ámbito competencial.

Dependiendo del tamaño y recursos de la institución local, el número, tipo y actualización periódica de estas ordenanzas y reglamentos varía ostensiblemente. De hecho, en ocasiones siguen en vigor ordenanzas que con algunas modificaciones parciales se redactaron y aprobaron con anterioridad a la toma de conciencia sobre la discriminación y casi seguramente a la entrada en vigor de leyes como la 15/2022, la 4/2023 o la 4/2024 de las que venimos hablando profusamente en este documento.

Por este motivo, no es de extrañar que en el contenido de estas ordenanzas y reglamentos haya disposiciones discriminatorias directa o indirectamente contra algunos de los colectivos de los que nos ocupamos. En este sentido, por un compromiso democrático y por un deber legal, no es admisible que continúen tales disposiciones que contravienen el principio de igualdad, aunque solo sea por tratarse de normas desfasadas.

Una de las actuaciones que debe emprender la institución local es la revisión de toda la normativa local en vigor. En esta tarea tiene un papel singular la figura del secretario/a municipal al que tanto la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (artículo 92 bis) como el Real Decreto 128/2018 por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (art. 3) atribuyen funciones de asesoramiento legal y formular advertencias de ilegalidad.

A continuación, vamos a identificar, a modo de ejemplo, algunas casuísticas discriminatorias que pueden encontrarse en ordenanzas y reglamentos:

##### Licencias de Taxi.

Suele regularse a través de un reglamento, entre otras cuestiones, las condiciones para prestar el servicio de auto-taxi. Suele ser relativamente frecuente que se señale como requisito “no padecer enfermedad infectocontagiosa”. Suele relacionarse este tipo de redacciones con la desinformación y el estigma hacia el VIH en los años noventa y 2000.

En todo caso, sea ese el motivo o cualquier otro, ese requisito general, no vinculado a que sea una enfermedad de fácil transmisión y con relación directa con la actividad laboral que se ejerce, resulta discriminatoria. Cualquier exclusión de esta naturaleza debe ser proporcional al riesgo y a que no haya otros mecanismos de protección menos lesivos para los derechos, en este caso, de los profesionales que prestan el servicio.

##### Uso de *burkini* en piscinas municipales.

Suele regularse a través de reglamentos municipales las normas de utilización de las instalaciones deportivas y, entre ellas, puede haber disposiciones con redacciones ambiguas que dan pie a interpretar que esta prenda que utilizan algunas mujeres musulmanas no es apta para el baño, derivando en su exclusión del uso o en la renuncia a su libertad para vestir la prenda deportiva que se ajusta a sus creencias religiosas. Es importante señalar que lo realmente relevante es que sean prendas que cumplen con las normativas sanitarias y de seguridad correspondientes.

Estos reglamentos suelen remitirse al Decreto 32/2003 de reglamento sanitario de piscinas de uso colectivo que prohíbe (art.34.e) la entrada en la zona de baño vestido con ropa o con calzado de calle. Aspecto que el burkini sí cumple si está confeccionado con materiales aptos para este fin.

Es importante señalar que la no aceptación de prendas que sí son aptas para el baño por sus materiales y confección puede interpretarse como la limitación de derechos con protección constitucional entendiendo que la utilización de estas prendas de vestir es un ejercicio de libre atuendo (art. 10 relativo al libre desarrollo de la personalidad) y de la libertad religiosa (art. 16) que tiene su desarrollo en la Ley Orgánica 7/1980 que salvaguarda el derecho a manifestar libremente las creencias religiosas.

#### Manifestación de creencias religiosas en el espacio público.

El conocido como “caso de Jumilla” ha sido muy mediático por el veto explícito o implícito hacia ciertas confesiones religiosas (en particular, el islam) a llevar a cabo celebraciones en los espacios públicos. Se trata de un acto contrario al ordenamiento jurídico y una vulneración de los derechos fundamentales.

Los únicos límites a las manifestaciones públicas se establecen exclusivamente si no son pacíficas o si vulneran derechos de terceros, nunca en función de su afinidad —o falta de ella— con una supuesta “identidad nacional” o “ser ajenas a nuestras tradiciones”.

La cesión de espacios públicos para el desarrollo de estas actividades u otras debe guiarse por criterios objetivos, neutrales y que no generen discriminaciones indirectas hacia aquellas confesiones que no disponen de centros de culto o de las características adecuadas para poder llevar a cabo sus prácticas religiosas.

Es procedente recordar que en ausencia de un reglamento que regule este tipo de usos, el criterio de cesión tampoco admite discrecionalidad en función del solicitante o de la finalidad. De hecho, si se modifican los criterios que se han venido empleando anteriormente para la cesión deberá asegurarse que no hay una motivación discriminatoria explícita o implícita.

Estos criterios expuestos se desprenden (art. 5) de lo indicado sobre utilización esporádica de equipamientos o espacios de titularidad pública para fines religiosos en la Ley 8/2023 de lugares o centros de culto y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

También relacionado con la normativa local está la posibilidad de incorporar medidas de acción positiva. Se trata (art. 6.7 de la Ley 15/2022) de aquellas “diferencias de trato orientadas a prevenir, eliminar y, en su caso, compensar cualquier forma de discriminación o desventaja en su dimensión colectiva o social. Tales medidas serán aplicables en tanto subsistan las situaciones de discriminación o las desventajas que las justifican y habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con los medios para su desarrollo y los objetivos que persigan”.

Aun reconociendo el miedo a ciertas reacciones sociales y a la complejidad legal de implementarlas, es pertinente señalar que son relativamente frecuentes en otros países de nuestro entorno y que resultan un importante instrumento para que la lucha contra la discriminación y, sobre todo, la promoción de la igualdad que se promueva no sea meramente formal.

A modo de ejemplo, es posible incorporar en ordenanzas y reglamentos de normalización lingüística medidas de acción positiva hacia las personas extranjeras recién llegadas en relación con los requisitos y criterios para la concesión de ayudas o de cobro de matrículas para el aprendizaje de euskera en los niveles iniciales.

## 5.2. Abordaje sectorial: seguridad, consumo, deporte y transporte

Como hemos visto en el apartado 2.1. existen una serie de ámbitos sectoriales donde la discriminación y los incidentes de odio se hacen especialmente presentes. Los vinculados al espacio público y el ocio, la seguridad, el transporte, la actividad deportiva o el consumo destacan entre el resto. Por este motivo parece conveniente realizar aproximaciones específicas a cada uno de ellos.

### 5.2.1. *Ámbito securitario*

Toda institución, agente social o ciudadanía puede, en determinadas circunstancias, reproducir dinámicas discriminatorias y los cuerpos policiales no son ajenos a este riesgo. No obstante, en un contexto democrático como el nuestro, su actuación ha evolucionado de manera significativa pasando a constituir uno de los instrumentos para la protección de los derechos fundamentales (art. 104 CE).

Sin embargo, hacernos cargo de que esto no siempre fue así ayuda a entender algunas de las claves presentes de la relación con los cuerpos de seguridad de los colectivos discriminados que tratamos en este documento. Por ejemplo, en la memoria del colectivo LGTBI permanecen leyes como la 16/1970 de peligrosidad y rehabilitación social o anteriormente la de vagos y maleantes, y en el caso del Pueblo Gitano a lo anterior se suma, por ejemplo, que el Reglamento de 1943 para el Servicio del Cuerpo de la Guardia Civil en sus artículos 4, 5 y 6 ordenaba su vigilancia exhaustiva.

En el caso de las personas de origen extranjero la relación con los cuerpos policiales está muy condicionada por las experiencias previas en sus países (en ocasiones con estándares impropios de un estado democrático de derecho) y el miedo a las consecuencias de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

A continuación, se presentan algunas claves para reforzar aquellas prácticas policiales que garanticen la igualdad de trato, así como para concretar el papel que desempeñan los y las profesionales de la seguridad pública en la prevención y lucha contra la discriminación.

Algunas de estas prácticas policiales tienen que ver con el uso de perfiles raciales tal y como recogen diferentes fuentes bibliográficas<sup>16</sup>. A este respecto, la Ley 15/2022 indica expresamente (art. 18) que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad evitarán la utilización de perfiles discriminatorios sin una justificación objetiva”.

En este sentido, resulta importante señalar que la privación momentánea de la libertad deambulatoria a una persona racializada o LGTBI no es, por sí misma, discriminatoria. Para valorar adecuadamente cada intervención es necesario analizar el contexto y la existencia de una justificación objetiva vinculada al cumplimiento de sus funciones de indagación y prevención delictiva, así como para la sanción de infracciones penales y administrativas (Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, art.16).

---

<sup>16</sup> Por citar algunas:

- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). *Being Black in the EU: Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II)*. Sección: “Police stops and perceived racial profiling”. 2018. Disponible en: <https://labur.eus/zligxyiv>
- United Nations Human Rights Council. *Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its mission to Spain*. A/HRC/39/69/Add.2, 14 August 2018, párr. 19. Disponible en: <https://labur.eus/hwlvicpg>
- Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI). *Informe de la ECRI sobre España (quinto ciclo de supervisión)*. CRI(2018)2, adoptado el 5 de diciembre de 2017, publicado el 28 de febrero de 2018, párr. 81. Disponible en: <https://labur.eus/htsvj2i7>
- García Añón, José; Bradford, Ben; García Sáez, José Antonio; Gascón Cuenca, Andrés; Llorente Ferreres, Antoni. *Identificación policial por perfil étnico en España: Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*. 2013. Disponible en: <https://labur.eus/abvgn9fv>
- Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA); Instituto de la Paz y los Conflictos (IPAZ-UGR). *Identificaciones basadas en perfil étnico en Granada: estudio realizado mediante observación y entrevistas directas*. 2016. Disponible en: <https://labur.eus/jwkznvw5>

Para asegurar que estas intervenciones se ajustan plenamente a la legalidad, resulta fundamental trabajar junto a los cuerpos policiales en sensibilización, formación e implementación de buenas prácticas. La ECRI (Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia), en su último informe<sup>17</sup>, reconoce los avances logrados y recomienda (apartado 111) con carácter general la implantación prioritaria de “un sistema eficaz de registro de los controles de identidad efectuados por los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad, como parte de una política encaminada a detectar y combatir toda práctica de elaboración de perfiles raciales que afecte en particular a las personas afrodescendientes, las personas migrantes y las personas de origen migratorio, así como a las personas gitanas”.

Estas recomendaciones son coherentes con lo establecido en el DL 1/2020 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco —conocido como código deontológico de la policía vasca— que prohíbe (arts. 24.1 y 25.1.c) cualquier tipo de discriminación en el actuar de la policía.

Asimismo, los cuerpos policiales desempeñan un papel decisivo en la lucha contra la discriminación. La Ley de Enjuiciamiento Criminal, Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, les atribuye (art. 13 de la versión consolidada) la práctica de diligencias ante posibles delitos de odio: protección de las víctimas y su entorno, preservación de pruebas, identificación de responsables y, en su caso, detención. Adicionalmente, los protocolos internos de la Ertzaintza<sup>18</sup> y de algunas Policías Locales establecen la obligación de comunicar y remitir a la Fiscalía especializada en delitos de odio y discriminación, las diligencias, y al órgano competente, las infracciones administrativas.

Por su parte, la Ley 15/2012 de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, considera (art. 2) que forma parte de este sistema toda “política pública sectorial destinada a garantizar (...) el libre ejercicio de los derechos y libertades”. Por ello, los protocolos que se han presentado en el apartado 5.1.1 requieren a los cuerpos policiales y requieren de su participación. Y, de hecho, requiere también de la coordinación y la participación activa de los cuerpos policiales y, especialmente, la coordinación (según los casos) entre Ertzaintza y Policías Locales. Esta colaboración puede articularse (art. 44) mediante convenios de colaboración entre la administración general de la CAE y los Ayuntamientos con el fin de establecer procedimientos comunes y eficaces.

En todo caso, el modelo de protocolo incluido como Anexo I de este documento, plantea una posición equilibrada a partir de la evidencia científica en estas materias. Dado que la legislación obliga a prestar una atención integral a las víctimas —que incluye apoyo psicológico, orientación jurídica y atención social—, se considera prioritario atender sus necesidades psicosociales y facilitar que lleguen a la denuncia con el acompañamiento adecuado. Todo ello, sin obviar que precisamente los cuerpos policiales juegan un papel esencial en situaciones de urgencia o violencia, y que operan en horarios en los que otros servicios públicos no están disponibles.

En este sentido, es importante señalar que el odio y la discriminación forman parte de las prioridades<sup>19</sup> operativas de cuerpos policiales como la Ertzaintza, que siguiendo las disposiciones legales y recomendaciones internacionales, está en el proceso de creación de una Unidad de Delitos de Odio, que va a suponer un avance

---

<sup>17</sup> Informe de la ECRI sobre España (sexto ciclo de supervisión). Publicado el 30 de octubre de 2025. Disponible en: <https://labur.eus/dqzgdru>

<sup>18</sup> En el caso de la Ertzaintza, cuenta con Protocolos e Instrucciones que abordan o pueden abordar los incidentes de odio como son: la Instrucción Nº. 77 (REV. 01) de “Procedimiento de actuación de la Ertzaintza ante los incidentes de odio” (que prevé que la colaboración con las Policías Locales en estos supuestos sea de la “máxima amplitud posible”); la Instrucción Nº. 94 (REV 01) de “Equipo estable de delitos e incidentes de odio (GDITE)”; la Orden Operativa Nº. 5 (REV 00) de “Proceso de colaboración con ayuntamientos”; o los Convenio de colaboración a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Seguridad, y los Ayuntamientos de dicha Comunidad, para la cooperación de la Ertzaintza y la Policía Local.

<sup>19</sup> Algunas muestras son la elaboración del informe anual sobre incidentes de odio con datos estadísticos recogidos por la Ertzaintza, la inclusión del sistema de ertzain-etxeas en Euskadi en la “LGBTI+ Points Sarea”, la formación en materia de gestión policial de la diversidad de la totalidad de los y las agentes de las nuevas promociones o la celebración de jornadas Parez-pare sobre antigitanismo, xenofobia en el deporte o diversidad religiosa.

esencial hacia una respuesta integral y especializada que reforzará la prevención de estos hechos, mejorará la capacidad investigadora y ofrecerá una atención más adecuada a las víctimas.

#### Brújula

A modo de conclusión y desde una perspectiva práctica para la elaboración de protocolos de actuación local ante incidentes discriminatorios consideramos que es preciso:

1. Compaginar, tal y como establece la ley, el papel de los cuerpos policiales en el ámbito de los delitos de odio con la asistencia a las víctimas desde las perspectivas psicológica, jurídica y social. El objetivo es no reducir la discriminación solo a su dimensión penal, ni esta al hecho de presentar denuncia.
2. Promover marcos explícitos y formales de colaboración entre la Ertzaintza y las Policías Locales, dentro del marco de sus convenios, reforzando la coordinación operativa.
3. Promover la formación en antidiscriminación y la revisión continua de las prácticas policiales, consolidando un modelo de intervención respetuoso, eficaz y orientado a la protección de derechos

#### 5.2.2. *Ámbito de consumo*

Los casos de discriminación que se reportan más habitualmente en relación con el ejercicio de los derechos como personas consumidoras pueden agruparse en tres situaciones:

-  Veto en el acceso a locales de ocio y hostelería por la vinculación de la persona a determinados orígenes nacionales y étnicos.
-  Rechazo a alquilar viviendas a las personas por su origen nacional y étnico.
-  Hostigamiento a personas gitanas (particularmente mujeres) en comercios de alimentación y moda. En ocasiones, con acusaciones infundadas de hurto.

Las dos primeras situaciones comparten que se trata de denegaciones de la prestación de servicios en establecimientos abiertos al público por motivos protegidos en la legislación. De hecho, desde esta perspectiva, en los casos más graves, encajaría con la tipificación que se realiza (arts. 511.1 y 512) en la LO 10/1995 del Código Penal.

Asimismo, la Ley 15/2022 reconoce (art. 3.1.k y 3.1.l) como ámbitos de aplicación tanto el “acceso, oferta y suministro de bienes y servicios a disposición del público, incluida la vivienda”, como el “acceso y permanencia en establecimientos o espacios abiertos al público”. De hecho, más concretamente, establece expresamente la prohibición de discriminar (art. 17) en el acceso a la oferta pública de bienes y servicios en el marco de una actividad comercial o profesional.

También señala específicamente la obligación de respetar (art. 20.2) en sus operaciones comerciales el derecho a la Igualdad de Trato y No Discriminación “en los servicios de venta, arrendamiento, intermediación inmobiliaria, portales de anuncios, o cualquier otra persona física o jurídica que haga una oferta disponible para el público”. Esta última se concreta tanto en la prohibición de rehusar una venta o alquiler de vivienda, como en discriminar en las condiciones ofrecidas.

Asimismo, establece (art. 21) una serie de limitaciones y criterios para el ejercicio del derecho de admisión en establecimientos o espacios abiertos al público.

En este sentido, el derecho de admisión no puede ejercitarse con carácter discriminatorio y deberá estar en un espacio visible cuáles son los criterios y limitaciones que se aplican. Con carácter general, estos deberán basarse en la necesidad de mantener un ambiente seguro y agradable para todas las personas, la capacidad máxima del establecimiento o el respeto a las normas del lugar. Más aún, su aplicación debe realizarse de manera justa y no discrecional.

Adicionalmente, en Euskadi disponemos de otras normas que también inciden en la regulación de esta materia como son la Ley 10/2015 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, el Decreto 119/2019 de modificación del Decreto que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas y el Decreto 17/2019 por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas. También resulta de gran interés la Recomendación General del Ararteko 6/2013, de 27 de junio sobre el ejercicio del derecho de admisión y de la prohibición de discriminación en el acceso a los establecimientos privados abiertos al público, así como la regulación y aplicación del procedimiento sancionador y del sistema de garantías en la tramitación de las reclamaciones.

Es importante señalar, que la citada Ley 15/2022 obliga (art. 21.3) a las administraciones públicas competentes a desarrollar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, en particular las de vigilancia e inspección. De hecho, la Ley 4/2023 del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias otorga (art. 6) competencia a las instituciones locales en esta materia.

En la práctica, estas labores las acaban realizando cuerpos policiales a instancia de las personas discriminadas y no siempre disponiendo de los conocimientos óptimos sobre cuál es el marco vigente.

#### Brújula

A partir de la experiencia de las actuaciones desarrolladas por diferentes instituciones locales, consideramos que es preciso:

1. Realizar acciones de sensibilización hacia las personas consumidoras sobre sus derechos como consumidoras en relación con el derecho de admisión o la prestación de servicios.
2. Realizar acciones de sensibilización y formación en ámbitos como el de los establecimientos de ocio, hostelería, comerciales o inmobiliarios.
3. Ejercer la competencia municipal de vigilancia e inspección en estas materias con una mirada antidiscriminatoria.
4. Formar a los agentes de las Policías Locales en relación con el derecho de admisión.

#### 5.2.3. *Ámbito deportivo*

A partir del conocimiento acumulado por la Red Eraberean en sus diez años de funcionamiento, tenemos constancia de la predominancia de incidentes discriminatorios en este ámbito. La mayor parte de ellos, de carácter relacional, bien entre las personas usuarias y las trabajadoras, bien entre las personas usuarias. Estas últimas han girado en no pocas ocasiones en torno al uso del burkini (que ya hemos desarrollado en el apartado 5.1.6). Asimismo, en el deporte escolar y el federado suelen protagonizarse también incidentes. En este caso, más vinculados a agresiones verbales de carácter racista, xenófobo y LGTBIfóbico.

Las principales referencias normativas de las que disponemos son la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte (art. 2) y el Real Decreto 203/2010 por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte (art. 4). La Ley 15/2022, de hecho, remite a estas normas (art. 3.1.ñ).

Adicionalmente, en Euskadi disponemos de la Ley 2/2023 de la actividad física y del deporte que establece (art. 2.3.c) como uno de los principios rectores de los poderes públicos en esta materia eliminar todos los obstáculos que impidan la incorporación real y efectiva de todas las personas a la actividad física y al deporte en igualdad de condiciones y con equidad. Su filosofía plantea que la lucha contra la violencia, la intolerancia y la discriminación por cualquier motivo en el deporte y en la actividad física no es una tarea exclusiva de las normas sancionadoras, sino que es preciso erradicar tales comportamientos desde la base del sistema deportivo, transmitiendo en la actividad física y en el deporte en estas edades de iniciación los necesarios hábitos de respeto, tolerancia y juego limpio.

#### Brújula

Desde una perspectiva de cumplimiento normativo, valoramos pertinente señalar dos grandes líneas de actuación:

1. Realizar acciones de sensibilización (preferentemente con la implicación de clubes y otros agentes deportivos).
2. Revisar reglamentos, normativas de uso y de convivencia en aras tanto de eliminar cualquier disposición discriminatoria como a la inclusión de valores para una gestión positiva de la convivencia.
3. Establecer mecanismos concretos y proporcionados para la sanción de actos discriminatorios.

#### 5.2.4. *Ámbito de transporte*

De nuevo, a partir del conocimiento acumulado por la Red Eraberean, el del transporte de pasajeros y pasajeras es un ámbito en el que se producen numerosos incidentes discriminatorios en los que el agente discriminador tiende a ser otro usuario o usuaria. Asimismo, se trata de situaciones muy difíciles de gestionar dadas las propias circunstancias de un medio de transporte: itinerancia, temporalidad de la permanencia en el mismo, la dificultad para solicitar ayuda o apoyo... pero también por la inexistencia de un marco legal específico claro.

A este respecto, encontramos referencias muy inespecíficas a la convivencia y el respeto hacia otros usuarios o usuarias por ejemplo en la Ley 11/2023 de movilidad sostenible de Euskadi (art. 7), en la Ley 2/2000 de Transporte Público Urbano e Interurbano de Viajeros en Automóviles de Turismo (art. 4) y en la Ley 4/2004 de Transporte de Viajeros por Carretera (Cap. IV).

Por otro lado, la misma Ley 15/2022 se limita a citar (art. 3.1.f) el del transporte como un ámbito de aplicación y a la prohibición de discriminación (art. 17.1) en el acceso por parte de las administraciones públicas, las entidades, empresas o particulares que ofrezcan al público bienes y servicios, en el marco de una actividad comercial o profesional, como es el caso del transporte.

#### Brújula

A partir del acompañamiento a diferentes casos de discriminación en este ámbito nuestras recomendaciones para el cumplimiento normativo son:

1. Dotarse de protocolos específicos adaptados a la realidad particular de este ámbito por parte de las entidades que gestionan servicios de transporte público. Sería deseable realizarlo de forma conjunta por parte de los diferentes servicios de Euskadi.
2. Ofrecer formación al personal que presta estos servicios en el marco de los protocolos.
3. Realizar campañas de sensibilización contra la discriminación como ya se ha hecho en algunos servicios de transporte público de Euskadi.

### 5.3. Abordaje por categorías o colectivos

La utilidad de realizar un abordaje por categorías o colectivos es el de identificar, además de las cuestiones que son comunes y compartidas entre todas ellas, las que son específicas de cada uno de ellos. Una política local de diversidad es necesariamente una política que atiende lo particular y realiza adecuaciones ante ella para garantizar su igualdad real y efectiva.

En este sentido, la realidad de estas categorías y grupos en no pocas ocasiones está teñida por el desconocimiento sobre ellos, las dudas, la controversia o las contradicciones sobre cuál es el mejor o más adecuado abordaje. Porque hay que reconocer que se trata de realidades que, aunque están cotidianamente presentes, no siempre han sido atendidas o no se ha hecho desde un enfoque de derechos, y que existen diferentes paradigmas desde los que acercarse a estas realidades y no siempre están exentos de debate social.

### 5.3.1. *Personas racializadas (no gitanas) y de origen o ascendencia extranjera*<sup>20</sup>

Es una constante la protección formal frente al racismo y la xenofobia tanto en el derecho internacional (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares...), europeo (Directiva sobre igualdad racial y Convenio Europeo de Derechos Humanos) y español (Constitución Española, Ley 15/2022 integral para la igualdad de trato y la no discriminación).

Aunque tampoco puede obviarse el hecho contrario, esto es, la existencia de otras leyes que limitan derechos y protección como es la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

En todo caso, la eficacia de este conjunto normativo es limitada a la vista del voluminoso número de incidentes y delitos de odio que presentábamos en el apartado 2.1. Pero más allá de la constatación de estos incidentes de odio, es preciso señalar las situaciones estructurales de desigualdad como la etnoestratificación en el mercado de trabajo o la segregación escolar y las graves consecuencias que estas tienen en su integración social.

La legislación antidiscriminatoria, como hemos visto reiteradas veces, articula la protección con base en una serie de características protegidas y para ello se formulan listados más o menos exhaustivos entre las que podemos encontrar una serie de elementos interrelacionados, pero dispares como pueden ser dependiendo del texto legal: origen nacional o nación, origen racial, raza o color de piel, origen étnico o etnia, lengua, religión...

Esta multiplicidad de formas en que se citan da cuenta no solo de la voluntad del legislador de no dejar margen para la impunidad<sup>21</sup>, sino de la complejidad de lo que se pretende combatir. Las definiciones de cultura, lengua o nación que habitualmente se vinculan a lo étnico, desde una perspectiva sociopolítica, no son unánimes, pero nos manejamos con ellas como si fueran evidentes.

En este sentido, conviene evitar enfoques esencialistas y culturalistas, poniendo el acento en sus interrelaciones. Como, por ejemplo, entre etnicidad y racialidad. Atribuir hábitos y costumbres a rasgos fenotípicos o cuando se identifican estos mismos rasgos con determinadas creencias religiosas no es solo un ejercicio de estereotipación, sino que conformar esos continuos entre unas características y otras también es funcional al sistema de dominación racista para perpetuar la desigualdad.

Hay que entender estos procesos como formas de organizar socialmente la diferencia, más concretamente, como el método de clasificar a la gente consistente en utilizar el origen (socialmente construido, es decir, no el geográfico sino todo lo atribuido a este) como referencia primaria frente a otro tipo de factores contextuales o personales. Se trata de una clasificación etnocéntrica que coloca en una posición de privilegio y superioridad a un grupo y a otro en la de subalternidad y discriminación.

El caso de la raza es paradigmático. A pesar de ser un consenso desde hace más de medio siglo de que en la especie humana no existen las razas, continúan vigentes diferenciaciones sobre las que perpetuar la desigualdad que toman como base ese continuo de características del que hablábamos anteriormente y que va desde lo fenotípico a las prácticas culturales, creencias religiosas...

---

<sup>20</sup> Id. 1.

<sup>21</sup> Así, la ECRI en la Recomendación de política general número 15 aclara, por ejemplo, que «rechaza las teorías que sostienen la existencia de distintas razas. Sin embargo, [...] emplea el término 'raza' a fin de garantizar que las personas que suelen percibirse de forma general y errónea como pertenecientes a otra raza quedan sujetas a la protección».

En relación con estas últimas, las creencias religiosas –vinculadas estrechamente a la construcción de la etnicidad– constituyen probablemente uno de los rasgos de diferenciación histórica que más presente se ha hecho. En base a todo lo anterior, muchas de las personas que enfrentan el racismo optan por utilizar el término de racialización para referirse a sí mismas y visibilizar políticamente los procesos que hemos descrito.

### Brújula

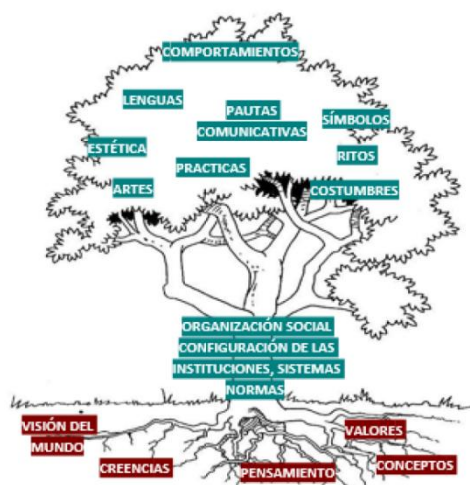
Un buen ejemplo de lo explicado es el caso de la islamofobia. Según la ECRI es “una forma de racismo y xenofobia manifestada a través de la hostilidad, exclusión, rechazo y odio contra los musulmanes, sobre todo cuando la población musulmana es una minoría, algo que ocurre con mayor impacto en países occidentales”. Diversas autoras señalan que en ella opera una posición de superioridad de la cultura occidental como hegemónica y el islam al cual se atribuyen imágenes y términos negativos (incivilizado, bárbaro, mala fe, machismo y crueldad) que homogeneizan a todos los miembros de la comunidad y que se conectan con lógicas históricas y coloniales. Sin embargo, sería un error pensar que es una manifestación contraria únicamente a unas creencias religiosas. La islamofobia no se dirige por igual contra todas las personas musulmanas, sino que se agudiza fuertemente en función de ciertos orígenes geográficos como el del Magreb y Oriente Medio, o a personas a las que sencillamente se les atribuye ese origen por su apariencia. Asimismo, interactúa también con otro patrón discriminatorio como es la aporofobia. En este sentido, la islamofobia es un buen ejemplo de interseccionalidad.

Enfocarlo en estos términos ayuda a señalar el carácter estructural o sistémico que tiene el racismo y del que hablábamos en el apartado 1.2.3. De hecho, es un planteamiento asumido por la Unión Europea y explicitado como algo “profundamente arraigado en la historia de nuestras sociedades, entrelazado con sus raíces y normas culturales [que] puede reflejarse en la forma en que funciona la sociedad, cómo se distribuye el poder y cómo interactúan los ciudadanos con el Estado y los servicios públicos”.

En un plano más propositivo, el interculturalismo se configura como el modelo de gestión de la diversidad cultural que, dentro de los pluralistas, resulta más ambicioso y es por el que las instituciones vascas han optado ya desde el I Plan Vasco de Inmigración de 2003<sup>22</sup> y más recientemente el Pacto Social Vasco para la Migración<sup>23</sup> (2022).

Para manejarnos en este marco, vamos a partir de la definición de algunos conceptos como el de cultura. No existe un consenso sobre como definirla, pero sí podemos realizar varias aproximaciones útiles. Así, por ejemplo, es positivo entenderla como los diferentes conjuntos de herramientas generadas por distintos grupos humanos para entender la realidad. Estas herramientas se aprenden por herencia social y son dinámicas, es decir, están en permanente transformación a lo largo del tiempo en la medida en que cambia el entorno y el contexto en que se desenvuelven y por la interacción entre diversos grupos.

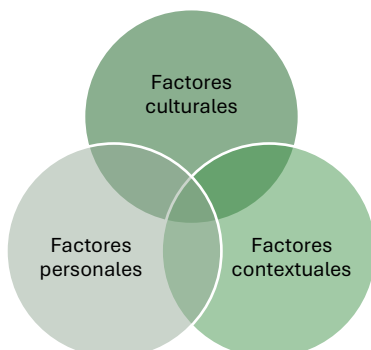
Las culturas producen diferentes manifestaciones que suelen explicarse con un paralelismo con un árbol en el que: las raíces (invisibles) son los valores, las creencias o, por ejemplo, la noción del tiempo (lineal, cíclica, sincrónica, policrónica...); el tronco responde a la organización social en torno a las leyes, la concepción de la educación, los modelos familiares...; y las ramas son las prácticas culturales tales como la forma de vestir, comer, las lenguas, las celebraciones... La parte más dinámica de las culturas suelen ser estas prácticas y aunque es la más visible no necesariamente es la que tiene más capacidad explicativa.



<sup>22</sup> Disponible en: <https://labur.eus/p8y6i10z>

<sup>23</sup> Disponible en: <https://labur.eus/q9cetl0w>

De hecho, aunque las culturas sirven para orientar la conducta individual y grupal, es un error-como ya apuntábamos al hablar de la etnicidad- tratar de explicar el comportamiento de las personas únicamente o sobredimensionando lo cultural sin tomar en cuenta los factores contextuales como la clase social, profesión, el nivel de estudios, y los personales como el sexo o la edad. De hecho, las diferentes culturas no son un todo homogéneo, sino que internamente son siempre heterogéneas y diversas.



La diversidad cultural, es decir, la variedad de prácticas culturales diferentes que pueden coexistir en un mismo espacio geográfico que es compartido por personas capaces de reconocerse y diferenciarse unas de otras, es un patrimonio común de la humanidad tal y como lo establece la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural del año 2001. Además, lo hace en unos términos (art. 4) muy interesantes, ya que señala que la defensa de la diversidad cultural forma parte inseparable del mandato de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, al mismo tiempo, no se “puede invocar la diversidad cultural para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni para limitar su alcance”.

Este planteamiento es clave para entender el interculturalismo como modelo de gestión de la diversidad cultural, puesto que nos ubica en términos de pluralismo, es decir, de defensa de esa diversidad, de derechos y al mismo tiempo se intuye que esa convivencia, como todas, no está exenta de conflicto.

En este sentido, es preciso señalar dos cuestiones clave: que el bagaje o los factores culturales los portan tanto “los otros” como “nosotros” y que no conviene trivializar las diferencias ni reducirlas a una cuestión gastronómica o de vestimenta. Casi siempre son mucho más profundas y banalizarlas lleva a un reconocimiento puramente estético que las desprovee de las desigualdades que implican. El desarrollo de competencias interculturales tiene mucho que ver con el trabajo en torno a estas cuestiones.

La diversidad cultural se puede afrontar desde distintos paradigmas. Desde el racismo y la xenofobia se derivan modelos que promueven diferentes grados de exclusión de la diferencia cultural que van desde su eliminación física (genocidio y limpieza étnica) o cultural (etnocidio y fundamentalismo), hasta la discriminación, pasando por la segregación (apartheid).

Desde los derechos humanos se promueve el pluralismo cultural y se articulan dos grandes modelos el multicultural y, a partir de este, el interculturalismo como modelo más avanzado y respetuoso. El interculturalismo se articula en torno a la afirmación de tres principios: el derecho a la diferencia, el derecho a la igualdad y la interacción positiva.

El derecho a la diferencia significa la posibilidad de desarrollar prácticas culturales diferentes desde una doble vertiente: en lo jurídico, la de permitir expresar esa diferencia y, en lo político, la de exigir el reconocimiento institucional de que nuestra sociedad está compuesta por colectivos y grupos de personas con prácticas culturales diversas. El derecho a la igualdad se articula con el principio democrático de Igualdad de Trato y No Discriminación del que bebe este documento. Lo que se afirma es que todas las personas, a pesar de ser diferentes, deben ser tratadas como iguales desde nuevamente dos vertientes: la jurídica, teniendo los mismos derechos y obligaciones y, la social, teniendo las mismas oportunidades. En el caso de las personas extranjeras, está estrechamente relacionado con la noción y condición de ciudadanía.

La interacción positiva es el compromiso de fomentar de manera activa las relaciones, la interacción, la comunicación, el conocimiento y el reconocimiento mutuo, el acercamiento, la convergencia, la hibridación y la síntesis. En concreto, se trata de difundir el conocimiento real, fomentar la empatía y la tolerancia y construir espacios de encuentro social. Asegurar la convivencia y no la mera coexistencia.

|                                      |                    |                            |                   |                                                                          |
|--------------------------------------|--------------------|----------------------------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Racismo<br>Xenofobia<br>Colonialismo | EXCLUSIÓN          | Eliminación                | Física            | Genocidio<br>Limpieza étnica                                             |
|                                      |                    |                            | Cultural          | Etnocidio<br>Fundamentalismo                                             |
|                                      |                    | Segregación<br>“apartheid” | Espacial          | Guetos residenciales                                                     |
|                                      |                    |                            | Institucional     | Guetos escolares                                                         |
|                                      |                    | Discriminación             | Legal             | Leyes discriminatorias                                                   |
|                                      |                    |                            | Social            | Incidentes de odio<br>Actos discriminatorios                             |
| Derechos<br>Humanos                  | FALSA<br>INCLUSIÓN | Homogeneización            | Asimilacionismo   | Anglinización<br>Arabización<br>Afrancesamiento                          |
|                                      | INCLUSIÓN          | Pluralismo cultural        | Multiculturalismo | Derecho a la igualdad<br>Derecho a la diferencia                         |
|                                      |                    |                            | Interculturalismo | Derecho a la igualdad<br>Derecho a la diferencia<br>Interacción positiva |

Hay otro modelo de gestión de la diversidad cultural que es relevante mencionar. Se trata del asimilacionismo, que, bebiendo del paradigma del racismo y la xenofobia, plantea una falsa inclusión a través de la homogeneización, es decir, a través de la adopción forzosa de las prácticas culturales del grupo dominante por parte del minoritario o subalterno. La importancia de mencionar este modelo es que suele ser mucho más frecuente que los más extremos y suele envolverse en premisas simples, pero efectivas socialmente, como quién es mayoritario, quién está en lo correcto, quién estaba “antes” en un determinado territorio o qué es lo bueno.

Uno de los riesgos de la gestión de la diversidad cultural para los colectivos de personas racializadas y de origen extranjero está en que las instituciones adopten un rol pasivo de “no intervención”, fiándolo todo a las dinámicas que se generen por parte de individuos, grupos y comunidades. Esta no gestión en contextos sociales de racismo estructural y sistémico representa abandonar las obligaciones que los poderes públicos tienen en relación con los derechos humanos y con las normativas en vigor desde el plano internacional, europeo y estatal.

Desde la perspectiva de este último, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (art. 2 ter) obliga a promover “la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley” y a incorporar “el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes [...] en condiciones de igualdad de trato”.

En un sentido parecido, la Ley 15/2022 obliga (art. 33.4) a promover la enseñanza, formación y sensibilización en los valores democráticos, constitucionales y de los derechos humanos [...] fortaleciendo comportamientos inspirados en el reconocimiento de la dignidad intrínseca de las personas [...] el pluralismo y la interculturalidad.

Asimismo, la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi reconoce (art. 17.1.35) como competencia propia de los municipios la “gestión de las políticas de integración social en materia de inmigración, de acuerdo con la legislación en materia de extranjería y en cooperación con las instituciones autonómicas”.

#### Brújula

Las instituciones locales vascas disponen de una amplia trayectoria en el diseño e implementación de políticas en materia de inmigración e interculturalidad. Algunas de las claves que deben tenerse en cuenta en relación con la discriminación son:

1. Visibilizar los incidentes discriminatorios a través de herramientas como la que hemos planteado de protocolo de actuación local, facilitando la participación activa en su diseño y activación a colectivos sociales de personas racializadas y de origen extranjero.
2. Fomentar el empoderamiento para el ejercicio real y efectivo de derechos de las personas racializadas y de origen extranjero. La formación y la sensibilización pueden desempeñar un papel clave para conocer sus derechos y la forma de ejercerlos.
3. Realizar acciones de sensibilización y reconocimiento de lo positivo de la diversidad cultural.
4. Realizar adecuaciones y acomodos razonables en el marco de los servicios públicos con el fin de que todas las personas, con sus prácticas culturales, acceden en igualdad de condiciones a los mismos.
5. Promover espacios comunitarios de encuentro e interacción social.

#### 5.3.2. Pueblo Gitano<sup>24</sup>

El Pueblo Gitano constituye una minoría étnica antigua y numerosa en Europa. Su presencia documentada en la península ibérica se remonta al siglo XV (12 de enero de 1425) y desde entonces ha convivido con un sistema constante de estigmatización, control institucional, exclusión social y prejuicios culturales. Se ha perseguido de manera sistemática su identidad, su cultura, su cosmovisión y, de manera particularmente devastadora, su lengua, que ha sido asolada en España.

Esta persecución se materializó a través de decenas de leyes antigitanas y alcanzó su punto culminante en 1749 con un intento de genocidio, conocido como La Gran Redada. La desigualdad contemporánea no puede comprenderse sin revisar las pragmáticas antigitanas de 1499, que inauguraron más de doscientos decretos orientados a la expulsión, control y asimilación forzosa. Esta persecución no es simplemente un conjunto disperso de actitudes negativas, sino un entramado estructural que la literatura académica y las instituciones europeas han conceptualizado como antigitanismo.

En las últimas décadas, los marcos normativos internacionales, estatales y autonómicos han reforzado la protección contra la discriminación, reconociendo explícitamente la necesidad de abordar el racismo antigitano. Sin embargo, las políticas públicas, especialmente la acción local, siguen enfrentándose al reto de intervenir en un terreno social donde persisten estereotipos arraigados, prácticas institucionales discriminatorias, índices de pobreza estructural y actitudes sociales resistentes al cambio.

<sup>24</sup> Texto elaborado a partir de los artículos:

- Pueblo Gitano y desigualdad en datos, de Imanol Sancosmed Cámara; Hermenegildo Jiménez Pereira y Javier Pérez Pérez, publicado en Dimensiones de la desigualdad por Ikuspegi (2023). Disponible en: <https://labur.eus/yhvha23b>
- Antigitanismo e interseccionalidad: un análisis multinivel (Europa, España y Euskadi) de Ismael Cortés, publicado en Zerbitzuan, 81 (2023). Disponible en: <https://labur.eus/beventbd>

A continuación, presentamos un marco teórico mínimo, un análisis del marco jurídico aplicable y una serie de recomendaciones operativas para su abordaje desde el ámbito local. A lo largo del texto se incluyen referencias académicas y documentos europeos fundamentales para comprender el antigitanismo contemporáneo.

El antigitanismo ha sido definido por el Consejo de Europa<sup>25</sup> como “una forma específica de racismo, ideología y práctica social arraigada históricamente contra las personas gitanas”. No es un prejuicio aislado ni un mero estereotipo cultural, sino un sistema estructurado que ha configurado la historia social de Europa durante más de quinientos años a través de expulsiones (siglos XV–XVII), erradicación de la lengua romaní, asimilación forzada, registros policiales sistemáticos, segregación educativa y residencial o criminalización colectiva de la identidad gitana.

Este entramado produjo un imaginario social donde el Pueblo Gitano aparece asociado a la criminalidad, la falta de integración, la marginalidad o la pobreza, configurando una matriz de estigma reproducida hasta hoy. Así, el antigitanismo opera como un régimen racializado, donde los gitanos son percibidos como un “grupo de frontera”, siempre sospechoso y deficitario. También tiene una dimensión institucional, ya que no solo son prejuicios individuales, si no que se generan desigualdades acumulativas y rompe la noción de ciudadanía en igualdad, al delimitar quién pertenece plenamente a la comunidad política y quién es considerado ajeno.



Estamos ante una situación de discriminación cotidiana que no es accidental, sino estructural hasta el punto de convertirse en parte del orden social la desigualdad entre personas gitanas y no gitanas. Y, en tanto que orden social se produce la normalización, es decir, la interiorización de la desigualdad por parte de la sociedad mayoritaria y, a veces, también de las propias personas gitanas. Esta normalización explica fenómenos como la infradenuncia o la aceptación resignada de tratos injustos.

Tal es así que el racismo antigitano sigue operando en múltiples ámbitos y se manifiesta de diferentes formas:

-  Educación. La segregación y concentración de alumnado gitano en centros de baja demanda o la derivación temprana a itinerarios de menor exigencia constituye una forma de discriminación estructural documentada ampliamente.
-  Salud. La esperanza de vida del Pueblo Gitano es entre 10 y 15 años inferior al del conjunto de la población, fruto de enfermedades prevalentes relacionadas con determinantes sociales y que la pandemia agravó.

<sup>25</sup> Recomendación de política general N.º 13 de la ECRI sobre la lucha contra el antigitanismo y las discriminaciones contra los romaníes gitanos. Disponible en: <https://labur.eus/qavfqj52>

-  Vivienda. Su acceso está caracterizado por la informalidad urbanística, el rechazo vecinal y la guetización. Asimismo, la discriminación en el alquiler, que empieza a sancionarse, dificulta el acceso a espacios adecuados.
-  Empleo. Son habituales la discriminación en la contratación, el estigma profesional y las barreras de acceso al mercado.
-  Medios de comunicación. Es frecuente la representación sensacionalista o criminalizadora.
-  Administraciones públicas. Los sesgos institucionales y la ausencia de adecuaciones para una atención específica están documentadas.
-  Relación con las fuerzas de seguridad. Diversos informes mencionan las identificaciones policiales por perfil étnico y la falta de mecanismos de queja accesibles ante malas prácticas.
-  Participación política. Aunque existen avances, la representación gitana en instituciones sigue siendo baja siendo esta una de las condiciones imprescindibles para superar el antigitanismo institucional.

Todos estos elementos configuran lo que la Agencia Europea de Derechos (FRA) denomina “un racismo persistente y generalizado que limita el ejercicio pleno de los derechos fundamentales”.

#### Brújula

En línea con la noción de interseccionalidad que presentamos en el apartado 1.2.3, como el racismo general también interactúa con otras dimensiones de desigualdad y discriminación como el sexo. En este sentido, se habla de antigitanismo de género que en palabras de Patricia Caro Maya sirve para identificar la forma específica de racismo que enfrentan las mujeres y niñas gitanas por razones de género, clase y etnia.

Para comprender la discriminación en el contexto vasco resulta esencial acudir a mediciones rigurosas de percepciones sociales. El Barómetro sobre la diversidad en la CAE: percepciones y actitudes hacia las personas gitanas elaborado por Ikuspegi<sup>26</sup> aporta datos valiosos para entender cómo se sitúa la sociedad vasca.

Si bien el 83,9% de la población vasca declara preferir una sociedad diversa, esta valoración positiva se vuelve ambivalente cuando se pregunta por coexistencia estrecha con determinados grupos étnicos. La diversidad es aceptada en abstracto, pero no siempre en la práctica cotidiana y menos con el Pueblo Gitano. Así, solo un 38,6% aceptaría vivir en un barrio con alta presencia gitana o alrededor del 26,9% reconoce que preferiría no contratar a una persona gitana aun cuando tenga las mismas cualificaciones.

Este tipo de informes representan una herramienta estratégica para el diseño de políticas públicas basadas en la evidencia ya que aportan a las instituciones locales diagnósticos, conocimiento de la aceptación social, identificación de ámbitos donde reforzar la convivencia o para realizar campañas antidiscriminatorias.

Es importante tomar conciencia de que las citadas actitudes no son meramente subjetivas, sino indicadores del arraigo del antigitanismo en el imaginario vasco. Esta investigación subraya que las personas gitanas continúan siendo uno de los grupos hacia los que se expresan mayores reservas sociales.

Frente a esta realidad que no es solo histórica, sino presente, el Pueblo Gitano dispone de un conjunto de normas e instrumentos internacionales, europeos, estatales y autonómicos con las que combatir su discriminación. Estas parten desde la Convención Europea de Derechos Humanos que prohíbe la discriminación por motivos étnicos (art. 14 y Protocolo 12); la Recomendación nº. 13 de la ECRI (2011) que insta a los Estados a adoptar políticas integrales; el Marco Estratégico de la UE para los Gitanos 2020–2030 que planifica acciones en igualdad, inclusión, participación y prevención de discriminación; o la Agencia europea de Derechos Fundamentales (FRA) que documenta sistemáticamente el racismo antigitano y su impacto en derechos fundamentales.

<sup>26</sup> Id. 13.

A nivel estatal, en el año 2022 se produjeron sobresalientes avances legislativos: desde la inclusión en la LO 10/1995 del Código Penal del antigitanismo entre los delitos de odio (arts. 510 y 22.4); la aprobación de la Ley 15/2022 de Igualdad de Trato y No Discriminación que protege frente a la discriminación por antigitanismo; a la Ley 20/2022 de Memoria Democrática que reconoce la represión específica durante el franquismo (art. 3.5 y Disposición adicional duodécima).

En Euskadi, las instituciones vascas disponen de un órgano de diálogo permanente como es el Consejo Vasco del Pueblo Gitano<sup>27</sup>, han comprometido acciones para avanzar en el reconocimiento, inclusión e igualdad con la IV Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano 2022-2026<sup>28</sup> y han aprobado un Pacto Social Vasco contra el Antigitanismo<sup>29</sup>. Por su parte, las instituciones municipales, por su cercanía a la ciudadanía, ocupan un lugar crucial.

El análisis del antigitanismo, sus raíces históricas, su reproducción institucional y sus manifestaciones actuales revela la complejidad de un sistema de desigualdad profunda que afecta al Pueblo Gitano en múltiples dimensiones. A pesar de los avances normativos y de la creciente visibilidad del racismo antigitano en el debate público, persisten formas explícitas e implícitas de discriminación que se han normalizado a lo largo de los siglos. Este arraigo profundo explica por qué, aun existiendo marcos legales sólidos, los cambios culturales y estructurales avanzan con mayor lentitud.

En este escenario, resulta fundamental reconocer que el antigitanismo no puede ser abordado únicamente como un problema de actitudes individuales, sino que requiere una transformación institucional y social amplia. La investigación académica ha mostrado que este racismo se articula como un dispositivo estructural que limita la ciudadanía plena del Pueblo Gitano. Por tanto, combatirlo exige revisar prácticas administrativas, criterios de intervención y marcos de acción que, incluso de manera no intencional, reproducen desigualdades. La persistencia de estereotipos y resistencias a la convivencia cercana evidencia que las políticas públicas deben incorporar dimensiones pedagógicas, comunicativas y comunitarias.

En este contexto, los municipios, como instituciones más próximas a la vida cotidiana, representan un actor decisivo. Son ellos quienes pueden detectar tempranamente incidentes discriminatorios, diseñar programas comunitarios, intervenir en conflictos de convivencia y fomentar entornos inclusivos en los barrios. Pero también son los encargados de revisar sus propios procedimientos internos, garantizar la formación de su personal y establecer protocolos de atención a víctimas. La escala local permite una intervención flexible, adaptada a los contextos específicos y próxima a las necesidades reales de las comunidades gitanas.

Por todo ello, avanzar hacia la igualdad del Pueblo Gitano implica un enfoque dual: garantía de derechos y transformación cultural. No basta con prohibir la discriminación: es necesario promover activamente condiciones que permitan la participación plena, la representación política, el reconocimiento cultural y la reparación de siglos de exclusión. La inclusión del Pueblo Gitano debe ser entendida no como una concesión, sino como una necesidad democrática que fortalece a toda la sociedad. Una convivencia plena y real solo es posible cuando cada grupo, especialmente los históricamente excluidos, puede ejercer su ciudadanía sin obstáculos.

Finalmente, toda intervención debe realizarse desde el reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad del Pueblo Gitano. No existe una identidad gitana única y homogénea: conviven múltiples trayectorias, realidades socioeconómicas, identidades culturales, expresiones religiosas y proyectos vitales. Un enfoque respetuoso y eficaz debe evitar lecturas esencialistas y apostar por políticas dialogadas, construidas desde la corresponsabilidad y el protagonismo gitano.

En suma, el camino hacia la erradicación del antigitanismo exige combinar marcos jurídicos sólidos, políticas públicas transformadoras, diagnósticos basados en evidencia y un compromiso ético con la dignidad humana.

---

<sup>27</sup> Más información: <https://labur.eus/kpi6khle>

<sup>28</sup> Disponible en: <https://labur.eus/lljd6zv>

<sup>29</sup> Disponible en: <https://labur.eus/zmdevely>

La responsabilidad de las instituciones locales es clave en este proceso: son ellas quienes pueden abrir camino, generar confianza, tejer alianzas y consolidar prácticas que garanticen que la igualdad del Pueblo Gitano no sea solo un principio legal, sino una realidad vivida en cada municipio.

### Brújula

Se recomienda que se articulen, con base en los recursos y realidad de cada institución local, acciones que no sean aisladas, sino parte de una estrategia más amplia con foco en el antigitanismo y que puede incluir, entre otras, las siguientes:

1. Nombrar explícitamente el antigitanismo y de forma diferenciada del racismo, incluyendo medidas específicas de prevención y actuación frente a él.
2. Incluir formación para el personal, particularmente orientada a policías locales, atención ciudadana, servicios sociales y equipos educativos y de infancia.
3. Asegurar la coordinación con asociaciones gitanas en el marco de los protocolos de actuación local ante incidentes discriminatorios.
4. Promover la acción comunitaria y por la convivencia a través de la mediación intercultural y la organización de actividades en barrios donde reside población gitana.
5. Comunicar de forma responsable evitando el refuerzo de estigmas y luchando contra los rumores y prejuicios.
6. Reforzar los programas de apoyo escolar en centros con alta concentración de alumnado gitano e inclusión de contenidos sobre la historia y cultura del Pueblo Gitano.
7. Articular espacios de diálogo con entidades gitanas tanto en foros, mesas y consejos generales como en otros de carácter específico.

#### 5.3.3. *Colectivo LGTBI*

La diversidad sexual y de género (DSG) es un término que tiene diferentes interpretaciones. Es posible encontrarlo definido como la amplia variedad de sexos, características sexuales, orientaciones sexuales, identidades de género y prácticas sexuales que se dan en el ser humano y también como esa variedad de realidades que se sitúan fuera de la norma. Estas diferentes maneras de interpretarlo nos remiten a lo que explicábamos en el apartado 1.1. sobre cómo la diversidad en ocasiones puede ser diferencia y también disidencia. En todo caso, hablar en términos de DSG es referenciar más que el colectivo históricamente discriminado de lesbianas, gays, bisexuales, personas trans, bisexuales, intersex, etc.

De todas formas, tanto en el Código Penal (art. 22.4), como en la Ley 15/2022 (art. 2), aunque difieren en cómo recogen alguna, se identifican como categorías protegidas, entre otras, las de sexo, orientación o identidad sexual, expresión de género o las razones de género. En el caso de la Ley 4/2023 (art. 1.1), se garantiza el derecho a la igualdad real y efectiva de las personas lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales y de sus familias.

Por el contrario, y a diferencia del resto de discriminaciones que se reseñan en el resto de este documento, la LGTBIfóbica no cuenta con ningún pacto, convenio o convención específica en el sistema internacional de los derechos humanos. Ni tan siquiera a nivel de la Unión Europea se cuenta con una Directiva propia como sí ocurre con otras formas de discriminación. Hasta el punto de que algunas de las variantes de la diversidad sexual y de género (como la identidad de género) solo gozan de protección limitada a través de la categoría genérica de “cualquier otra situación”, a diferencia de la orientación sexual que sí es reconocida expresamente.

Lo más parecido a un instrumento internacional (y no vinculante) de que se dispone son los conocidos como Principios de Yogyakarta (tanto los del año 2006 como los adicionales del año 2017) redactados por especialistas internacionales de veinticinco nacionalidades diferentes a iniciativa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En conjunto, definen de forma sistemática y específica cómo se concretan los derechos humanos en relación con la diversidad sexual y de género, señalando expresamente un conjunto de obligaciones de los Estados en la protección efectiva de las personas LGTBI.

Desde otro plano, es fundamental señalar que la diversidad sexual y de género es algo natural en el ser humano y que está presente en todo contexto cultural e histórico, aunque en cada uno de esos contextos se exprese de formas particulares. Así, el colectivo de personas LGTBI no es homogéneo. Ni en torno a su propia conformación, ni sobre todo en relación con el cruce con otras realidades como la clase social, la edad, la racialización, las discapacidades, etc.

A continuación, indicamos cuáles son las definiciones en los textos legales que hemos venido citando:

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Orientación sexual</b>  | Atracción física, sexual o afectiva hacia una persona.<br>La orientación sexual puede ser heterosexual, cuando se siente atracción física, sexual o afectiva únicamente hacia personas de distinto sexo; homosexual, cuando se siente atracción física, sexual o afectiva únicamente hacia personas del mismo sexo; o bisexual, cuando se siente atracción física, sexual o afectiva hacia personas de diferentes sexos, no necesariamente al mismo tiempo, de la misma manera, en el mismo grado ni con la misma intensidad.<br>Las personas homosexuales pueden ser gais, si son hombres, o lesbianas, si son mujeres. |
| <b>Identidad sexual</b>    | Vivencia interna e individual del sexo tal y como cada persona la siente y autodefine, pudiendo o no corresponder con el sexo asignado al nacer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Expresión de género</b> | Manifestación que cada persona hace de su identidad sexual.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Persona trans</b>       | Persona cuya identidad sexual no se corresponde con el sexo asignado al nacer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Intersexualidad</b>     | La condición de aquellas personas nacidas con unas características biológicas, anatómicas o fisiológicas, una anatomía sexual, unos órganos reproductivos o un patrón cromosómico que no se corresponden con las nociones socialmente establecidas de los cuerpos masculinos o femeninos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

A diferencia de la diversidad cultural vista en el apartado 5.3.1, para la diversidad sexual y de género no se cuenta con un “modelo de gestión”. No obstante, los enfoques basados en los derechos humanos, la inclusión social, la igualdad entre mujeres y hombres o el propio enfoque intercultural, pueden ofrecer referencias parciales útiles a la hora de definir una política pública hacia el colectivo LGTBI.

En Occidente, el abordaje histórico ha estado basado en la represión. Así, o se condenaba como pecado o se patologizaba como enfermedad o se castigaba como delito. Por este motivo, son hitos clave haber logrado despenalizar y despatologizar la diversidad sexual y de género. La despenalización en España se produjo tanto con la modificación en 1978 y la derogación en 1995 de la Ley 16/1970 sobre Peligrosidad y Rehabilitación Social, como con la eliminación en 1988 de los delitos de escándalo público recogidos en el Código Penal heredado del franquismo. Por su parte, el 17 de mayo de 1990, la asamblea general de la Organización Mundial de la Salud (OMS) eliminó la homosexualidad de su Catálogo Internacional de Enfermedades (CIE-10) y el 18 de junio de 2018 hizo lo propio con la transexualidad al retirarla del CIE-11, aunque solo parcialmente.



La superación de estos elementos represivos es necesaria, pero no suficiente para la no discriminación. En términos más orientados hacia la igualdad resultan también claves otros avances como el matrimonio igualitario, la adopción y, muy particularmente, otras legislaciones específicas tanto estatales como autonómicas de reconocimiento de derechos a las personas LGTBI.

El abordaje deseable al que aspirar en el presente es el de la liberación y en este sentido cobran sentido otros paradigmas y valores como el del reconocimiento positivo de la diversidad, la protección en clave de derechos y la emancipación. En el contexto Occidental, esta filosofía puede rastrearse hasta finales del siglo XIX en el que surgen las primeras propuestas políticas de reconocimiento de derechos (Hirschfeld). Posteriormente, tomaron un nuevo impulso en el contexto del movimiento por los derechos civiles y políticos (años 60 del siglo XX) y, particularmente, a partir del año 2000 con el matrimonio igualitario.

Este abordaje deseable para el presente como se ha indicado bebe de fuentes diversas, complementarias entre sí y estrechamente vinculadas. A continuación, señalamos no tanto la definición de cada uno sino algunas claves que consideramos relevantes en relación con la cuestión LGTBI:

| Enfoques o perspectivas       | Aporte general                                                                                                                                                 | Aporte específico                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Diversidad Sexual y de Género | Busca dar la posibilidad a la representación de personas cuya sexualidad, afectividad, sexo y género no son los que hegemónicamente se han tenido en cuenta.   | Es muy útil a la hora de identificar las personas, colectivos y realidades a las que nos dirigimos. También aporta herramientas para atender adecuadamente la diferencia.                                                 |
| Derechos Humanos              | Desde el punto de vista normativa se basa en estándares internacionales y desde el operacional trata de promover y proteger los derechos humanos (Yogyakarta). | Construye marcos institucionales sólidos y sitúa la cuestión en la agenda pública. Aporta una filosofía eficaz en la sensibilización de la ciudadanía: libres e iguales y derecho al libre desarrollo de la personalidad. |
| Feminismos                    | Analiza y enfrenta las desigualdades de carácter estructural e histórico entre mujeres y hombres resultado del (hetero)patriarcado.                            | Ofrece referencia sólida de cómo abordar las violencias y situarlas en un contexto estructural de desigualdad.<br><br>Aporta una mirada de largo plazo y profunda imprescindible.                                         |

Como forma de concreción de este abordaje deseable, tenemos un conjunto de normativas con referencias específicas a lo LGTBI que señalan una serie de obligaciones y recomendaciones a los poderes públicos. Partimos del ámbito estatal hasta alcanzar el local vasco. Pasamos a presentar lo principal de cada una de ellas:

 Ley 4/2023 para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI:

- Artículo 4: desarrollar todas las medidas necesarias para reconocer, garantizar, proteger y promover la Igualdad de Trato y No Discriminación.
- Artículo 5.1: adoptar las medidas necesarias para poner en valor la diversidad en materia de orientación sexual, identidad sexual, expresión de género y características sexuales y la diversidad familiar.
- Artículo 7.1: impulsar la realización de estudios y encuestas sobre la situación de las personas LGTBI que permitan profundizar en la naturaleza y el alcance de las principales situaciones de discriminación
- Artículos 67 y 68: garantizar el derecho de las personas LGTBI a recibir toda la información y el asesoramiento jurídico especializado relacionado con la discriminación y, en particular, información y orientación, así como sobre los recursos disponibles, asistencia psicológica y orientación jurídica, atención a las necesidades laborales y sociales que en su caso presente la víctima.

 DL 1/2023 Texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres:

- Art. 3. Cita entre sus principios el libre desarrollo de la identidad sexual o de género, la orientación sexual, la autonomía corporal y la autodeterminación.

 Ley 4/2024, de 15 de febrero, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas trans:

- Art. 4.1. Las Administraciones públicas vascas, en todos y cada uno de los casos en los que participen, obrarán teniendo en cuenta que las personas deben ser tratadas de acuerdo con su identidad sexual o de género, la que se corresponde con su sexo o género sentido.
- Art. 5. Las Administraciones públicas vascas impartirán formación que garantice la sensibilización adecuada y la correcta actuación sobre la identidad sexual y de género al personal de las mismas que presta servicios en todos los ámbitos referidos en esta ley.
- Art. 7. Las administraciones públicas vascas, en colaboración preferente con las asociaciones que trabajen en el ámbito de los derechos de las personas trans, así como con las asociaciones de familias de menores transexuales: a) Contribuirán a la visibilidad de las personas trans en Euskadi, d) Empezarán campañas de sensibilización dirigidas al público en general, a fin de combatir los prejuicios, n) Prestarán especial protección a las personas pertenecientes a colectivos que por tradición o cultura pudieran contar con mayor nivel de discriminación por razón de identidad sexual o de género.
- Art. 8.3. Se prestará especial atención a la formación de las personas trabajadoras en los ámbitos de asistencia municipales, como servicios de primera instancia en la detección de casos de discriminación, violencia o marginación, entre otros.

- Art. 9.1. Las administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus competencias, deberán adoptar todas las medidas necesarias para que la documentación administrativa, en todas las áreas contempladas en la presente ley, sea adecuada a la identidad sexual y de género de las personas trans.

 NF 2/2015 de igualdad entre mujeres y hombres de Gipuzkoa:

- Art. 51. Define las violencias sexistas y machistas: es violencia machista todas aquellas formas y actos de control, agresión, rechazo, imposición directa, estructural y simbólica que por un lado se dirige contra los cuerpos diversos que incumplen la heteronormatividad del sistema sexo/género/sexualidad, como contra los cuerpos que, sin transgredirlo, son el objeto que soporta las relaciones de poder implícito en él, es decir, las mujeres. En ambos casos la violencia machista se manifiesta desde la infancia y se mantiene a lo largo de la vida. La violencia machista abarca la violencia sexista y también otras formas de violencia machista como la transfobia, lesbofobia y homofobia.
- Art. 57. 1. La Diputación Foral de Gipuzkoa garantizará el desarrollo de servicios de atención dirigidos a quienes enfrentan la violencia machista. 3. Los servicios mínimos serán los siguientes: a) Servicio de atención socio-jurídica. b) Servicio de atención psicosocial. c) Servicio de acogida e intervención psicosocial.
- Art. 18. Asigna a los órganos de igualdad forales en esta materia y, en principio, los servicios e atención a víctimas derivados de esta ley, no se circunscriben a mujeres.

 Ordenanza marco de igualdad entre mujeres y hombres de Eudel:

- Cap. XVII. Aborda la diversidad sexual y de género (DSG) y más concretamente (art. 47) que compromete a realizar campañas de sensibilización contra la LGTBIfobia y a poner en marcha iniciativas que luchen contra esta forma de discriminación. Algo coherente con el contenido del proceso propuesto.

#### Brújula

El salto cualitativo que pretende representar este documento es que las instituciones locales en un marco general de ITND, tengan un foco particular con el colectivo LGTBI, a partir de la realidad de los datos de incidentes de odio y del cumplimiento normativo que, por lo menos:

1. Garantice la atención de las violencias LGTBIfóbicas.
2. Atienda adecuadamente la DSG desde lo institucional: visibilidad, adecuación de servicios, etc.
3. Promueva un marco de derechos y sensibilización a la ciudadanía
4. Conecte todo lo anterior con una situación de desigualdad estructural

Garantizar lo anterior es compatible con que las diferentes instituciones locales puedan hacerlo eligiendo libremente algunos o todos los enfoques y perspectivas presentados. Y en el caso de Gipuzkoa con un elemento diferencial a nivel de Norma Foral que puede resultar sugerente para algunos municipios.

#### 5.3.4. Otras categorías y grupos

Como hemos visto reiteradas veces la lista de categorías protegidas en el ordenamiento jurídico en vigor es más extensa que la que hemos abordado en este capítulo hasta este momento. Si bien, el racismo, la xenofobia y la LGTBIfobia concentran la mayoría de los incidentes de odio, no son los únicos. En este sentido, la Ley 15/2022 también incluye otras categorías protegidas como, por ejemplo: edad, discapacidad enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos situación socioeconómica, o cualquier otra condición.

En algunos casos, cada una de estas categorías dispone de marcos normativos específicos que van desde lo internacional, europeo, estatal y autonómico, hasta lo local. Podría ser el caso de la discapacidad. Desde el año 2006, existe en el ámbito del Derecho Internacional la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; está citada en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE; existe una Ley Europea de Accesibilidad (Directiva 2019/882); se reformó la Constitución para adecuar la forma en que se refiere a ella; y se han aprobado diferentes leyes a nivel estatal sobre la materia como Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013) o las leyes, 11/2023, 8/2021, 26/2011 o la 27/2007.

También es importante hacer notar que no es tan clara la forma de identificar estas realidades sociales como “diversidades”. Así, mientras la mayoría de los colectivos formados por y que representan a las personas con discapacidad de nuestro contexto asumen un marco de derechos humanos, al mismo tiempo muestran disconformidad o resistencia al empleo del término diversidad funcional. En el caso de las personas mayores, diversidad etaria tiene un recorrido reciente y minoritario.

En otros casos de discriminación por el estado serológico, más allá de la ley 15/2022, hay otros marcos normativos que ofrecen protección como podrían ser la Ley General de Salud Pública 33/2011 que garantiza la no discriminación por motivos de enfermedad o la Ley 41/2002 de autonomía del paciente que protege la confidencialidad de los datos de salud de las personas.

#### Brújula

Es tal el nivel de complejidad que tiene abarcar estas otras realidades (y de conocimiento técnico del que no disponemos en este momento) que resulta difícil poder hacer en este documento un análisis con el mismo nivel de detalle que el realizado en otras realidades de discriminación. Sin embargo, hay aspectos que son compartidos en todas las situaciones de discriminación o que requieren ajustes factibles respecto a lo previsto en casos de racismo, xenofobia, antigitanismo y LGTBIfobia.

En este sentido, se recomienda que en todo lo que no existan instrumentos específicos para estas otras situaciones de discriminación, las instituciones locales puedan utilizar las contenidas en este documento para atenderlas con las adecuaciones que fuesen precisas.

## Anexo I. Protocolo tipo de actuación local ante incidentes discriminatorios

Entre la tentación de iniciar la redacción de uno partiendo de un folio en blanco o de cumplir el expediente de forma rápida copiando los documentos hechos en otros municipios, está el término virtuoso de partir de este que proponemos de ejemplo, realizando las debidas adecuaciones para que se ajuste a los recursos disponibles en nuestro contexto y responda de forma dimensionada a las necesidades de nuestra particular realidad local. Es precisamente con este ánimo con el que se incluye este anexo con un ejemplo práctico, contrastado y que señala un estándar deseable.

Al final de este protocolo se incluye un flujograma que sintetiza los momentos, hitos, toma de decisiones, agentes participantes... recogidos en el modelo de Protocolo.

### Objeto de este protocolo de actuación

Ordenar la actuación del Ayuntamiento de XXXXX ante incidentes discriminatorios racistas, xenófobos, antigitanos y/o LGTBfóbicos que se den entre agentes privados o particulares ocurridos en el municipio tanto en el ámbito público como el digital. Todo ello con la finalidad de ofrecer una respuesta adecuada y proporcionada a las consecuencias que haya producido dicho acto en la víctima y en la convivencia comunitaria.

### Índice

1. Introducción
2. Conceptos clave
3. Principios de actuación
  - 3.1. La víctima siempre en el centro
  - 3.2. Trabajo en red
  - 3.3. Adecuación a los principios democráticos
  - 3.4. Proporcionalidad en la respuesta institucional
4. Procedimientos propuestos
  - 4.1. Atención a la víctima
  - 4.2. Derivaciones
  - 4.3. Respuesta institucional
  - 4.4. Registro estadístico
  - 4.5. Otras motivaciones y delitos
  - 4.6. Red local de escucha antidiscriminación
  - 4.7. Seguimiento del protocolo
5. Listado de recursos de derivación, contraste y coordinación
6. Apéndices

Apéndice 1. Noticia para página web y revista municipal

Apéndice 2. Declaración institucional

Apéndice 3. Declaración institucional y convocatoria de concentración

## 4. Procedimientos

Cuando el Ayuntamiento tenga conocimiento un incidente discriminatorio, activará la actuación propuesta correspondiente. Ésta, será diferente en cada caso en función de la voluntad de la víctima, la urgencia, situaciones específicas (como el interés superior de niños, niñas y adolescentes) y el impacto de los hechos. A continuación, se presentan las actuaciones ordenadas secuencialmente y en torno a un texto articulado con el fin de facilitar la atención a la víctima y la respuesta institucional.

### 4.1. Atención a la víctima

#### *Puntos de acceso*

- 4.1.1. El Ayuntamiento facilita a la ciudadanía diferentes formas de contacto para la puesta en conocimiento de incidentes discriminatorios con diferentes características y horarios, pero entre los cuales se garantiza una correcta coordinación.
- 4.1.2. Atendiendo a que los incidentes discriminatorios pueden ser de muy diferente naturaleza, con valoraciones jurídicas diversas y la/s víctima/s pueden manifestar múltiples necesidades y voluntad de actuar al respecto, se ofrece un punto de acceso general, confidencial y accesible para el conjunto de la ciudadanía:

Teléfono · Correo electrónico · Dirección · Horario

En cada Ayuntamiento o institución local deberán identificar el área más adecuada para recibir la comunicación de casos. Suele ser eficaz el mismo punto que en el caso de otras violencias como las machistas, servicios sociales o áreas vinculadas a derechos humanos y Convivencia.

- 4.1.3. Esta vía de contacto es complementaria a los cauces de denuncia policial habitual que están especialmente indicados ante situaciones de urgencia y violencia. no los sustituye. En este sentido, se identifican los siguientes puntos de acceso:

Policía Local o en su defecto comisaría de la Ertzaintza más cercana

Teléfono · Correo electrónico · Dirección · Horario

- 4.1.4. La Policía Local informará a la víctima de que tiene a su disposición los recursos de este Protocolo y, en particular, la posibilidad de contactar con el punto recogido en el 4.1.2. Todo ello sin menoscabo de las actuaciones policiales que sean pertinentes.
- 4.1.5. La Secretaría General de la Ertzaintza (unidad de delitos de odio y discriminación o en quien ésta delegue) informará a Alcaldía del Ayuntamiento de aquellos incidentes de odio que se hayan denunciado ante ella en el municipio (en las 48 horas previas) con el fin de que se valore activar actuaciones en lo relativo a sensibilización y denuncia social. Esta información respetará el derecho a la confidencialidad, intimidad y la protección de datos de carácter personal de la víctima.

#### *Víctimas, denunciantes y ámbito territorial*

- 4.1.6. En el caso de que la comunicación del incidente se realice por una persona que no es la víctima, se intentará conocer la identidad de la víctima, contactar con ella y ponerse a su disposición.
- 4.1.7. Aun cuando se desconozca la identidad de la víctima del incidente, pero haya constancia fehaciente del mismo y la calificación del incidente sea de muy alto impacto personal y social, se podrán activar las actuaciones previstas en el apartado 4.3 de sensibilización y denuncia social.

4.1.8. En el caso de que el incidente le haya sucedido a un/a ciudadano/a del municipio, pero fuera del término municipal, se valorará cómo proceder en función del incidente, impacto, fecha de los hechos, circunstancias, etc.

4.1.9. En el caso de que la víctima sea menor de edad, se garantizará el interés superior del niño, niña o adolescente y, en este sentido, cuando se trate de incidentes violentos se informará con carácter inmediato a la Ertzaintza y se adoptarán todas las medidas de protección que resulten adecuadas a la situación del niño, la niña o adolescente.

4.1.10. En el caso de que en el incidente concurren indicios o hechos susceptibles de ser valorados como violencia de género o machista se activarán también los instrumentos y mecanismos específicos de este ámbito.

#### *Acogida y primera atención*

4.1.11. La atención, información y orientación a la posible víctima, deberá realizarse por personal técnico municipal conforme al reparto siguiente que realizará el área del punto 4.1.1.:

4.1.11.1. En el caso de incidentes cuya motivación es racista, xenófoba o antigitana, el personal técnico de XXXXX.

4.1.11.2. En el caso de incidentes cuya motivación es LGTBIfóbica, el personal técnico de XXXXX. En este punto se valorará la activación preferente o simultánea de los siguientes protocolos:

4.1.10.2.1. El Protocolo local de XXXXX.

4.1.11.3. En el caso de incidentes cuya motivación es múltiple o se aprecie interseccionalidad se valorarán de forma conjunta por el personal de XXXXX y de XXXXX.

Existen diferencias en el nivel de recursos del que disponen las instituciones locales vascas por lo que no es posible identificar las figuras válidas para todas ellas. En este sentido, en los casos en los que haya personal técnico de inmigración, diversidad o similar puede ser el idóneo para casos cuya motivación es racista, xenófoba o antigitana. Para los casos LGTBIfóbicos puede ser más adecuado personal técnico vinculado a diversidad o a igualdad entre mujeres y hombres.

Por otro lado, hay instituciones locales que disponen de protocolos específicos que atienden total o parcialmente casos de LGTBIfobia. Es importante asegurar una correcta coherencia entre protocolos evitando solapamientos.

4.1.12. Toda persona que contacte con el Ayuntamiento para informar de un incidente racista, xenófobo, antigitano o LGTBIfóbico debe ser atendida adecuadamente. Eso implica prestarle una atención personalizada, ajustada a sus necesidades e intentando garantizar, en la medida de lo posible la continuidad e integralidad de la atención, aun cuando implique a distintas administraciones, agentes o sistemas. Se tratará de recabar toda la información sobre el incidente (fecha, lugar, hora, testigos si los hubiera...), hacerlo sin cuestionar su vivencia y relato, y asegurando la privacidad y confidencialidad de toda la información aportada. La víctima será tratada por su nombre y sexo/género con los que se autoidentifique independientemente de los que consten en su documentación.

- 4.1.13. Se ofrecerá información útil y adecuada al momento personal de la posible víctima. La contención emocional básica si fuese precisa, se les facilitará información sobre sus derechos, las condiciones para ejercerlos... teniendo en cuenta su capacidad de decisión y respetando su decisión sea cual sea.

## 4.2. Derivaciones

- 4.2.1. La primera decisión que se abordará es valorar si dentro de la atención que requiere la víctima existen algunos aspectos que revistan urgencia. En este sentido, al personal técnico municipal que ha realizado la atención, información y orientación se le plantean dos opciones para una primera derivación:

- 4.2.1.1. Al centro de salud de Osakidetza más cercano si existen daños físicos o emocionales. Es importante que exista un parte médico en el que se indiquen las lesiones.

- 4.2.1.2. A la comisaría de la Policía Local o a la de la Ertzaintza cuando el incidente que se ponga en conocimiento del Ayuntamiento implique posibles delitos graves o actos violentos. Si esta derivación se realiza después de haber recibido atención médica, es importante adjuntar el parte de lesiones. En todo caso, en la denuncia ante la policía deberá constar de manera clara el carácter racista, xenófobo, antigitano o LGTBIfóbico recogido conforme según las palabras, expresiones, y otros indicadores de polaridad existentes o deducibles.

En el caso de derivar a una persona extranjera en situación de irregularidad administrativa, explicar que la Policía Local y la Ertzaintza no tienen competencias en materia de Extranjería y que no se va a poner en marcha un expediente de expulsión.

- 4.2.2. En la medida de las posibilidades del personal técnico local y de las necesidades e interés que manifieste la víctima, siempre se acompañarán estas primeras derivaciones.

- 4.2.3. La segunda decisión en la atención es identificar el carácter del agente discriminador. Cuando este sea público se derivará al Ararteko. En caso de que sea privado se continuará con la atención.

- 4.2.4. La tercera decisión tiene que ver con la prestación de **servicios específicos y/o especializados** en relación con:

- 4.2.4.1. Situaciones de vulnerabilidad social sobrevenidas directa o indirectamente por el incidente que serán abordadas en el marco del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

- 4.2.4.2. Atención psicológica.

- 4.2.4.3. Orientación jurídica.

- 4.2.5. Cuando el Ayuntamiento no disponga de recursos propios para asegurar la prestación de los servicios anteriores, valorará de acuerdo con la víctima, su orientación hacia otros servicios y recursos existentes tanto públicos, sociales como privados que existan para acompañarla en el ejercicio de sus derechos. Entre ellos:

- 4.2.5.1. Servicio de Atención a la Víctima.

- 4.2.5.2. Eraberean, Red para la Igualdad de Trato y No Discriminación.

4.2.6. Todas las derivaciones contempladas en este apartado implicarán el contacto directo del Ayuntamiento con cada uno de los recursos y servicios para garantizar la mejor y más ágil recepción del caso, acompañándola presencialmente cuando sea preciso, evitando revictimizaciones y garantizando la confidencialidad.

Las derivaciones deben realizarse mediante contacto directo con los recursos para asegurar una recepción ágil del caso, evitando revictimizaciones y garantizando la confidencialidad, pero compartiendo la mínima información necesaria para el fin, valorando a quién y con qué finalidad.

### 4.3. Respuesta institucional

#### *Contraste y valoración del incidente*

4.3.1. El paso previo a la activación de actuaciones institucionales que impliquen la sensibilización ciudadana es la realización de un contraste previo del incidente en los términos que se detallan a continuación.

4.3.2. El contraste lo realizará Alcaldía (o la concejalía en la que delegue y sea competente en algunas de las siguientes materias: Derechos Humanos, Convivencia o Igualdad entre Mujeres y Hombres) a partir de un informe elaborado por el personal técnico municipal que ha intervenido en las fases anteriores, y en el que se tratarán de aportar criterios e información sobre:

4.3.2.1. Los indicios de veracidad del incidente. Si hay denuncia, se tomará como base la información policial.

4.3.2.2. Los indicios sobre la motivación del incidente en términos de racismo, xenofobia, antigitanismo, LGTBIfobia y discriminación múltiple. Para ello se empleará como herramienta un análisis de los indicadores de polarización<sup>30</sup>.

4.3.2.3. El impacto del incidente en la víctima y la convivencia en relación con la clasificación recogida en el apartado 4.3.5.

4.3.3. El Ayuntamiento puede realizar este contraste a través de diferentes recursos y con diferentes agentes:

4.3.3.1. Berean. Particularmente en aquellos que o bien estén relacionados con el discurso de odio o bien generen dudas sobre su carácter discriminatorio o bien cuando exista una afectación en la convivencia comunitaria del municipio.

4.3.3.2. Policía Local y Ertzaintza. Particularmente en incidentes de delitos graves o con violencia. La comunicación se realizará directamente desde Alcaldía con la Secretaría General de la Ertzaintza (unidad de delitos de odio y discriminación) o con quien esta última delegue.

4.3.4. El Ayuntamiento recabará el consentimiento explícito de la víctima antes de activar ninguna respuesta institucional. Ese consentimiento puede ser verbal o por escrito, pero en todo caso, tiene que ser claro, consciente y firme. Claro en que consiente. Firme en que es un consentimiento definitivo; lo cual, no debe menoscabar la posibilidad de cambio de opinión de la víctima en cualquier momento. Consciente en tanto que conoce con detalle qué actuaciones van a activarse y que eso representa una potencial exposición pública, aunque no sea deseada.

<sup>30</sup> Id. 6.

4.3.5. A efectos de orientar la respuesta institucional e independientemente de la valoración penal, el Ayuntamiento evaluará el impacto del incidente tanto desde la perspectiva de la víctima como de la afectación en la convivencia comunitaria. Este tipo de violencias y su repercusión dependen del contexto y la forma en la que ocurren; por ello, el foco no se debe de poner solo en la forma en que se expresan dichas violencias, sino también en el impacto que generan en las víctimas y en la convivencia. Este protocolo no pretende graduar las violencias, tan solo orientar en la evaluación de esos impactos para lo que propone los siguientes criterios:

#### 4.3.5.1. Impacto moderado

- a) Pintadas puntuales, no dirigidas contra un particular en concreto y anónimas.
- b) Agresiones verbales entre particulares y sin trascendencia comunitaria.
- c) Denegación de acceso en establecimientos.
- d) Contacto físico entre particulares en el contexto de conflictos con motivación discriminatoria.
- e) Otros incidentes que no sean de alto o muy alto impacto ni sean calificables como posibles delitos con base en el Código Penal.

#### 4.3.5.2. Alto impacto

- a) Campañas públicas de hostigamiento y humillación pública a colectivos (fuera del contexto electoral).
- b) Agresiones verbales entre particulares y con trascendencia comunitaria.
- c) Agresiones físicas entre particulares.
- d) Agresiones físicas entre grupos de personas independientemente de las lesiones que se inflijan.
- e) Destruir o atacar propiedades, incluidas pintadas insultantes, estigmatizantes o humillantes contra personas o grupos concretos.
- f) Incidentes de impacto moderado en los que concurran circunstancias de discriminación múltiple.
- g) Otros incidentes que admiten su calificación como posibles delitos en el Código Penal, pero no se consideren de muy alto impacto.

#### 4.3.5.3. Muy alto impacto

- a) Campañas públicas de hostigamiento y humillación pública a colectivos y con incitación a la violencia contra ellos (fuera del contexto electoral).
- b) Acoso continuado y sostenido en el tiempo.
- c) Agresiones físicas con lesiones que comprometen la vida o a la integridad física.
- d) Incidentes graves en los que concurran circunstancias de discriminación múltiple.
- e) Otros incidentes que así se consideren.

- 4.3.6. Se podrá rebajar la calificación de muy alto impacto a alto y de alto a moderado cuando así se aconseje con base en diferentes circunstancias objetivas y de acuerdo con el criterio de los diferentes agentes consultados. Se informará de ello a la víctima del incidente.

#### *Compromiso para actuar*

- 4.3.7. Una vez se contraste suficientemente la motivación, veracidad y gravedad de los hechos y circunstancias, Alcaldía (o la concejalía en quien haya delegado) propondrá a los grupos municipales, así como a los órganos municipales competentes en el ámbito sectorial tales como consejos, mesas o grupos de trabajo y a los agentes sociales locales, la activación consensuada y coordinada de las siguientes actuaciones institucionales:

- 4.3.7.1. En el caso de incidentes recogidos en el apartado 4.3.5.1.a, se procederá al borrado de las pintadas, con el consentimiento de la propiedad donde hayan aparecido en el caso de ser de titularidad privada. Se llevará a cabo discretamente para no contribuir a promocionar ni difundir más aún el contenido del propio mensaje discriminatorio.
- 4.3.7.2. En el caso del resto de incidentes recogidos en el apartado 4.3.5.1, se procederá a realizar una amonestación verbal privada al presunto victimario y a activar actuaciones de trabajo comunitario entre los particulares, siempre que estos estén de acuerdo en ello. Para ello se derivará preferentemente hacia recursos como la Red Eraberean.
- 4.3.7.3. En el caso de incidentes recogidos en el apartado 4.3.5.2.a, b, c y f se publicará una noticia en la web y la revista municipal conforme al Apéndice 1 en las 72 horas siguientes al conocimiento del incidente. La noticia se traducirá a los idiomas de los principales orígenes de las personas extranjeras del municipio.
- 4.3.7.4. En el caso de incidentes recogidos en el apartado 4.3.5.2.d, e y g se aprobará en la junta de portavoces local, dentro de las 72 horas siguientes al conocimiento del incidente, una declaración institucional conforme al Apéndice 2 que será difundida a la ciudadanía a través de la página web municipal del Ayuntamiento. La noticia se traducirá a los idiomas de los principales orígenes de las personas extranjeras del municipio.
- 4.3.7.5. En el caso de incidentes recogidos en el apartado 4.3.5.3.b y d se procederá de forma idéntica que en el punto 4.3.7.4.
- 4.3.7.6. En el caso del resto de incidentes recogidos en el apartado 4.3.5.3 se aprobará una declaración institucional en la junta de portavoces local, dentro de las 72 horas siguientes al conocimiento del incidente, una declaración institucional conforme al Apéndice 3 que será difundida a la ciudadanía a través de la web municipal del Ayuntamiento. Asimismo, se convocará al día siguiente, a las 19:00 horas, una concentración delante del Ayuntamiento bajo el lema: “XXXtarrok ez dugu onartzen arrazakeriarik / antijitotasunik / LGTBIfobiarik. Aniztasunean bizikidetzaren alde!”. El lema se traducirá a los idiomas de los principales orígenes de las personas extranjeras del municipio.
- 4.3.7.7. En el caso de que el incidente se produzca en el contexto de la celebración de fiestas populares o patronales del municipio o de uno de los barrios de este, se valorará junto con la comisión de fiestas (o instancia asimilable) la posibilidad de sumar a las acciones 4.3.7.3, 4.3.7.4, 4.3.7.5 y 4.3.7.6. la suspensión parcial o total de las celebraciones, de algún acto programado en las mismas o de realizar la concentración en el marco del espacio o recinto festivo.

### *Comunicación pública*

- 4.3.8. Cuando por diferentes motivos (gravedad, impacto social o en el colectivo destinatario...) el incidente sea objeto de tratamiento informativo por parte de los medios de comunicación, es imprescindible que el Ayuntamiento ofrezca una respuesta comunicativa más allá de comunicados, noticias, declaraciones institucionales o notas de prensa contempladas en los puntos 4.3.7.3 y siguientes.
- 4.3.9. La respuesta comunicativa indicada es aconsejable que, en la medida de lo posible, se informe y acuerde con los grupos municipales, y en los órganos municipales competentes en el ámbito sectorial tales como consejos, mesas o grupos de trabajo y con los agentes sociales locales. Esta información se realizará garantizando el respeto al derecho a la confidencialidad e intimidad de la víctima.
- 4.3.10. En todo caso, la respuesta comunicativa deberá coordinarse con otras instituciones competentes en la gestión del incidente como la Ertzaintza (a través de la Secretaría General) y la Dirección de Diversidad, Convivencia y Solidaridad Intergeneracional del Gobierno Vasco (o aquella que la sustituya o en quien delegue), con el fin de ofrecer una respuesta lo más potente y eficaz posible.
- 4.3.10.1. La Dirección de Diversidad, Convivencia y Solidaridad Intergeneracional (o aquella que la sustituya o en quien delegue) prestará apoyo técnico, dentro de sus posibilidades, al Ayuntamiento si éste prevé que con sus propios recursos no va a poder atender las demandas de los medios de comunicación.
- 4.3.11. La respuesta comunicativa en ningún caso deberá aportar o filtrar, intencionada o accidentalmente, datos sobre la víctima o el incidente que comprometan la investigación y deberá garantizar el respeto al derecho a la confidencialidad e intimidad de la víctima. Se evitará cualquier contenido o enfoque sensacionalista.
- 4.3.12. La respuesta comunicativa que se ofrezca por el Ayuntamiento debe contener siempre tres dimensiones:
- 4.3.12.1. Manifestar el acompañamiento de las instituciones y de la ciudadanía a la víctima y a los sentimientos de frustración, dolor, miedo... que el incidente genere en el colectivo destinatario de este. Se pondrá en valor la coordinación institucional, la existencia de estos protocolos y otros servicios y recursos de apoyo, y se animará a denunciar todos los incidentes.
- 4.3.12.2. La deslegitimación social del odio específico que ha motivado el incidente (racismo, xenofobia, antigitanismo o LGTBIfobia) señalando claramente su raíz, la exclusiva responsabilidad del victimario responsable de la misma y que no son hechos aislados sino un problema social que debe ser combatido.
- 4.3.12.3. Orientar al conjunto de la ciudadanía para la construcción de una convivencia respetuosa e inclusiva en el contexto de los derechos humanos. Se señalará cómo este tipo de incidentes interpelan al conjunto de la ciudadanía y al tener una dimensión social y estructural nos exigen un compromiso colectivo e individual para hacerlos frente.

- 4.3.13. La respuesta comunicativa evitará en todo momento incidir en las características, actos o comportamientos de la víctima tales como su vestimenta, identidad, profesión, estado de salud, etc. que refuerzan estereotipaciones o refuerzan nociones de culpabilidad en la víctima.
- 4.3.14. Tampoco se mencionarán datos y circunstancias que permitan la identificación de la víctima ni del victimario.
- 4.3.15. En el caso de que proceda hacerlo, se empleará en todo caso y sin excepción tanto el nombre como el sexo/género con el que se autoidentifique la víctima independientemente de lo que conste en su documentación.
- 4.3.16. En aquellos casos en los que el incidente esté en investigación o esta no sea concluyente en relación con su calificación como discriminatorio o de odio, además del resto de marcos comunicativos ya señalados en este apartado, el Ayuntamiento manifestará que está colaborando en el esclarecimiento del incidente de forma coordinada con otras instituciones públicas, que hay personal especializado haciendo este trabajo, que hay que mantener la máxima prudencia ante la información que se maneja hasta tener la seguridad plena de corroborarlo y que hay personas y familias detrás de esta situación que se ven afectadas por las especulaciones.

#### 4.4. Registro estadístico

- 4.4.1. Aquellos incidentes de los que se haya tenido conocimiento por el Ayuntamiento serán informados a las correspondientes instancias para su registro estadístico. Esta información se realizará garantizando el respeto al derecho a la confidencialidad e intimidad de la víctima.
- 4.4.1.1. En el caso de que el incidente sí conlleve una denuncia ante la Policía Local, Ertzaintza o en el Juzgado, serán éstos los que de oficio lo incorporarán a sus estadísticas.
- 4.4.1.2. En el caso de que el incidente no conlleve una denuncia ante la Policía Local, Ertzaintza o en el Juzgado, se remitirá la información básica del mismo a la Red Eraberean para que lo incorpore en su informe anual.

Dado que estos incidentes pueden implicar datos especialmente protegidos su tratamiento deberá ser especialmente cuidado. En este sentido, el consentimiento de la víctima es un requisito imprescindible a la que se informará de qué datos van a recogerse, con qué finalidad, plazos y forma de rectificación y supresión.

Se recomienda diferenciar dos niveles:

A) Expediente interno de atención: datos mínimos de contacto de la víctima, preferencias de comunicación, y hechos esenciales (fecha, lugar, descripción breve, motivación aparente, daños, necesidades, derivaciones, estado del caso).

B) Registro estadístico (no identificable): variables agregadas o seudonimizadas (tipología, motivación, ámbito, fecha, zona, tipo de respuesta activada, derivaciones, etc.), evitando cualquier dato que permita identificar directa o indirectamente a la víctima o a terceros.

En todo caso, solo se recogerán los datos estrictamente necesarios para la finalidad concreta y se evitará incorporar información excesiva sobre la persona presunta responsable, especialmente si no existe denuncia o actuación formal.

Para el registro estadístico externo se recomienda, por defecto, remitir datos anonimizados o seudonimizadas; si excepcionalmente fuera necesario incluir datos identificativos, debe justificarse y articularse una base jurídica adecuada y garantías reforzadas.

Por último, se establecerá un calendario de conservación diferenciado para los expedientes de atención (por el tiempo estrictamente necesario para la atención y para responsabilidades administrativas/legales aplicables) y los registros estadísticos que quedarán en forma agregada/anonimizada.

#### **4.5. Otras motivaciones y delitos**

La violencia directa en colectivos discriminados no solo se manifiesta en forma de delitos e incidentes discriminatorios y de odio. También existe una mayor vulnerabilidad a ser víctimas de determinados tipos de delitos cuya motivación no es necesaria o primordialmente fóbica o discriminatoria. Este tipo de delitos, en ocasiones, pueden generar un impacto psicosocial en la víctima y en las comunidades similares a los de los delitos de odio.

Sin extender el marco excepcional de los delitos de odio a delitos que no tienen esa motivación discriminatoria, sí es recomendable aprovechar algunos de los marcos recogidos en este protocolo para dar respuesta a los efectos que producen.

Ante delitos de este tipo se valorará la pertinencia u oportunidad de activar algunas de las actuaciones previstas en este protocolo en términos de acompañamiento social, sensibilización y comunicación pública adecuándolos a la realidad específica de este otro tipo de realidades criminales.

Asimismo, aunque las motivaciones recogidas en este protocolo recogen un porcentaje sobresaliente de los incidentes de odio que se denuncian en Euskadi, no es posible obviar que existen otros colectivos de personas que enfrentan discriminación por sus creencias religiosas, edad, capacidad física, intelectual, situación socioeconómica, estado de salud, estado serológico, etc.

En la medida de lo posible, el Ayuntamiento manifiesta su compromiso en atender estas otras motivaciones de odio realizando para ello las adecuaciones que sean precisas en el contenido de este protocolo.

#### **4.6. Red local de escucha antidiscriminación**

El Ayuntamiento promoverá una red local de agentes públicos, sociales y privados comprometidos contra la discriminación. Esta red tiene como principal objetivo capilarizar el tejido comunitario con el fin de que todo incidente discriminatorio o de odio y toda víctima encuentre puntos de escucha que puedan orientarla hacia los recursos que se implementan en este protocolo.

El nivel de responsabilidad y/o compromiso será diferente en función de la titularidad del agente, su cercanía al ámbito de la igualdad o su grado de profesionalización.

Estos agentes podrán ser identificados con distintivos específicos que se promuevan a partir de este protocolo con el fin tanto de hacerlos visibles para las potenciales víctimas como forma de mostrar el amplio acuerdo social que concita la lucha contra este tipo de conductas contrarias a la convivencia y a los derechos humanos.

Para acceder a este distintivo será preceptivo que cada agente haya acreditado su compromiso asistiendo a una reunión de la red al año y habiendo asistido a alguna formación específica sobre la materia impartida por el Ayuntamiento.

#### **4.7. Seguimiento del protocolo**

El Ayuntamiento constituirá una mesa de seguimiento de los incidentes de odio y discriminatorios que se reunirá mínimo una vez al año para realizar una memoria de actividad y evaluar la posibilidad de implementar acciones de mejora en el protocolo.

Esta mesa estará integrada por el personal político (Alcaldía o la concejalía que esta delegue), el personal técnico local de diversidad cultural, igualdad y servicios sociales, una representación de la Policía Local, así como dos representantes de la red local de escucha antidiscriminación, pudiendo invitar a la misma, en calidad de observadores, a otros agentes especializados en la materia ajenos al municipio.

## 5. Listado de recursos de derivación, contraste y coordinación

A continuación, se indican las formas de contacto y horarios de los principales agentes citados en este protocolo:

### Secretaría General de la Ertzaintza

Teléfono NO urgencias: 900 103 584  
WhatsApp: 677 999 555  
SMS: 677 999 555  
Larrauri Mendotxe Bidea, 18  
48950 Erandio, Bizkaia

### Dirección de Diversidad, Convivencia y Solidaridad Intergeneracional de Gobierno Vasco

C/ Donostia-San Sebastián, 1  
01010 Vitoria-Gasteiz  
Teléfono: 945 016 62

#### ▪ Servicio de Atención a la Víctima

##### Barakaldo

Bide Onera plaza, s/n, Entreplanta  
48901 Barakaldo, Bizkaia  
Teléfono: 944001031  
Horario: De 9 a 14 horas  
Email: [SAV48BK1@justizia.eus](mailto:SAV48BK1@justizia.eus)

##### Bilbao

Ibáñez de Bilbao, n. 3, Planta baja 48001  
Bilbao, Bizkaia  
Teléfono: 900400028 – 944016487  
Horario: De 9 a 14 horas Email: [sav481@justizia.eus](mailto:sav481@justizia.eus)

##### Vitoria-Gasteiz

Palacio de Justicia  
Avenida Gasteiz, 18  
01008 Vitoria-Gasteiz  
Teléfono: 945 004 895 – 900 180 414  
Horario: De 9 a 14 horas

##### Donostia-San Sebastián

Palacio de Justicia  
Plaza Teresa de Calcuta, 1  
20012 Donostia-San Sebastián  
Teléfono: 943 000 768 – 900 100 928  
Horario: De 9 a 14 horas

#### ▪ Red Eraberean

##### En Bizkaia:

- » CITE-CCOO Bizkaia (944 243 424)  
[citebizkaia@ccoo.eus](mailto:citebizkaia@ccoo.eus)
- » Errespetuz (675 459 317)  
[errespetuz@gmail.com](mailto:errespetuz@gmail.com)
- » Kale Dor Kayiko (691 674 414)  
[eraberean@kaledorkayiko.org](mailto:eraberean@kaledorkayiko.org)
- » Nevipen (946 526 989)  
[nevipen@nevipen.org](mailto:nevipen@nevipen.org)
- » Anitzak: (613 021 193)  
[anitzakbilbao@gmail.com](mailto:anitzakbilbao@gmail.com)
- » AMUGE: (946 038 557)  
[eraberean.amuge@gmail.com](mailto:eraberean.amuge@gmail.com)
- » Bizigay: (605 724 839)  
[bizigay@gmail.com](mailto:bizigay@gmail.com)

##### En Gipuzkoa:

- » AGIFUGI (943 248 086)  
[asociacion@agifugi.org](mailto:asociacion@agifugi.org)  
[eraberean@agifugi.org](mailto:eraberean@agifugi.org)
- » Gehitu (943 451 722)  
[infasis@gehitu.org](mailto:infasis@gehitu.org)  
[info@gehitu.org](mailto:info@gehitu.org)
- » SOS Racismo (943 321 811)  
[eraberean@mugak.org](mailto:eraberean@mugak.org)

##### En Álava:

- » Aldarte (945 257 077)  
[aldarte@aldarte.org](mailto:aldarte@aldarte.org)
- » ZEHAR Errefuxiatuekin (945 266 805) [eraberean@zehar.eus](mailto:eraberean@zehar.eus)
- » Cruz Roja (945 222 222)  
[eraberean@cruzroja.es](mailto:eraberean@cruzroja.es)

#### ▪ Berean

Manuel allende, 10  
48010 Bilbao  
Teléfono: 946 546 674  
Horario: de 9:00h a 15:00h  
[berean@euskadi.eus](mailto:berean@euskadi.eus)

#### ▪ Berdindu

Bilbao  
Ramón y Cajal 2 Bajo C.P. 48014  
Tlf: 617 813 087 y 900 840 128  
Email: [berdindu.bizkaia@euskadi.eus](mailto:berdindu.bizkaia@euskadi.eus)

Donostia-San Sebastián  
Mikeletes, 20  
Teléfono: 688 769 865 y 900 840 128  
Email: [berdindu.gipuzkoa@euskadi.eus](mailto:berdindu.gipuzkoa@euskadi.eus)

Vitoria-Gasteiz  
Ramiro de Maeztu 3 bajo  
Tlf: 617 810 471 y 900 840 128  
Email: [berdindu.araba@euskadi.eus](mailto:berdindu.araba@euskadi.eus)

## 6. Apéndices

### Apéndice 1. Noticia para página web municipal

Ante los últimos sucesos acontecidos en nuestro municipio, desde el Ayuntamiento de XXXXX queremos:

- Manifestar desde la total unanimidad de grupos políticos y con la máxima rotundidad que las actitudes, comportamientos y actos discriminatorios, en este caso, de tipo racista y xenófobo/antigitano/LGTBIfóbico, son completamente inaceptables y que tienen nuestro total rechazo.
- Reivindicar la convivencia en la diversidad cultural, de orígenes y creencias religiosas en nuestro pueblo/identidades sexogenéricas, orientaciones y prácticas sexuales. Nuestra sociedad fue, es y quiere seguir siendo diversa y plural. Cada vez más. Y eso nos enorgullece y representa una oportunidad de mayor prosperidad para todos y todas.
- Hacer un llamamiento a estrechar los vínculos y las buenas relaciones entre los vecinos y vecinas de XXXXX. A compartir más, a escucharnos más, a respetarnos más y a hacerlo libres de estereotipos, prejuicios y discriminación.

¡Por un XXXXX diverso! ¡Por una convivencia entre iguales!

### Apéndice 2. Declaración institucional

Desde el Ayuntamiento de XXXXX, nos hacemos eco de los sucesos acaecidos en nuestro pueblo estos días atrás y no podemos dejar de enviar un claro mensaje a los vecinos y vecinas.

Desde este Ayuntamiento, queremos reiterar nuestro compromiso para erradicar todas las formas de discriminación y, en particular, de racismo y xenofobia/antigitanismo/LGTBIfobia. En este sentido, reiteramos nuestro compromiso en seguir trabajando por una convivencia intercultural/en la diversidad sexual y de género.

En concreto, condenamos toda violencia ejercida contra otras personas por el mero hecho de tener otro color de piel, origen geográfico, cultura o creencias religiosas/otra identidad, expresión, orientación o prácticas sexuales.

Asimismo, hacemos un llamamiento a estrechar los vínculos y las buenas relaciones entre los vecinos y vecinas de XXXXX. A compartir más, a escucharnos más, a respetarnos más y a hacerlo libres de estereotipos, prejuicios y discriminación.

### Apéndice 3. Declaración institucional y convocatoria de concentración

Desde el Ayuntamiento de XXXXX, queremos manifestar nuestra más absoluta repulsa, ante los hechos acaecidos este pasado día X de X de 20XX, [pequeña explicación sin entrar en detalles concretos].

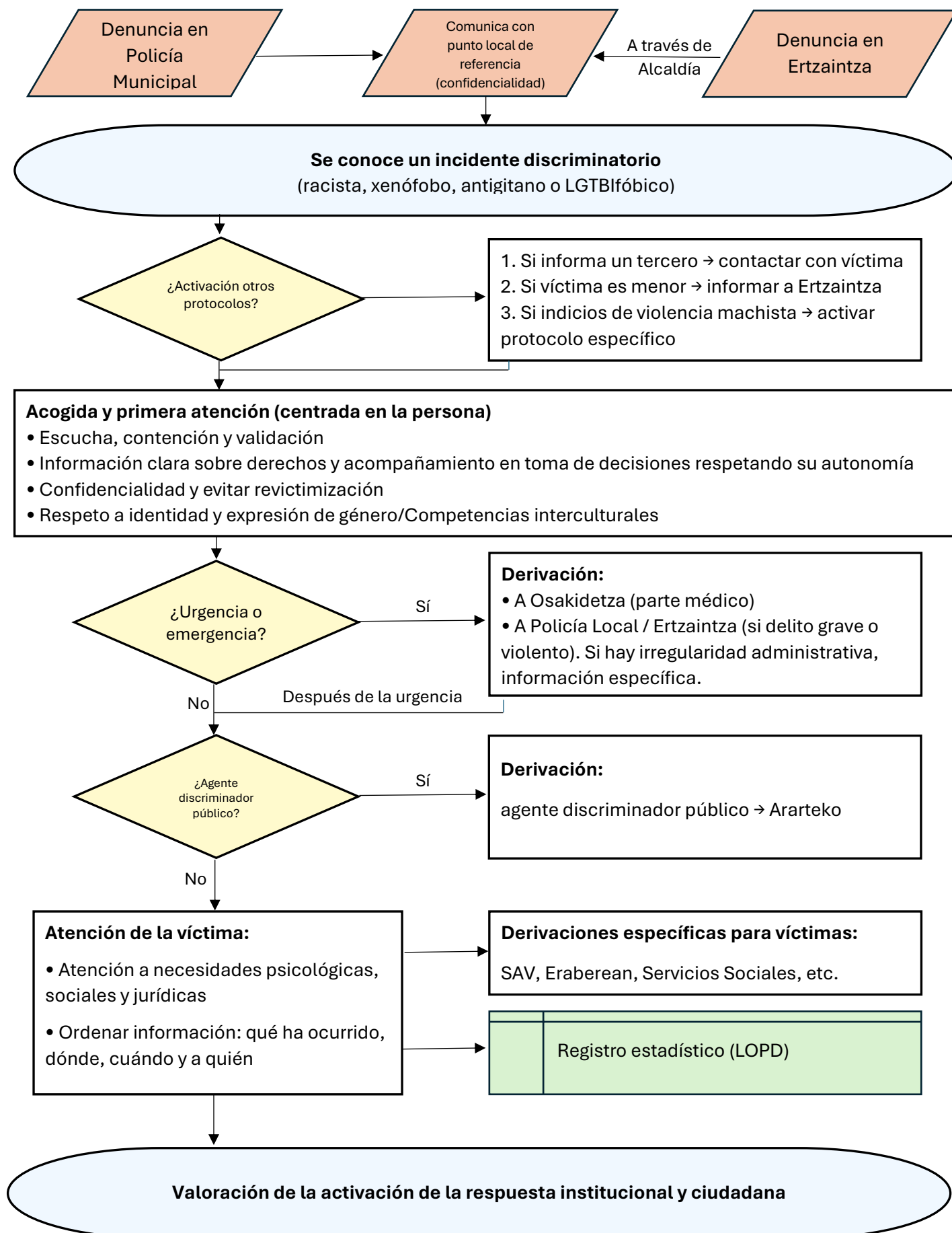
Desde este Ayuntamiento, queremos reiterar nuestro compromiso para erradicar todas las formas de discriminación y, en particular, de racismo y xenofobia/antigitanismo/LGTBIfobia. En este sentido, reiteramos nuestro compromiso en seguir trabajando por una convivencia intercultural/en la diversidad sexual y de género.

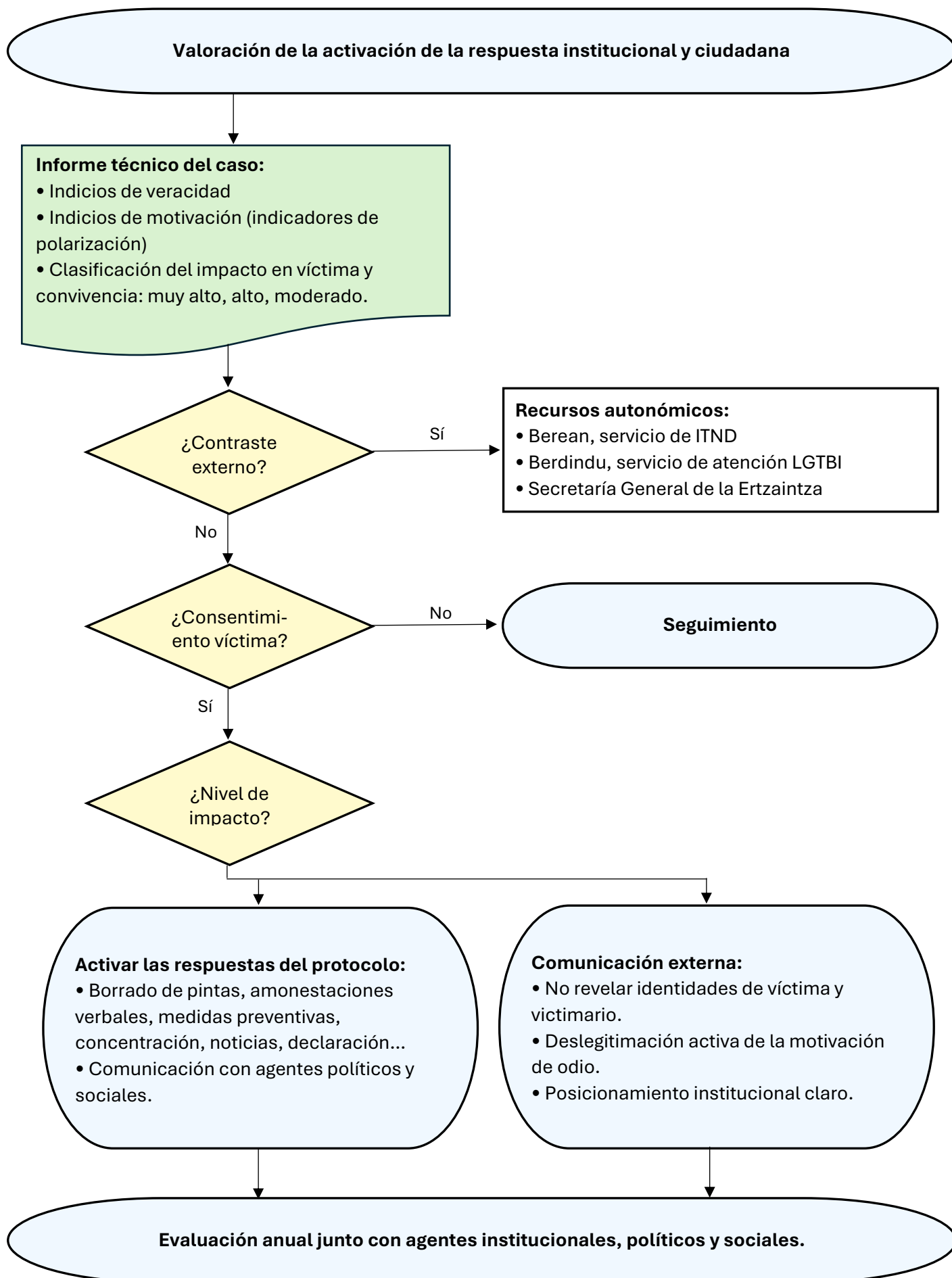
En concreto, condenamos toda violencia ejercida contra otras personas por el mero hecho de tener otro color de piel, origen geográfico, cultura o creencias religiosas/otra identidad, expresión, orientación o prácticas sexuales.

Asimismo, hacemos un llamamiento a estrechar los vínculos y las buenas relaciones entre los vecinos y vecinas de XXXXX. A compartir más, a escucharnos más, a respetarnos más y a hacerlo libres de estereotipos, prejuicios y discriminación.

Por último, el ayuntamiento se suma y anima a toda la ciudadanía a que así lo haga, a la convocatoria de concentración en repulsa a (lo que haya ocurrido): el día X de X a las 19h, en la plaza del Ayuntamiento.

Flujograma que resume que sintetiza de forma gráfica los diferentes momentos, hitos, toma de decisiones, agentes participantes... recogidos en el modelo de Protocolo:





## Anexo II. Listado de normativa internacional, europea, estatal y autonómica

### A. Marco internacional universal

#### A.1. Tratados

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2.2, 3, 14 y 26)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 2.2 y 3)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 2)
- Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 2)
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículos 1, 7, 18.1, 25, 27, 28, 43, 45.1, 48, 55 y 70)
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 2, 3, 5 a 16)

#### A.2. Declaraciones

- Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 2 y 7)
- Declaración de los Derechos del Niño (Principio 1)
- Proclamación de Teherán, Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán, 13 de mayo de 1968 (párr. 1, 2, 5, 8 y 11)
- Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 25 de junio de 1993 (I.15; I.19; I.27; I.30; II.B.1, artículos 19 a 24; II.B.2, artículos 25 a 27)
- Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (artículos 2, 3, 4.1 y 5)
- Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Programa de Acción, (párrafos de la Declaración: 1, 2, 7, 9, 10, 16, 25, 38, 47, 48, 51, 66 y 104)
- Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (artículo 3)
- Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9)
- Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales de País en que Viven (artículo 5.1.b y 5.1.c)
- Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (artículos 2 y 4)
- Normativa específica de la Organización Internacional del Trabajo
- Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (2.d)
- Convenio No. 97 sobre los Trabajadores Migrantes (revisado) (artículo 6)
- Convenio No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (artículos 1 a 3)
- Convenio No. 143 sobre los Trabajadores Migrantes (disposiciones complementarias) (artículos 8 y 10)
- Convenio No. 168 sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo (artículo 6)

## B. Marco regional

### B.1. Consejo de Europa

- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículos 1 y 14)
- Protocolo No.12 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 1)
- Carta Social Europea (artículo 19.4, 19.5 y 19.7)

### B.2. Unión Europea

- Tratado de la Unión Europea (artículo 9)
- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 21)
- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación
- Directiva 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

## C. Marco estatal

### C.1. Constitución española (artículos 1.1, 9.2 y 14)

### C.2. Leyes

- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (artículos 22.4, 314, 510, 515.5)
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de Extranjeros en España y su Integración Social (artículos 3, 10.2, 11.2, 20.2, 21, 30.1, 50 d) y 60.3)
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (artículos 45 y 46)
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículos 5. 1.b y 5.2.a y 27.3.c)
- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (artículos 1, 15, 20)
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (artículo 1.b y l, 2.b, 17.d, 18.3, 23.c, 24.3, 33.c, 40.c, 66.3.g, 80, 82, 110, 112, 122, 126.2, 150.1.d, y 151.e)
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (artículo 81)
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres
- Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.
- Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo (artículos 2.b, 3.3, 4, 5.1.d, 5.2.a y 12)
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana
- Ley Orgánica 1/2017, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, para garantizar la participación de las personas con discapacidad sin exclusiones.
- Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad.

- Ley 19/2007, de 11 de julio contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte,
- Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social,
- Ley 13/2005 de 1 de julio por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio
- Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida
- 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.
- Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica
- Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa
- Ley Orgánica 1/2015 por la que se reforma el Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre)
- 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 Modificación del Código Penal (Art. 22, excepción 4.ª, y los puntos 1 y 2 del Art. 510)
- Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre de garantía integral de la libertad sexual
- Ley 4/2015 de 27 de abril del Estatuto de la víctima del delito
- Ley 6/2022, de 31 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

### C.3. Reales Decretos

- Real Decreto 1026/2024, de 8 de octubre por el que se desarrolla el conjunto planificador de las medidas para la igualdad y no discriminación de las personas LGTBI en las empresas
- Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte
- Real Decreto 903/2021 de 19 de octubre y Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.
- Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.
- Real Decreto 371/2021, de 25 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.
- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
- Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud.
- Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito Centrado principalmente en la atención integral y central a las víctimas.

### C.4. Otros instrumentos estatales

- Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal,
- Instrucción 16/2014 de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueba el «Protocolo de Actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los «delitos de odio» y Conductas que Vulneran las Normas Legales sobre Discriminación». Fue modificado por la Instrucción 16/2015, y por la Instrucción 4/2020.
- Resolución de 6 de julio de 2022 de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, por la que se atribuye el número 021 al servicio de línea de asistencia a las personas que sufran o conozcan situaciones de discriminación racial o étnica, o delitos de odio racistas.
- Acuerdo para cooperar institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGBTIfobia y otras formas de intolerancia, protocolo para Combatir el Discurso de Odio Ilegal en Línea.
- Ayudas para la promoción del conocimiento y el acomodo de la diversidad religiosa en un marco de diálogo, fomento de la convivencia y lucha contra la intolerancia y el discurso de odio
- Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia
- II Plan de Acción de lucha contra los delitos de odio 2022-2024, aprobado mediante Instrucción 5/2022, de 12 de abril de 2022.
- Estrategia Nacional para la Igualdad, la Inclusión y la Participación del Pueblo Gitano (2021-2030)
- Estrategia nacional integral para personas sin hogar 2015-2020
- Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España (2023-2030),
- Estrategia española sobre discapacidad (2022-2030)
- Plan Nacional para la Implementación de la Estrategia Europea de lucha contra el Antisemitismo (2023-2030).

#### D. Marco autonómico vasco

- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco
- Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi (Art. 3)
- Ley 10/2015 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas
- Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi
- Ley 4/2023, de 27 de abril, del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias (art. 33 y 34)
- Ley 8/2023, de 29 de junio, de lugares o centros de culto y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco
- Ley 4/2024, de 15 de febrero, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas trans
- Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco (art. 22, 24.1 y 15.1.c)
- Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres
- Decreto 17/2019 por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas
- Decreto 119/2019 de modificación del Decreto que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas