

Bloque V. Instrumentos de protección y prevención frente a los delitos de odio.

Emilio Israel Cortés Santiago

Las víctimas de delitos de odio disponen de los mecanismos de protección ordinarios previstos para cualquier víctima de otro tipo de delito, -como la denuncia, el Estatuto de la Víctima del Delito o la Oficina de Asistencia a las Víctimas de Delitos-. A esto se une que cuentan, además, con otros instrumentos específicamente diseñados para revocar los obstáculos y condicionantes que dificultan el acceso a la tutela judicial efectiva frente a este tipo de delitos.

1. La denuncia.

El principal instrumento de protección y prevención frente a un delito de odio, como ante cualquier otro delito, es la denuncia. La denuncia posibilita la apertura de la **vía judicial penal** para la protección de la víctima y la eventual condena al agresor, de manera que impide tanto la impunidad de éste como la comisión de nuevos delitos contra otras víctimas, dado su efecto disuasorio.

La denuncia consiste en **una declaración verbal o por escrito por la que se comunica a la autoridad un hecho que pueda ser constitutivo de una infracción penal**, aunque no lo haya presenciado directamente o no le haya ocasionado perjuicio. Es decir, se puede denunciar tanto por la víctima como por cualquier otra persona que haya sido testigo o tenga conocimiento directo o indirecto de los hechos. La denuncia se puede presentar en una comisaría de la Policía Nacional, en un puesto de la Guardia Civil, en el Juzgado de Guardia o en la Fiscalía de Delitos de Odio.

Es muy importante que se facilite una descripción de los hechos lo más completa posible:

- a) identificación detallada del autor (vestimenta, características más distintivas, uso de bandera o símbolos, relación con grupos ultras);
- b) expresiones, comentarios o acciones presuntamente delictivas del autor, con la mayor exactitud posible;
- c) fecha, hora y lugar de los hechos, siendo especialmente relevante si se trata de una fecha conmemorativa o se da en un lugar de culto, en sus proximidades o en cualquier otro espacio frecuentado de forma habitual por un colectivo vulnerable.

En el caso de los delitos de odio debe tenerse en cuenta que la carga de la prueba recae sobre el denunciante. Es decir, **es este último quien tiene la responsabilidad de probar los hechos que se denuncian**. Por este motivo, hay que procurar, además de la descripción detalladas de los hechos, aportar todos los medios de prueba posibles para aportarlos al momento de formular la denuncia, esto es: parte médico de lesiones (si las hay), identificación de testigos, grabaciones de vídeo, audios, fotografías, capturas de pantalla, mensajes de texto o en redes sociales, correos electrónicos o cualquier otra información que permita probar los hechos denunciados.

1.1. La infradenuncia.

El principal obstáculo para la persecución y prevención de los delitos de odio es su baja tasa de denuncia. Según el último informe sobre delitos de odio de la Agencia para los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹ (FRA, 2021), 9 de cada 10 personas no denuncian las agresiones sufridas. Dato que coincide con la reciente encuesta sobre Delitos de Odio realizada en España por la Dirección General de Coordinación y Estudios (Ministerio de Interior, 2021). De las 437 personas que admitieron haber sido víctimas de un delito de odio en los últimos 5 años, solo 47 de ellas denunciaron los hechos².

Esta baja tasa de denuncia responde a la existencia de una serie de obstáculos y condicionantes que, eventualmente, pueden dificultar su tramitación y eficacia, a saber:

a) **El perfil de la víctima.** Las víctimas de delitos de odio, por su situación de vulnerabilidad y las secuelas derivadas por su condición de víctimas, presentan unas características que se repiten con frecuencia:

- Perciben con normalidad la violencia y la discriminación que sufren, sin conciencia de la gravedad de los hechos, pues forma parte de su vida cotidiana.
- Desconocen sus derechos, así como los instrumentos y los cauces de protección a su disposición. No son conscientes, además, de que las conductas y agresiones que soportan pudiesen ser constitutivas de un delito punible.
- Desconfían de las instituciones. Piensan que el proceso puede ser largo y costoso, que no les prestarán atención, que no les creerán y que no servirá de

¹ Report on hate crime reporting

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/pr-2021-hate_crime_reporting_en.pdf

² Informe de la encuesta sobre Delitos de Odio, Junio 2021 (Ministerio de Interior)

http://www.interior.gob.es/documents/642012/13622471/Informe+de+la+encuesta+sobre+delitos+de+odio_2021.pdf/0e6ffacb-195e-4b7b-924e-bf0b9c4589b5

nada. Esta desconfianza se incrementa, lógicamente, cuando la acción discriminatoria procede del mismo ámbito institucional.

- Tienen miedo a represalias por parte de su agresor. El miedo a estas represalias puede ser demoledor cuando la agresión proviene de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado o de cualquier otra autoridad pública. Este temor se agudiza aún más en el caso de las personas inmigrantes en situación irregular ante su posible expulsión, así como entre las pertenecientes al colectivo LGTBI ante la posibilidad de tener que revelar aspectos de su intimidad, como su orientación sexual o su identidad de género.
- b) La carga de la prueba.** El denunciante debe acreditar la motivación discriminatoria del hecho punible, -obligación que como se ha indicado recae sobre el denunciante-, se le añade la responsabilidad de recoger y aportar todos los medios probatorios posibles al momento de la denuncia, teniendo en cuenta el desconocimiento generalizado que existe entre las víctimas acerca del procedimiento y aun más de sus propios derechos.
- c) Desconocimiento.** La falta de sensibilidad y conocimiento por parte de las autoridades acerca de la realidad social y cultural de las víctimas impide la valoración correcta de sus circunstancias personales como de los hechos denunciados. La falta de formación o interés en la investigación provoca que, con demasiada frecuencia, hechos constitutivos de delito no sean calificados como tales, lo que perjudica a la víctima y agrava su desconfianza en las instituciones. El desconocimiento técnico sobre los delitos de odio llega a provocar, incluso, que se deriven a las víctimas de la vía penal a otras vías indebidas, como sucede con el traslado de numerosas denuncias a la Oficina del Consumidor.

La falta de denuncia tiene consecuencias negativas:

- Deja a la víctima fuera del sistema de justicia, sin recibir la protección y ayuda que merece.
- Provoca la impunidad del agresor y permite la comisión de nuevos delitos de odio contra otras víctimas.
- Dificulta la obtención de datos acerca de la incidencia real de este tipo de delitos y, por consiguiente, limita la eficacia de las medidas preventivas que se adoptan.
- Impide el normal desarrollo jurisprudencial sobre la materia, clave para ampliar la casuística y facilitar el enjuiciamiento de casos más específicos, ampliando y garantizando así una mayor protección a las víctimas.

- Se pierde el efecto disuasorio y sensibilizador de la denuncia en la ciudadanía y, de forma particular, en el ámbito jurídico.

2. Derechos de la víctima.

La Ley 4/2015 de 27 de abril del Estatuto de la Víctima del 27 de abril establece las normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos cometidos o perseguibles en España, con independencia de su nacionalidad o de si disfruta o no de residencia legal.

La finalidad del Estatuto es ofrecer una respuesta lo más amplia posible a la víctima, esto es, no solo jurídica sino también social, y no solo reparadora del daño en el marco de un proceso penal sino también minimizadora de otros efectos traumáticos en lo moral que su condición puede generar, y todo ello con independencia de su situación procesal. Este instrumento jurídico protege tanto a las víctimas directas del delito como a familiares y personas próximas a éstas, es decir, las víctimas indirectas.

Precisamente con el objetivo de prestar una asistencia integral y atender las necesidades específicas de las víctimas en el ámbito jurídico, psicológico y social, se implantaron las **Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos**. Estas oficinas, ubicadas en los juzgados, son un servicio multidisciplinar de carácter público y gratuito al que pueden acudir víctimas de cualquier delito -incluido el delito de odio-, donde se les brinda asesoramiento especializado y acompañamiento tanto si se quiere denunciar como si se decide no hacerlo.

Los derechos que asisten a la víctima de un delito, según recoge el Estatuto, son:

- a) Derecho a ser acompañada.** Puedes denunciar y comparecer ante las autoridades en compañía de la persona de confianza que prefieras.
- b) Derecho a ser informada.** Sobre las medidas de asistencia y apoyo disponibles y cómo solicitarlas; sobre tus derechos como víctima; sobre ayudas previstas en la ley; sobre la causa penal. También tienes derechos a recibir copia de la denuncia.
- c) Derecho a comprender y ser entendida.** Las comunicaciones deben realizarse de manera entendible. Tienes derecho a traducción, según tu idioma, o a interpretación en lengua de signos. Es un servicio gratuito.
- d) Derecho a protección.** Puedes solicitar una orden de alejamiento contra la persona agresora y la prohibición de cualquier comunicación.
- e) Derecho de asistencia y apoyo.** Puedes acudir a las Oficinas de Asistencia de las

Víctimas.

- f) **Derecho a la justicia gratuita.** Puedes solicitar un abogado de oficio, siempre que cumplas los requisitos legales, algo que es muy conveniente para asegurar que tus intereses están debidamente protegidos.
- g) **Derecho a participar en el proceso penal.** Puedes personarte en el procedimiento como acusación particular.
- h) **Derecho a aportar pruebas.** Puedes aportar pruebas de los hechos aun sin necesidad de personarte en el procedimiento.
- i) **Derecho a participar en la ejecución.** Tienes derecho a que se te notifiquen las resoluciones que afectan a la persona condenada por un delito cometido contra ti, y tienes derecho también a recurrir esas resoluciones si lo estimas oportuno.
- j) **Derecho a reembolso de gastos.** En relación a los gastos que te haya ocasionado el procedimiento judicial.
- k) **Derecho a la justicia restaurativa.** Tienes derecho a una reparación material adecuada y proporcionada a los daños físicos y morales que te ha causado el delito.
- l) **Derecho a medidas de especial protección para víctimas menores de edad o con diversidad funcional.** Además de las previstas, se deben adoptar las medidas necesarias para evitar o limitar, en la medida de lo posible, un mayor perjuicio durante el desarrollo de la investigación o la celebración del juicio.

3. Instrumentos de protección y prevención específicos.

A lo largo de la última década se ha provisto en España una serie de instrumentos específicos dirigidos a combatir y prevenir con mayor eficacia los incidentes o actitudes racistas, xenófobas o discriminatorias. En concreto, se han mejorado los mecanismos de detección e intervención policial y se han especializado los de persecución de los Delitos de Odio, lo que ha facilitado, a su vez, tanto la aplicación de este tipo de ilícitos como el acceso a la justicia de las víctimas y la protección de sus derechos.

a) Fiscalía Especializada para la Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación (Fiscalía contra los Delitos de Odio y Discriminación).

Coordina la actuación de la red de especialistas y promueve la formación y sensibilización para una eficaz respuesta frente a los delitos de odio. Se ocupa además de la identificación

de este tipo de crímenes, del control estadístico, del seguimiento de las diligencias incoadas o procedimientos a trámite y del cumplimiento de los deberes asumidos por España en virtud de nuestro ordenamiento jurídico, los tratados internacionales suscritos y las exigencias derivadas de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

b) Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación.

Este protocolo establece reglas y pautas, unificadas y homogéneas, dirigidas a los agentes de los cuerpos policiales para la identificación, la recogida y la codificación de incidentes racistas, xenófobos o conductas discriminatorias, y la determinación de los elementos específicos a tener en cuenta en las actuaciones policiales.

c) Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio. Esta Oficina, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad, se encarga de tutelar y estimular la aplicación del Protocolo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ante delitos de odio. Asume una importante labor de recopilación de datos e información estratégica para la adopción de políticas públicas respecto a los delitos de odio. Además, es responsable de la formación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con especial relevancia en el trato hacia las víctimas, para la mejora de la actuación policial frente a este tipo de criminalidad.

d) AlertCops App.

Es la aplicación informática oficial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que permite denunciar en tiempo real delitos que se pudieran estar cometiendo. La *app* incluye un acceso específico para la denuncia de delitos de odio y la aportación de documentos que prueben los hechos, como vídeos o fotografías. Además, AlertCops ofrece información para ayudar a identificar si realmente se está ante un delito de odio susceptible de denuncia.

e) Organismos y servicios especializados según el motivo de discriminación. Tanto en el ámbito estatal como el autonómico se han creado numerosos organismos, recursos y servicios especializados a disposición de las víctimas de discriminación, como el Consejo de Discriminación Racial y Étnica o la Oficina de Atención a la Discapacidad.

4. Alternativas a la vía penal.

En ocasiones es difícil que prospere una denuncia, bien porque no se reúnen las pruebas suficientes para la apertura del procedimiento penal o bien porque los hechos no son considerados constitutivos de delito. De modo que en el día a día se dan numerosas y diferentes situaciones de discriminación que no son punibles y quedan fuera del ámbito penal. Por eso, además de la vía penal, existen otras opciones tanto en vía judicial como en

vía administrativa que permiten proteger los derechos de la víctima y contener la conducta discriminatoria, con indiferencia de si es o no una acción delictiva.

Cuál sea la opción más adecuada depende de lo que determine la norma aplicable, del cumplimiento de los requisitos que ésta establezca y del objetivo que persiga el interesado. No obstante, optar por un determinado instrumento para la protección de tus derechos no excluye la posibilidad de recurrir a cualquiera de los demás medios de protección, sino que éstos pueden sumarse y complementarse siempre que se cumplan los requisitos exigidos para acceder a ellos.

4.1. Vía administrativa.

a) Denuncia ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ante situaciones de discriminación en el ámbito laboral, se puede presentar el escrito de denuncia ante la propia oficina de la institución, enviarla por correo y tramitarla de forma telemática a través de la web. Cualquier persona que conozca un caso de trato discriminatorio puede denunciar, sin necesidad de que sea la víctima. El denunciante debe identificarse, pero su identidad quedará protegida en todo caso. Otra opción es hacer la denuncia a través del **buzón contra el fraude laboral**, que sí es anónima.

b) Libro de reclamaciones. En caso de sufrir discriminación en un establecimiento público o en un evento, bien porque se recibe un trato discriminatorio o bien porque se niega el acceso al establecimiento, se puede solicitar la **hoja de reclamación**. Cabe señalar respecto a esto, que el derecho de admisión autoriza a establecer criterios objetivos para regular la entrada o la exclusión de personas a un establecimiento o evento, pero **no permite bajo ningún concepto vulnerar el principio de igualdad y restringir la entrada en base al género, orientación sexual, religión, ideología, raza, nacionalidad o discapacidad**.

La hoja de reclamaciones es un documento a disposición de los consumidores para poder reclamar cuando se han vulnerado nuestros derechos. Todos los establecimientos comerciales, de hostelería y eventos tienen la obligación de facilitar la hoja de reclamación cuando se solicite. Si no se facilita, se debe poner en conocimiento de la policía.

La hoja de reclamaciones no es obligatoria ni supone un impedimento si se pretende acudir a la vía judicial, pero constituye un importante medio de prueba. Además, es una forma eficaz de evitar que se repita un incidente similar.

El procedimiento que sigue tras la presentación de la reclamación puede conllevar una sanción o multa para el establecimiento o el organizador del evento, pero no permite el resarcimiento de los daños y perjuicios causados. Para ello, se debe activar la vía civil o

acudir al **Tribunal de Arbitraje**³.

c) Reclamación ante la Oficina Municipal del Consumidor (OMIC). En caso de discriminación en un establecimiento público o en un evento, si se pretende el resarcimiento económico de los daños y perjuicios causados, se puede presentar la reclamación ante la Oficina Municipal del Consumidor o cualquier otro servicio de consumo específico de cada comunidad autónoma. Si la reclamación prospera, se puede acceder al Tribunal de Arbitraje de Consumo, que es gratuito y su decisión es vinculante, siempre y cuando las partes acepten voluntariamente el arbitraje.

d) Queja al Defensor del Pueblo. Cuando es la propia Administración Pública la causante del hecho discriminatorio se abre la vía para poder presentar una queja ante el Defensor del Pueblo (Síndic de Greuges en la Comunitat Valenciana). El Defensor del Pueblo tiene la función de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas.

Cualquier persona, colectivo u organización puede presentar una queja, de manera gratuita y sin necesidad de abogado ni procurador. Se puede realizar por internet, correo postal, fax o de manera presencial. Las decisiones del Defensor del Pueblo no son vinculantes pero, según datos de la propia institución, las administraciones aceptan más del 82% de éstas (2021).

e) Formulario de Quejas y Sugerencias del Ministerio de Interior. Cuando el trato discriminatorio proviene de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de dicho Ministerio se puede presentar una queja a través de esta vía de manera presencial, por correo postal o de forma telemática. En 20 días se debe informar a la persona afectada de las actuaciones realizadas y de las medidas que se hayan adoptado.

f) Reclamación y queja ante organismos específicos. Si la situación de discriminación se da en el ámbito sanitario, se debe formular la queja ante el Servicio de Atención e Información al Paciente (SAIP) previsto en cada Comunidad Autónoma. Si se da en el ámbito educativo, la queja se traslada al Consejo Escolar y/o al respectivo Servicio de Inspección Educativa.

Por otra parte, existen también una serie de organismos y servicios creados expresamente para atender las quejas por situaciones de discriminación según cuál sea su motivación (origen racial o étnico, discapacidad, orientación sexual e identidad de género).

4.1. Vía civil y laboral.

³ El Sistema Arbitral de Consumo es un procedimiento extrajudicial para la solución amistosa de conflictos entre consumidores o usuarios y las empresas y profesionales. Es de carácter voluntario, es decir, requiere el sometimiento expreso de ambas partes y sus laudos o resoluciones son vinculantes y ejecutivas, lo que cancela la posibilidad de acudir nuevamente a los tribunales ordinarios de justicia.

a) Demanda civil. La demanda civil permite el resarcimiento económico por los daños y perjuicios ocasionados, sin embargo hay que tener en cuenta los plazos y los costes que conlleva el procedimiento derivados del pago de tasas, abogado y procurador. La vía civil es compatible con la acción penal, pero si ésta última se ejerce suspende el procedimiento civil hasta su resolución.

b) Demanda ante el Juzgado de lo Social. La discriminación laboral por razón de sexo, edad, origen étnico o racial, discapacidad, orientación e identidad sexual, religión o creencia es susceptible de demanda en vía judicial. Se tramita según la modalidad procesal de tutela de derechos fundamentales que es más ágil y ofrece más garantías al trabajador.

Si se constata por parte de la Inspección de Trabajo o del Juzgado que existió discriminación grave y la empresa se niega a reparar el daño, se cumplen entonces los requisitos para considerarse delito y habilitar la vía penal para su denuncia (art.314 CP).

Material de estudio complementario

Álvarez, M. (4 de julio, 2019). *El odio que no se cuenta*. Recuperado de <https://civio.es/2019/07/04/el-odio-que-no-se-cuenta/>

Hate crime reporting infographic (Agencia para los Derechos Fundamentales de la UE - FRA) <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/infographics/hate-crime-reporting-infographic>

Guía Rápida para enfrentar el racismo cotidiano (Juristas Gitanos) <https://prezi.com/view/7BUmObs6UyncBNUkVixn/>

Material de consulta

AlertCops App. <https://alertcops.ses.mir.es/mialertcops/>

Cómo actuar ante casos de discriminación y delitos de odio e intolerancia (Instituto de la Mujer) https://www.inmujeres.gob.es/actualidad/NovidadesNuevas/docs/2015/2015-1345_Guia_Instituto_Mujer_ACCESIBLE.pdf

Encouraging hate crime reporting - The role of law enforcement and other authorities (Agencia para los Derechos Fundamentales de la UE - FRA) <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/hate-crime-reporting>

Estatuto de la víctima del delito <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4606>

Guía de Actuación con víctimas de delitos de odio con discapacidad del desarrollo (ONDOD) <http://www.interior.gob.es/documents/642012/0/Gu%C3%ADa+de+actuaci%C3%B3n+con+v%C3%ADctimas+de+delitos+de+odio+con+discapacidad+del+desarrollo.pdf/c6413d6c-71fb-464b-b456-18e35c022099>

Guía de buenas prácticas para la denuncia de los delitos de odio (Ministerio de Interior) <http://www.interior.gob.es/documents/642012/0/Gu%C3%ADa+de+buenas+pr%C3%A1cticas+para+la+denuncia+de+los+delitos+de+odio/2d12748e-f9a8-43b6-a4bc-27b61d468f78>

Guía rápida para víctimas de delitos de odio por LGTBifobia (Ministerio de Igualdad) https://www.igualdad.gob.es/ministerio/dgltgbi/Documents/Guia_Breve_Victimas_Delitos_de_Odio_LGTBifobicos.pdf

Guía sobre la denuncia (Consejo General del Poder Judicial) <https://www.poderjudicial.es/stfls/CGPJ/ATENCI%C3%93N%20CIUDADANA/FICHERO/20160922%20Gu%C3%ADa%20sobre%20la%20denuncia.pdf>

Informe de la encuesta sobre Delitos de Odio, Junio 2021 (Ministerio de Interior) http://www.interior.gob.es/documents/642012/13622471/Informe+de+la+encuesta+sobre+delitos+de+odio_2021.pdf/0e6ffacbf-195e-4b7b-924e-bf0b9c4589b5

Instrucción 1/2019, de 15 de enero de 2019, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre el Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio https://www.policia.es/miscelanea/participacion_ciudadana/normativa/Plan_de_accion_lucha_contra_los_delitosdeodio.pdf

Oficinas de Asistencia a Víctimas de Delitos <https://www.mjusticia.gob.es/es/ciudadanos/victimas/oficinas-asistencia-victimas>

Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio <http://www.interior.gob.es/documents/642012/3479677/PROTOCOLO+DE+ACTUACI%C3%93N+DE+LAS+FUERZAS+Y+CUERPOS+DE+SEGURIDAD+PARA+LOS+DELITOS+DE+ODIO+Y+CONDUCTAS+QUE+VULNERAN+LAS+NORMAS+LEGALES+SOBRE+DISCRIMINACI%C3%93N/828725e0-ae87-450e-a1c0-fd8f7dccc246>