

## **Bloque VI. Retos jurídicos y sociales para abordar los Delitos de Odio.**

**Emilio Israel Cortés Santiago**

Como se ha visto, los delitos de odio constituyen la expresión más grave de la discriminación y una violación de los derechos fundamentales. Para enfrentarlos resulta esencial la adopción de medidas encaminadas a prevenir la comisión de este tipo de delitos y, sobre todo, a garantizar el acceso a la justicia de las víctimas. Obviamente, la lucha contra la discriminación no puede combatirse solo desde el ámbito jurídico, sino que es fundamental que la tarea legislativa y judicial se complemente con la labor de educación y sensibilización de la ciudadanía y de los colectivos profesionales que han de velar por la atención y la protección de las víctimas.

En los últimos años, gracias al impulso de determinados organismos europeos, se ha constatado la relevancia y trascendencia de los crímenes de odio en nuestra sociedad, así como la necesidad de dar una respuesta eficaz desde las instituciones públicas, lo que ha supuesto un importante avance tanto en materia de prevención como en la implementación de instrumentos de protección a las víctimas. No obstante, los datos que arrojan los últimos estudios, ya reseñados anteriormente, revelan que los Delitos de Odio continúan su progresión al alza mientras que las víctimas siguen sin denunciar.<sup>1</sup>

Esta progresión al alza, junto al auge del racismo y la xenofobia, los obstáculos y los condicionantes para el acceso a la justicia por parte de las víctimas y la dificultad que entraña la interpretación y aplicación de los Delitos de Odio, una figura aún en evolución, marcan el camino a seguir para abordar con mayor concreción y eficacia los retos jurídicos y sociales respecto a este tipo de crímenes. En este sentido, es preciso conocer las consideraciones y recomendaciones que realizan los dos organismos de referencia en esta materia, la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA) como la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI).

### **1. Recomendaciones de la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA).**

En 2007 la Unión Europea fundó la Agencia de los Derechos Fundamentales, un organismo independiente que tiene como misión mejorar la promoción y protección de estos derechos. La FRA proporciona a los Estados miembros y a las instituciones de la Unión, siempre sobre la base de estudios previos, ayuda y asesoramiento en materia de discriminación, acceso a la

---

<sup>1</sup> Informe de la Encuesta sobre Delitos de Odio, 2021 - pág.63 (Ministerio de Interior)  
[http://www.interior.gob.es/documents/642012/13622471/Informe+de+la+encuesta+sobre+delitos+de+odio\\_2021.pdf/0e6f6acb-195e-4b7b-924e-bf0b9c4589b5](http://www.interior.gob.es/documents/642012/13622471/Informe+de+la+encuesta+sobre+delitos+de+odio_2021.pdf/0e6f6acb-195e-4b7b-924e-bf0b9c4589b5)

justicia, racismo y xenofobia, protección de datos, derechos de las víctimas y derechos de los menores.

En 2016, la FRA emitió un informe sobre el acceso a la justicia de las víctimas de delitos de odio<sup>2</sup> que concluía con una serie de recomendaciones de carácter general dirigido a todos los Estados miembros de la Unión Europea, con plena vigencia aún en la actualidad, que se resume a continuación.

a) Dar a conocer los derechos y los servicios de asistencia disponibles a las víctimas de delitos de odio, así como a los colectivos potencialmente vulnerables ante este tipo de delitos.

b) Incrementar la confianza de las víctimas en las autoridades. El incremento de la confianza de las víctimas depende en gran medida de la consecución de otros retos que se describen a continuación, tales como la creación de unidades especializadas que propicien, de forma proactiva, un acercamiento a las víctimas o la incorporación del sistema de denuncia virtual, que reduce la distancia y los obstáculos para denunciar.

c) Adopción de medidas para promover la denuncia, tales como la creación de unidades policiales especializadas, la designación de agentes de enlace y la posibilidad de formular denuncias en línea. Medidas que, afortunadamente, ya se han adoptado en nuestro país (Bloque V - Epígrafe 3).

d) Mejorar el conocimiento y la comprensión de los delitos de odio por parte de los profesionales. Es decir, se debe comprender bien el contenido y la delimitación de los delitos de odio para evitar, por ejemplo, el archivo de denuncias que deberían tramitarse judicialmente como ilícitos penales, lo cual redundaría a su vez en la confianza de las víctimas hacia las autoridades. Por este preciso motivo se redacta la **Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal**, que se estudiará más adelante en este mismo bloque temático.

Es muy importante, además, procurar una formación técnica más amplia y exigente tanto a policía como a jueces, fiscales y demás operadores jurídicos.

e) Fomentar la sensibilización dirigida a los profesionales. La formación a policía, jueces, fiscales como a otros operadores jurídicos no puede limitarse solo al conocimiento y comprensión de los delitos de odio, sino que ha de extenderse al conocimiento y comprensión de los colectivos victimizados y sus circunstancias sociales. Es necesario que se adquiera una sólida cultura en derechos humanos, cooperación, transparencia y asunción de responsabilidades respecto a estas comunidades para elevar el acercamiento y la confianza

---

<sup>2</sup> Garantizar la justicia para las víctimas de los delitos por odio: perspectivas profesionales. Resumen. (2016, FRA)  
[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2017-ensuring-justice-hate-crime-victims-summary\\_es.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-ensuring-justice-hate-crime-victims-summary_es.pdf)

de la población, especialmente hacia la policía. La creación de unidades policiales especializadas, como se ha hecho en España, está encaminada en esa dirección.

f) Coordinación de los servicios de asistencia a víctimas. La creación de numerosos servicios especializados de asistencia a víctimas exige, para evitar la fragmentación y dispersión de estos, que se establezcan mecanismos de coordinación entre instituciones y se refuerce la relación y la comunicación con las ONG, cuyo papel resulta fundamental. El Acuerdo Interinstitucional para la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia, la LGTBifobia y otras Formas de Intolerancia, suscrito por España en 2018, es el principal instrumento de cooperación entre instituciones del que se dispone a nivel estatal.

g) Tipificar penalmente de forma expresa determinados delitos de odio. Conviene definir de manera clara y precisa los delitos de odio para facilitar a la víctima el acceso a la Justicia y evitar así que se pase por alto la motivación del hecho delictivo.

En concreto, resulta necesario que se definan y se incluyan expresamente las formas de discriminación más frecuentes como el antisemitismo -que ya recoge el Código Penal-, la aporofobia -que se ha incluido recientemente-, la LGTBifobia, el antigitanismo o la islamofobia. Esto favorecería su identificación por parte de la policía y su aplicación por parte de los operadores jurídicos, lo que redundaría en una mayor protección para las víctimas. Como se ha visto en los Bloques III y IV, en España no se regula específicamente los Delitos de Odio pero sí se procura dar respuesta a esta necesidad a través del artículo 510 CP (incitación al odio).

De otra parte, la descripción y delimitación de los delitos de odio debería conllevar la determinación de las minorías a las que se protege por su manifiesta vulnerabilidad, para impedir que esta figura se malinterprete y se extienda indebidamente a cualquier otro grupo social, vaciando de contenido el tipo delictivo en perjuicio de los colectivos a los que efectivamente da cobertura.

Por último, una de las formas de discriminación que urge acometer con claridad y contundencia es el discurso del odio a través de internet y redes sociales, cuyo alcance e impacto no deja de crecer. Si bien, su delimitación respecto a la libertad de expresión es fuente continua de controversia.

El artículo 510 CP, sin embargo, no consigue por sí solo aclarar estas dos cuestiones, por lo que se ha de recurrir de nuevo a la mencionada circular de la Fiscalía General del Estado (2019) para la correcta interpretación y aplicación de los Delitos de Odio.

h) Evaluación de las medidas adoptadas para promover la denuncia. Aunque se están adoptando acciones como el lanzamiento de campañas informativas, la creación de unidades especializadas y canales de denuncia específicos y más accesibles para las víctimas, lo cierto

es que el número de denuncias sigue siendo muy bajo (solo 1 de cada 10 víctimas denuncia<sup>3</sup>). Es preciso evaluar las medidas adoptadas y medir su impacto para conocer si realmente están siendo eficaces o necesitan complementarse con otras medidas.

i) Facilitar la denuncia a cargo de terceros. La labor de la sociedad civil es vital en la labor de sensibilización, atención y acompañamiento a las víctimas, y la promoción de la denuncia, por eso resulta tan conveniente apoyar su trabajo. Pero, además, podrían convertirse en un activo mucho más decisivo frente a los delitos de odio asumiendo la iniciativa de la denuncia cuando la discriminación afecte, principalmente, a todo un grupo social, eximiendo de tal obligación a las víctimas. Para ello es necesario que se promueva y se facilite la tramitación de este tipo de acciones en procedimientos penales.

j) Reconocer y abordar con contundencia la discriminación institucional. Al planificar las medidas que abordan los delitos de odio, hay que tener en cuenta que dentro de las instituciones llamadas a proteger a las víctimas -Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y sistema de justicia- pueden darse las mismas actitudes discriminatorias de los infractores. Para enfrentar esta situación no basta solo con formación, sino que ha de abordarse desde un desarrollo organizativo que concierne a mandos policiales como autoridades judiciales y políticas. Se deben establecer las garantías institucionales necesarias para asegurar que las víctimas de delito puedan denunciar sin temor a sufrir una nueva victimización.

## 2. Recomendaciones de la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI).

La *ECRI*, establecida por el Consejo de Europa, es un organismo independiente especializado en racismo e intolerancia. En el marco de sus actividades, la *ECRI* lleva a cabo una labor de supervisión y análisis de la situación de los Estados miembros del Consejo de Europa en lo referente a racismo e intolerancia, y formula sugerencias y propuestas para abordar los problemas detectados. En 2018 publicó el último informe sobre España en el que se recogen una serie de recomendaciones específicas en materia de discriminación, que complementan y concretan las vertidas por la *FRA*. A continuación se exponen algunas de las más relevantes en relación con los delitos de odio.

a) Tipificar como delito la discriminación en el ejercicio de cargo público, así como el apoyo a grupos que promueven el racismo y la xenofobia o inciten con sus mensajes al odio.

b) Adoptar una nueva y más amplia legislación en materia de discriminación. Actualmente hay en nuestro país una Proposición la Ley Integral de Igualdad y No Discriminación debatiéndose en sede parlamentaria.

---

<sup>3</sup> 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/0e6facb-195e-4b7b-924e-bf0b9c4589b5](http://www.interior.gob.es/documents/642012/13622471/Informe+de+la+encuesta+sobre+delitos+de+odio_2021.pdf/0e6facb-195e-4b7b-924e-bf0b9c4589b5)

- c) Mejorar el sistema de registro y vigilancia de los delitos de odio, para conocer el número de casos que llegan a los tribunales y son calificados como tales.
- d) Intensificar el diálogo con grupos vulnerables por parte de policía y fiscalía, así como las organizaciones de la sociedad civil. El Protocolo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ante Delitos de Odio y la creación de la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio, constituyen una respuesta decidida ante esta recomendación y un importante avance al respecto.
- e) Sensibilizar acerca de la existencia de códigos éticos y formar a los profesionales de los medios de comunicación sobre maneras para evitar el discurso del odio.
- f) Mejorar la coordinación y el diálogo interinstitucional, así como con las organizaciones de la sociedad civil.
- g) Crear un organismo independiente que promueva la igualdad y la lucha contra el racismo y la intolerancia, con suficientes recursos humanos y económicos. Teóricamente, esto se contempla en la proposición de Ley Integral de Igualdad de Trato y No Discriminación que está en trámite.
- h) Actualizar la estrategia de lucha contra la discriminación y el racismo, y ampliar su financiación para crear conciencia y prevenir la incitación al odio.
- i) Regular y reforzar la protección de la legislación civil y administrativa, además de la penal, contra el discurso del odio en Internet.
- j) Adoptar medidas encaminadas a evitar y reducir la exclusión social de los grupos más vulnerables ante la comisión de un delito de odio.

### 3. Consideraciones jurídicas.

La doctrina jurídica de nuestro país mantiene el debate en relación a las necesidades aún por cubrir para una aplicación más eficaz de los Delitos de Odio y los riesgos, por otra parte, que entraña la indefinición de algunos aspectos sobre estos y que afecta a su correcta interpretación por parte de los operadores jurídicos. En concreto, las cuestiones más controvertidas sobre la regulación de esta figura delictiva y su implementación son:

- a) Uno de los problemas más comunes y significativos surge del conflicto entre el discurso del odio y la libertad de expresión. Este conflicto se agrava por la ausencia de una definición unívoca del *hate speech*, ya que se trata de un concepto esencialmente valorativo y está

apegado a la realidad social, que de por sí es muy cambiante, y muy afectado por el auge de las redes sociales.

Para resolver esta cuestión, la Fiscalía General del Estado emitió la **Circular 7/2019, de 14 de mayo, sobre pautas para interpretar los delitos de odio** tipificados en el artículo 510 del Código Penal. La Fiscalía sostiene, siguiendo la línea marcada por el Tribunal Constitucional, que, si bien la libertad de expresión constituye un pilar básico de los sistemas democráticos, este no es un “derecho absoluto” (STC. 112/2016, de 20 de junio, FJ 2) debiendo examinarse si los hechos exceden los márgenes del ejercicio de ese derecho fundamental (ST 752/2012, de 3 de octubre).

La libertad de expresión tiene como límite el respeto a los derechos reconocidos (art. 20.4 CE), lo que incluye el derecho de igualdad y no discriminación, y no puede, en ningún caso, ofrecer cobertura al llamado discurso del odio. No obstante, matiza la Fiscalía en la Circular, no se sancionan las meras ideas u opiniones, sino las manifestaciones de odio que denotan un desprecio a la dignidad intrínseca que todo ser humano posee por el mero hecho de serlo. *“Supone, en definitiva, un ataque al diferente como expresión de una intolerancia incompatible con la convivencia”* (p. 55659).

b) Otra cuestión que suscita controversia guarda relación con el sujeto pasivo y el alcance del tipo, es decir, a qué colectivos se da cobertura a través de la figura de los Delitos de Odio. La Fiscalía ha respondido a esta discusión a través de la Circular mencionada afirmando que los colectivos a los que se refiere el artículo 510 CP<sup>4</sup> y el artículo 22.4 CP, los llamados “*grupos diana*”, deben entenderse como un *numerus clausus*, no siendo posible su aplicación a otros distintos. De esta manera las conductas que queden fuera de estos artículos solo serían perseguibles a través del artículo 173 CP<sup>5</sup> o de otras agravantes como el abuso de superioridad. Así sucedería con la discriminación por motivo del oficio o profesión que se ejerza, de las preferencias deportivas, del estilo de vestimenta o del aspecto personal.

Se protege, por tanto, a los colectivos que tradicionalmente han sido considerados vulnerables y a sus integrantes, pero también a quienes se perciban como parte del colectivo o se asocien a éste (STEDH Skorjanec contra Croacia, de 28 de marzo de 2017). No obstante, la determinación de los colectivos vulnerables puede variar dependiendo del contexto social y político de cada país y de la voluntad de los poderes públicos<sup>6</sup>. Más allá de esta posibilidad, lo que se deja claro es que la figura del delito de odio no puede abrirse de forma ilimitada a penalizar cualquier hecho discriminatorio<sup>7</sup> sino sólo cuando afecte a individuos o colectivos

<sup>4</sup> “...por razón de su pertenencia al mismo, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, la situación familiar o la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad.”

<sup>5</sup> “El que infligiera a otra persona un trato degradante, menoscabando gravemente su integridad moral, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años.”

<sup>6</sup> Como ejemplo, la incorporación al Código Penal del antigitanismo, la aporofobia, la afrofobia y la islamofobia que postula la Proposición de Ley Integral de Igualdad de Trato y No Discriminación a la que se ha hecho referencia anteriormente.

<sup>7</sup> Se niega que el discurso del odio contra la policía pueda ser sancionado (Auto núm. 72/2018 de 28 de junio. ARP)

especialmente vulnerables (STS 47/2019, de 4 de febrero). Y es que, si se extiende de forma ilimitada la dimensión subjetiva de este tipo penal, se dejaría vacío de contenido y se correría el riesgo de desproteger precisamente a las minorías que originalmente se pretendía proteger.

c) Uno de los problemas más graves que ha puesto de manifiesto la doctrina y del que se ha hecho eco la Fiscalía en su último informe anual de 2020, es el deficitario sistema de registro el que dificulta la identificación, el control y el seguimiento de las denuncias y los procedimientos sobre Delitos de Odio. Esta es una observación ya contenida entre las recomendaciones que realiza la *ECRI* a España. No se disponen por tanto de datos estadísticos completos, lo que impide conocer con exactitud la magnitud real de la incidencia de los Delitos de Odio y entraña, a su vez, una serie de riesgos ante la voluntad legislativa de ampliar el catálogo de conductas, tales como llegar a penalizar conductas discriminatorias insignificantes o meros sentimientos (Fuentes, 2017).

d) A pesar de los esfuerzos de la Fiscalía General del Estado por dar respuesta a las dificultades interpretativas y de aplicación de los delitos de odio previstos en el Código Penal, en especial el artículo 510 CP, hay un amplio sector doctrinal que mantiene dudas incluso acerca de la constitucionalidad de este precepto por cuanto, según entienden, vulnera el derecho fundamental a la libertad de expresión e ideológica y lesiona los principios del Derecho Penal de intervención mínima, lesividad, taxatividad y proporcionalidad de las penas (Teruel, 2015).

Para estos autores se hace necesaria una profunda revisión del Código Penal en la línea de limitar el tipo básico del artículo 510, despenalizar determinadas conductas y adaptarlas, realmente, a la DM 2008/913/JAI, del Consejo de 28 de noviembre (Andrés, 2021).

---

2019/475).

## Material de estudio complementario

Recomendación 15 (2015) de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), sobre Líneas de Actuación para combatir el discurso de odio, consultable en

<https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendationn-15-on-combating-hate-speech-adopt/16808b7904>

Rodríguez, F. (28 de junio de 2021). La existencia de delitos de discriminación y contra la igualdad es una realidad que, lamentablemente, se constata cada día.

<https://www.fiscal.es/-/la-existencia-de-delitos-de-discriminaci-c3-b3n-y-contra-la-igualdad-es-una-realidad-que-lamentablemente-se-constata-cada-d-c3-ada->

## Material de consulta

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 [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7771](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7771)

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia. (2018). *Informe de la ECRI sobre España. Quinto ciclo de supervisión*. Disponible en: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-spain-spanish-translation-/16808b56cb>

European Agency for Fundamental Rights (FRA). 2017a. Garantizar la justicia para las víctimas de los delitos por odio: perspectivas profesionales. Disponible en

<http://fra.europa.eu/en/publication/2017/ensuring-justice-hate-crime-victimsperspectiveprofessional-perspectives-summary>