

# BOLETÍN

## DELITOS DE ODIO

Junio 2026

### **Límites al delito de odio**

Ignacio González Vega

### **El delito de discurso de odio como instrumento preventivo. Ni el mejor, ni bueno**

Juan Luis Fuentes Osorio

### **Los delitos de odio: una necesaria revisión**

Rosario De Vicente Martínez

### **La progresiva especialización del ministerio fiscal en España contra los delitos de odio en estos últimos años**

Miguel Ángel Aguilar García

**Juezas y Jueces**  
*para la* **Democracia**

# BOLETÍN

DELITOS DE  
ODIO

## DIRECCIÓN

Diego Gutiérrez Alonso  
María Gavilán

## COORDINACIÓN Y MAQUETACIÓN

Fátima Mateos Hernández

## EDITA

Juezas y Jueces para la  
Democracia

ISSN 2695-9941  
Madrid

Juezas y Jueces  
*para la* Democracia

## ARTÍCULOS



### **Límites al delito de odio**

Ignacio González Vega



### **El delito de discurso de odio como instrumento preventivo. Ni el mejor, ni bueno**

Juan Luis Fuentes Osorio



### **Los delitos de odio: una necesaria revisión**

Rosario De Vicente Martínez



### **La progresiva especialización del ministerio fiscal en España contra los delitos de odio en estos últimos años**

Miguel Ángel Aguilar García

# Editorial



Los delitos de odio se sitúan hoy en uno de los espacios más delicados del Derecho penal democrático. En ellos confluyen la protección de la igualdad, la defensa de la dignidad de las personas y colectivos discriminados, la garantía de la convivencia plural y, al mismo tiempo, la preservación de una libertad de expresión fuerte, incómoda y necesaria.

Este número monográfico de la revista de Juezas y Jueces para la Democracia parte de una idea sencilla, aunque difícil de aplicar: frente al odio no cabe ni la indiferencia ni el recurso automático al castigo penal. La indiferencia abandona a las víctimas. El automatismo punitivo puede convertir el Derecho penal en una herramienta de corrección moral o de control del debate público.

La tarea jurídica consiste, precisamente, en distinguir. No todo rechazo es delito. No toda expresión ofensiva constituye un ataque penalmente relevante. No toda provocación, sátira, crítica institucional o incorrección merece respuesta penal. El Derecho penal no puede castigar sentimientos ni pensamientos, por reprobables que resulten. Tampoco debe depurar el espacio público de mensajes desagradables. La libertad de expresión cumple su función democrática cuando protege también aquello que molesta, incomoda o perturba.

Pero esa afirmación no puede utilizarse para negar la realidad de la violencia discriminatoria. Hay conductas y discursos que, por su contexto, intensidad, reiteración, alcance o capacidad de impacto, contribuyen a colocar a determinadas personas y colectivos en una situación de mayor exposición, miedo o exclusión. La agresión motivada por prejuicio no daña solo a la víctima directa. Envía un mensaje de amenaza al conjunto del grupo al que se atribuye pertenencia.

Por eso resulta imprescindible fijar con rigor el umbral de intervención penal. El rechazo social que provoca una expresión no basta para convertirla en delito. La ofensa, por sí sola, no equivale a lesividad penal. La respuesta penal debe reservarse para los supuestos en los que exista una conexión suficientemente intensa con la discriminación, la hostilidad, la humillación pública relevante o el riesgo de violencia o exclusión.

Los trabajos reunidos en este monográfico advierten, desde perspectivas diversas, de los riesgos de una expansión excesiva del concepto de odio. En los últimos años esta categoría se ha proyectado sobre ámbitos muy distintos: sentimientos religiosos, enaltecimiento del terrorismo, injurias a instituciones, ultrajes a símbolos o controversias surgidas en redes sociales. Esa ampliación no siempre ha servido para proteger mejor a quienes sufren discriminación estructural. A veces ha desplazado el foco desde las víctimas vulnerables hacia la protección reforzada de instituciones, símbolos o sensibilidades mayoritarias.

Conviene recordarlo: los delitos de odio no nacen para blindar al poder frente a la crítica, sino para proteger a personas y grupos que soportan históricamente estigmas, prejuicios y exclusión. En democracia, las instituciones deben tolerar un grado especialmente intenso de crítica, incluso cuando sea dura, desabrida o injusta. No puede situarse en el mismo plano a quien ejerce poder y a quien padece discriminación.

Al mismo tiempo, la banalización del concepto de odio perjudica a las verdaderas víctimas. Si todo es odio, nada acaba siéndolo con precisión. Si cualquier conflicto político, cultural o ideológico se traduce inmediatamente al lenguaje penal del odio,

la categoría pierde fuerza explicativa y capacidad protectora.

Ello no significa debilitar la respuesta institucional. Las agresiones racistas, xenófobas, antisemitas, antigitanas, islamófobas, machistas, LGTBIfóbicas, capacitistas o aporófobas no pueden tratarse como simples excesos de

**La ofensa, por sí sola, no equivale a lesividad penal. La respuesta penal debe reservarse para los supuestos en los que exista una conexión suficientemente intensa con la discriminación, la hostilidad, la humillación pública relevante o el riesgo de violencia o exclusión**

convivencia. Expresan formas de desigualdad que deterioran la confianza de las víctimas y de sus comunidades en las instituciones y en el espacio común.

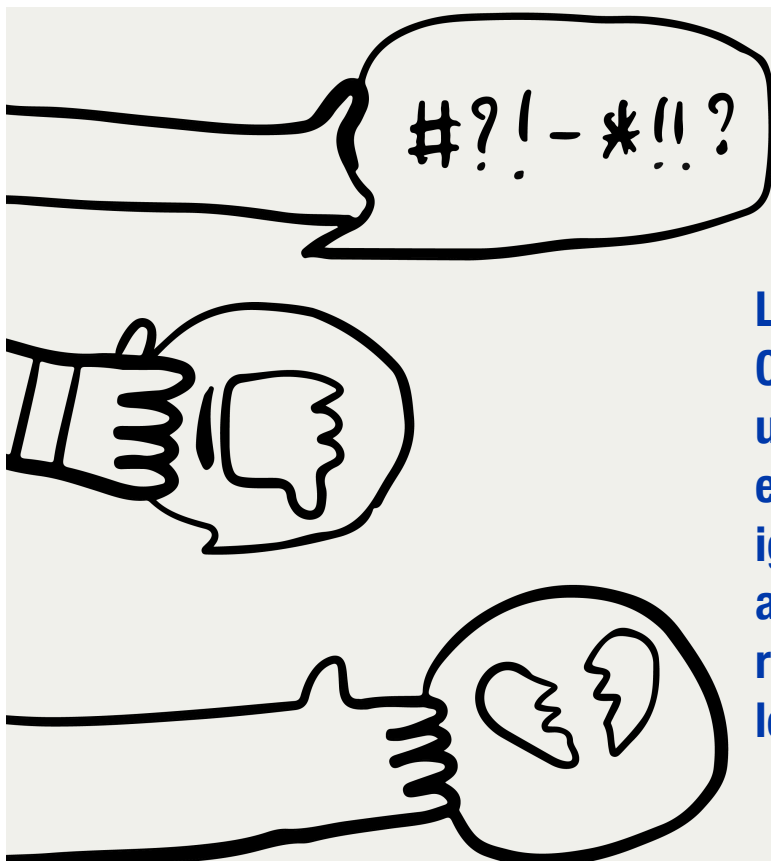
De ahí la importancia de la especialización. La respuesta frente a los delitos de odio exige formación, coordinación, investigación cuidadosa de la motivación discriminatoria y atención efectiva a las víctimas. Muchas no denuncian por miedo, desconfianza, barreras lingüísticas, precariedad, temor a revelar aspectos íntimos de su vida o porque han normalizado la discriminación. Un sistema que no ve esas dificultades termina reproduciéndolas.

La especialización del Ministerio Fiscal, la mejora de los protocolos policiales, la coordinación institucional, la colaboración con entidades sociales y la construcción de estadísticas fiables son avances relevantes. Pero deben ir acompañados de una cultura jurídica garantista. Especializarse no significa perseguir más a cualquier precio, sino perseguir mejor: detectar adecuadamente los casos, proteger a las víctimas, depurar responsabilidades cuando proceda y descartar la vía penal cuando no se alcance el umbral exigible.

Este monográfico invita también a superar una mirada exclusivamente penal. La discriminación no nace en el Código Penal ni desaparece con una sentencia. Requiere educación, políticas públicas, igualdad material, intervención administrativa, reparación y respuesta democrática frente a los discursos de deshumanización. El Derecho penal puede ser necesario en los casos más graves, pero no puede ser la única respuesta.

Juezas y Jueces para la Democracia ha defendido siempre una justicia vinculada a la igualdad, al pluralismo, a la dignidad humana y a la limitación del poder punitivo. Desde esa tradición, este número quiere contribuir a un debate sereno, crítico y comprometido. La democracia no se fortalece castigando toda palabra ofensiva, ni tampoco mirando hacia otro lado cuando la palabra se convierte en instrumento de exclusión.

La respuesta al odio no puede ser el silencio, pero tampoco puede ser siempre la pena. Entre ambos extremos se encuentra la responsabilidad del Derecho: proteger a las víctimas, preservar la libertad y recordar que igualdad y libertad no son valores rivales, sino condiciones inseparables de una democracia digna de ese nombre.



**La discriminación no nace en el Código Penal ni desaparece con una sentencia. Requiere educación, políticas públicas, igualdad material, intervención administrativa, reparación y respuesta democrática frente a los discursos de deshumanización**



# Límites al delito de odio

**Ignacio GONZÁLEZ VEGA**

Magistrado del Tribunal Superior de Justicia  
de Cataluña

En las líneas siguientes ofrecemos los criterios manejados por nuestros tribunales sobre la preservación de la proporcionalidad en la limitación penal del ejercicio del derecho a la libertad de expresión. “La STC 112/2016, de 20 de junio, declara que «[L]a STC 177/2015, de 22 de julio, pone de manifiesto los riesgos derivados de la utilización del ius puniendi ante un eventual ejercicio, extralimitado o no, del derecho a la libertad de expresión por la desproporción que puede suponer acudir a esta potestad y el efecto desaliento que ello puede generar. (...). A ese respecto se incide en que, cuando esto sucede, esas limitaciones siempre han de ser interpretadas de tal modo que el derecho fundamental a la libertad de expresión no resulte desnaturalizado, lo que obliga al juez penal a tener siempre presente su contenido constitucional para no correr el riesgo de hacer del Derecho penal un factor de disuasión del ejercicio de la libertad de expresión, lo que, sin duda, resulta indeseable en el Estado democrático»” (STC 35/2020, de 25 de febrero).

La libertad de expresión es uno de los pilares fundamentales de una sociedad democrática, una de las condiciones esenciales para su progreso y para el desarrollo de cada individuo. Con sujeción al párrafo 2 del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se aplica “no solo a la información o las ideas que son bien recibidas o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también a aquellas que ofenden, escandalizan o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Esto es lo que exigen el pluralismo, la tolerancia y la apertura de miras, sin los cuales no puede existir una sociedad democrática. En consecuencia, en particular, toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta a este respecto debe ser proporcional al objetivo legítimo que se persigue” (STEDH, caso Handyside c. Reino Unido, de 7 de diciembre de 1976, § 49).

“... La tolerancia y el respeto a la igual dignidad de todos los seres humanos constituyen el fundamento de una sociedad democrática y pluralista. Por consiguiente, en principio, en las sociedades democráticas puede considerarse necesario sancionar, o incluso impedir, toda forma de expresión que propague, incite, promueva o justifique el odio basado en la intolerancia, siempre que se vele por que las formalidades, condiciones, restricciones o sanciones impuestas sean proporcionales al objetivo legítimo perseguido” (STEDH, caso Erbakan c. Turquía, de 6 de julio de 2006, § 56).

En una democracia avanzada como la española donde la libertad de expresión (artículo 20 CE) ostenta una fuerza expansiva, es constante la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo que fija unos límites infranqueables. Por tanto, la cuestión a dilucidar es hasta dónde alcanza el discurso de odio y cuándo resulta intolerable desde la perspectiva jurídico penal. Es bien entendido que el papel de los jueces se limita a declarar si esas expresiones son idóneas para lesionar el bien jurídico protegido o determinar, en palabras de la STS 820/2025, 8 de octubre, “el alcance de lo intolerable”, debiendo “reservar la sanción penal para las acciones más graves” (STS 488/2022, de 19 de mayo).

No se presenta fácil esa labor ante el riesgo de pecar en exceso en los recortes de esa libertad fundamental. Dificultad a que alude la STS 488/2022, de 19 de mayo, por la necesidad, no solamente, de “delimitar, en cada caso concreto, qué afirmaciones están amparadas por la libertad de expresión, sino de cuestionarse en qué medida el derecho penal puede ser utilizado como un instrumento para evitar un sentimiento que forma parte de la propia condición humana”.

“

**La libertad de expresión es uno de los pilares fundamentales de una sociedad democrática**

”

Y como remarca la citada sentencia “la tendencia al odio, la aversión hacia alguien cuyo mal se desea puede definir el estado de ánimo en cualquier persona. Desde esta perspectiva, es obvio que el derecho penal no puede impedir que el ciudadano odie”. En efecto, el odio es un sentimiento, un pensamiento, una actitud interna hacia alguien. La mera antipatía y aversión no está castigada penalmente. Como es sabido, el pensamiento no delinque. Concluye la citada sentencia que “el mandato imperativo ínsito en la norma penal no puede concebirse con tal elasticidad que conduzca a prohibir sentimientos”.

La mera expresión de un sentimiento de odio no es suficiente, pues el comportamiento punible requiere, como veremos más adelante, la idoneidad de la conducta para fomentar o incitar a otro al odio, pues el derecho penal trata de prevenir la generalización del comportamiento. Por tanto, el odio como mero sentimiento, aunque reprochable éticamente, no es sancionable al ser una manifestación del derecho constitucional a la libertad de pensamiento; manifestarlo externamente comporta riesgos de colisión con los espacios garantizados de ejercicio de algunos derechos fundamentales, como los de libertad de expresión. Riesgos que, como señala el Auto del Tribunal Supremo 8037/2025, de 9 de septiembre, “obligan a una interpretación restrictiva de los elementos de la tipicidad y de la antijuricidad específicamente penal que delimitan el espacio de prohibición” o como declara la STEDH, caso Savva Terentyev c. Rusia, de 28 de agosto de 2018 «que las disposiciones de derecho penal dirigidas contra las expresiones que incitan, promueven o justifican la violencia, el odio o la intolerancia definan de manera clara y precisa el alcance de los delitos pertinentes, y que esas disposiciones se interpreten estrictamente a fin de evitar una situación en la que la discreción del Estado para enjuiciar esos delitos sea demasiado amplia y pueda ser objeto de abusos mediante una aplicación selectiva de la ley». Es el riesgo de generalización y no el acto aislado lo que fundamenta la intervención penal, tratándose de prevenir un daño acumulado.

## **a) Doctrina de Naciones Unidas (NNUU) respecto al odio como límite de la libertad de expresión.**

El informe A/67/357 (2012) del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue (<https://docs.un.org/es/a/HRC/26/30>), presentado de conformidad con la resolución 16/4 del Comité de Derechos Humanos, incide en la misma idea, afirmando «que si bien se exige a los Estados que prohíban por ley toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia con arreglo al párrafo 2º del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ello no se traduce en una exigencia de tipificar como delito esa expresión». Considerando el Relator Especial que sólo deben penalizarse «los casos graves y extremos de incitación al odio».

En el mismo sentido, la Recomendación de Política General nº 15 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) 2016, relativa a la lucha contra el discurso del odio, del Consejo de Europa[1], recuerda, en su apartado 10.a), la obligación de los Estados de

[1] <https://hudoc.ecri.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22ecripublicationdate%20descending%22%2C%22ecriidentifier%22:%5B%22REC-15-2016-015-ESP%22%5D%7D>

velar porque se «definan claramente los tipos penales y se tenga debidamente en cuenta la necesidad de imponer una sanción penal».

En esta línea, la incitación al odio a que se refiere el mencionado artículo 20.2 del Pacto necesita un umbral alto debido a que la limitación a la libertad de expresión debe continuar siendo una excepción. El Plan de Acción de Rabat, recogido en el anexo del informe anual del Alto Comisionado de las NNUU para los Derechos Humanos (A/HRC/22/17/Add.4, apéndice) [2] sugiere que cada una de las seis partes de la siguiente prueba de umbral sean cumplidas para que una declaración sea considerada como delito: el contexto, el/la oradora, la intención, el contenido y la forma del mensaje, la extensión del discurso y la probabilidad, incluyendo la inminencia, de lograr la incitación a la violencia.

El Plan de Acción de Rabat constata con preocupación que los perpetradores de incidentes que en efecto alcanzan el umbral del artículo 20 del Pacto, no son enjuiciados y castigados. Asimismo, integrantes de minorías son perseguidos de hecho, con un escalofriante efecto sobre los demás, mediante el abuso de leyes, jurisprudencia y políticas poco claras. Los líderes políticos y religiosos deben abstenerse de usar la incitación al odio, pero tienen igualmente un papel crucial en denunciar con firmeza y rapidez las expresiones de odio y deben dejar claro que la violencia nunca será tolerada como respuesta a la incitación al odio (ver también los 18 compromisos de la "Fe por los Derechos"[3]).

Junto al "Test de Rabat" la "Declaración de Beirut" del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/40/58) aborda la relación entre la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión, al señalar que ambas están interrelacionadas y se refuerzan: "son esenciales en una sociedad democrática y para la realización personal y constituyen el fundamento para el disfrute de los derechos humanos"[4].

De entre las conclusiones cabe destacar que el recurso al derecho penal solo cabe en los supuestos más graves: "Los Estados han de velar porque las sanciones penales se impongan solo en los casos más graves y que se basen en una serie de factores contextuales, incluida la intencionalidad".

## **b) El odio como límite a la libertad de expresión en la jurisprudencia del TEDH**

Sobre la libertad de prensa dice la jurisprudencia del TEDH que ejerce una función sustancial en una sociedad democrática, actúa como un «perro guardián». De ahí que cualquier limitación de la misma ha de hacerse con «carácter restrictivo» (STEDH, caso Otegui Mondragón c. España, de 15 de marzo de 2011). En este sentido, es necesario destacar la interpretación amplia del ámbito incluido por la libertad de expresión, ya que ampara las informaciones o ideas que «hieren, ofenden o importunan», al ser necesario para proteger el «pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura» (SSTEDH, casos Stern Taulats y Roura Capellera c. España, de 13 de marzo de 2018, y Fragozo Dacosta c. España, de 8 de junio de 2023), que son pilares imprescindibles para que exista una «sociedad democrática».

[2] <https://www.ohchr.org/en/documents/outcome-documents/rabat-plan-action>

[3] <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/18cFPD-Web-FINAL.pdf>

[4] <https://docs.un.org/es/A/HRC/40/58>

Pero, además, la libertad de expresión comprende no solo que los Estados no deban de interferir en su ejercicio; sino que también supone que los gobiernos tienen una obligación de que pueda ejercerse realmente. En este sentido, la emblemática STEDH, caso Özgür Gündem c. Turquía, de 16 marzo 2000, sobre un diario pro-kurdo que sufrió graves ataques, acoso y detenciones de sus periodistas y distribuidores, lo que finalmente forzó su cierre, ha establecido que la libertad de expresión conlleva también la obligación “positiva” de los gobiernos de adoptar las medidas de protección necesarias para poder ejercerla —sin que pueda imponerse a las autoridades cargas imposibles o desproporcionadas—.

Consecuencia de la interpretación amplia de la libertad de expresión, sus límites solo pueden darse en determinados supuestos. En términos generales, la STEDH, caso Gutiérrez Suárez c. España, de 1 de junio de 2010, recalca que existen unos límites «que se encuentran, en particular, en la protección de la reputación y los derechos de terceros, así como en la necesidad de impedir la revelación de información confidencial». Especial consideración merece la limitación de la libertad de expresión cuando parta de la intolerancia hacia ciertas minorías. Así, el TEDH considera que los delitos de odio constituyen un límite a la libertad de expresión. Para considerarlos como tales, parte de la definición recogida en el Anexo a la Recomendación No. R (97) 20 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el «discurso del odio», que lo define del siguiente modo: «todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras formas de odio basadas en la intolerancia, que se manifiestan a través del nacionalismo agresivo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los inmigrantes o personas de origen inmigrante».

Para medir la tasa exigida de lesividad, esto es el umbral necesario de antijuricidad penal que reclama el artículo 510 del Código Penal, la jurisprudencia del TEDH, haciendo suya la ya mencionada Recomendación de Política General nº 15 de la ECRI, precisa un detallado modelo de evaluación —como señalan los autos del Tribunal Supremo 8.037/2025 y 21.838/2025—, “resulta particularmente interesante comprobar sus diferentes resultados en los casos en los que se ha aplicado, entre otros, Alekhina y otras c. Rusia, de 17 de julio de 2018; Savva Terentyev c. Rusia, de 28 de agosto de 2018; Stomakhin c. Rusia, de 8 de octubre de 2018; Atamanchuk c. Rusia, de 11 de febrero de 2020; y Mehdi Tarinkulu c. Turquía, de 5 de mayo de 2020.

Los ítems del test de lesividad son los siguientes:

- a) el contexto en que se utilizan las expresiones de odio en cuestión -en particular, si existen o no tensiones graves en la sociedad a las que se vinculan esas expresiones de odio-;
- b) La capacidad de la persona que utiliza las expresiones de odio para ejercer influencia sobre otros -por ejemplo, por ser un dirigente político, religioso o comunitario-;
- c) La naturaleza y la fuerza del lenguaje utilizado -por ejemplo, si es provocativo y directo, si implica el uso de información errónea, estereotipos negativos y estigmatización o si es capaz de incitar a actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación-;
- d) El contexto de las observaciones específicas -si son o no un hecho aislado o se reafirman varias veces y si se puede considerar que se contrarrestan o no mediante otras formuladas por el mismo orador o por otra persona, especialmente en el curso de un debate-;

- e) el medio utilizado -si es o no capaz de provocar inmediatamente una respuesta del público, como en un evento en vivo o en directo-;
- f) Las condiciones de los destinatarios -si disponen o no los medios y la inclinación o susceptibilidad de participar en actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación-.

## **C) La interpretación jurisprudencial de los delitos de odio**

Constatamos la dificultad de determinar el ámbito de aplicación de los delitos de odio. El recurso al derecho penal para combatir expresiones intolerables ha obligado al Tribunal Supremo a delimitar su extensión. “No todo mensaje inaceptable o que ocasiona el normal rechazo de la inmensa mayoría de la ciudadanía ha de ser tratado como delictivo por el hecho de no hallar cobertura bajo la libertad de expresión. Entre el odio que incita a la comisión de delitos, el odio que siembra la semilla del enfrentamiento y que erosiona los valores esenciales de la convivencia y el odio que se identifica con la animadversión o el resentimiento, existen matices que no pueden ser orillados por el juez penal con el argumento de que todo lo que no es acogible en la libertad de expresión resulta intolerable y, por ello, necesariamente delictivo” (STS 820/2025, de 8 de octubre).

En la interpretación del tipo penal no se puede recurrir tampoco a la invocación de los nocivos efectos del discurso del odio como razón justificadora de su punición simplemente porque sean intolerables o no se consideren éticos. “De nuevo hemos de apartarnos de la tentación de construir el juicio de tipicidad trazando una convencional y artificiosa línea entre el discurso del odio y la ética del discurso. El derecho penal no puede prohibir el odio, no puede castigar al ciudadano que odia” (STC 35/2020, de 25 de febrero).

Además, “El discurso del odio puede analizarse en relación con problemas étnicos, religiosos, sexuales o ligados a la utilización del terrorismo como instrumento para la consecución de fines políticos” (STS 4/2017, 18 de enero). “Es obvio que las manifestaciones más toscas del denominado discurso del odio son las que se proyectan sobre las condiciones étnicas, religiosas, culturales o sexuales de las personas. Pero lo cierto es que el discurso fóbico ofrece también otras vertientes, siendo una de ellas, indudablemente, la que persigue fomentar el rechazo y la exclusión de la vida política, y aun la eliminación física, de quienes no compartan el ideario de los intolerantes” (STC 136/1999, de 20 de julio).

En el delito previsto en el artículo 510 del Código Penal “no es

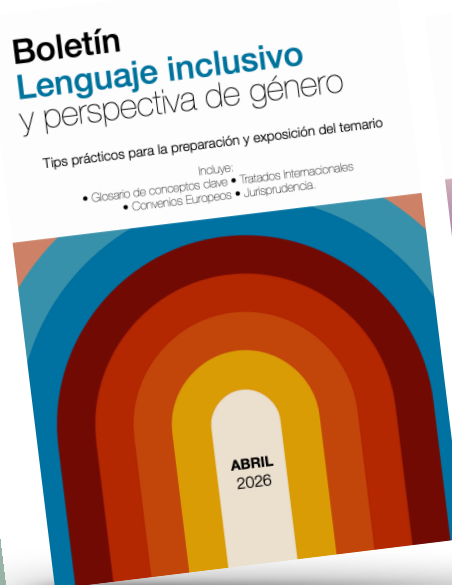
**“ En la interpretación del tipo penal no se puede recurrir a la invocación de los nocivos efectos del discurso del odio como razón justificadora de su punición ”**


preciso un peligro concreto, siendo suficiente el peligro abstracto, si bien puede entenderse que es suficiente el peligro potencial o hipotético a medio camino entre aquellos, según el cual lo que importa es la capacidad de la conducta para crear el peligro relevante” (SSTS 488/2022, de 19 de mayo, y 675/2020, de 11 de diciembre; AATS 16 de noviembre de 2020 y 14 de abril de 2021).

Se trata de un delito de mera actividad, no es un delito de resultado. “No exige, desde luego, que el mensaje desencadene de forma efectiva acciones ejecutadas por terceros estimulados por el inicial mensaje de odio (AATS 16 de noviembre de 2020 y 14 de abril de 2021).

Del análisis jurisprudencial podemos destacar como factores a ponderar en cada caso concreto: a) las circunstancias de los acusados (p.ej. si pertenecían a grupos violentos); b) el lugar y momento en que ocurren los hechos —no es lo mismo que suceda de modo casual/fortuito, que directamente perseguido—; c) los propios hechos, las acciones, y expresiones realizadas: su naturaleza ofensiva/agresiva, intensidad, duración en el tiempo (si fue fugaz e ininterrumpida; o constante y reiterada), medios empleados para su realización, nivel de difusión, etc. El uso de Internet conducirá a la aplicación del tipo penal agravado en atención al número de perfiles usados en redes sociales, su uso prolongado en el tiempo, la cifra de seguidores, la vocación de permanencia y al carácter transnacional de Internet (STS 488/2022, de 19 de mayo).

Finalmente, resulta claro que quedan excluidos de la protección dispensada por los delitos de odio (sin perjuicio de acudir a otros tipos penales) aquellos supuestos en los que las víctimas/sujetos pasivos son: los partidos políticos (ATS 20.430/2021, de 10 de enero); las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (STS 252/2023, de 11 de abril) por no poseer las condiciones de vulnerabilidad (STS 252/2023, de 11 de abril); el colectivo taurino y sus simpatizantes al no estar incluido entre los grupos protegidos por el artículo 510 del Código Penal; y en general, en todos los casos en que con motivo de una desgracia (que sufre una persona no incluida en el ámbito de protección) se hace escarnio de la misma. En otras ocasiones, se llegará al mismo resultado por aplicación del “principio de proporcionalidad en el uso del derecho penal; y, de otro lado, la inexistencia de riesgo en las manifestaciones realizadas” (ATS 10.452/2020, de 16 de noviembre).





# El delito de discurso de odio como instrumento preventivo. Ni el mejor, ni bueno

**Juan Luis FUENTES OSORIO**

Catedrático de derecho penal. Universidad de Jaén

El discurso de odio alude a aquellas expresiones intimidatorias, denigrantes, difamatorias, provocativas u hostiles impulsadas por una «aversión discriminatoria» que motiva el comportamiento del sujeto activo y/o condiciona la elección de la víctima que la padece. Estas nocivas manifestaciones exigen indiscutiblemente reacciones adecuadas a través de distintos instrumentos preventivos.

El delito de discurso de odio, la respuesta a estos comportamientos más conocida y demandada, es una medida especialmente controvertida porque acarrea una limitación de la

libertad de expresión. Su utilización requiere, por consiguiente, una justificación. Esta no solo se ha de centrar en los elementos que atañen a la determinación de su fundamento material (exceso en el ejercicio de esta libertad por la lesividad de la declaración) y a la forma cómo se tienen que redactar los preceptos penales. Como paso previo es indispensable examinar ciertos aspectos criminológicos que están en la base del proceso de criminalización primaria y secundaria de este fenómeno. Son varias las cuestiones que se pueden plantear desde este encuadre, voy a abordar brevemente dos puntos conflictivos.

## a) ¿Se conoce la magnitud real del problema? ¿El discurso de odio es un suceso habitual y grave?

Los datos sobre incidentes de odio detectados en España no confirman este hecho, al contrario, reflejan que estos son bajos. Los incidentes de discurso de odio registrados y esclarecidos son aún menores[1].

### Hechos conocidos registrados – delitos y discurso de odio

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Incidentes de odio</i>	1706	1401	1802	1869	2268	1955
<i>Delitos de odio</i>	1598	1334	1724	1796	2150	1869
<i>Incidentes de Discurso de odio (internet y redes sociales)</i>	204	189	232	169	223	215

Fuente: Informes sobre la evolución de los delitos e incidentes de delitos de odio en España. Ministerio del Interior[2]

Estas cifras admiten dos interpretaciones, no necesariamente excluyentes. (i) El discurso de odio tiene una relevancia subjetiva superior a la real. Existe una hipersensibilidad social al respecto que se traduce en una notable sobrerrepresentación en los medios de estos casos, lo que repercute en una creciente preocupación tanto socio-política como jurisdiccional. (ii) La criminalidad asociada con las expresiones de odio es objetivamente muy extensa y severa, pero la mayor parte de las agresiones se mantienen ocultas.

[1] El «Informe sobre la evolución de los delitos e incidentes de delitos de odio en España» de 2024 añade que el número de hechos esclarecidos en los años 2023 y 2024 fueron 123 y 136 respectivamente.

[2] Resulta llamativo que el referido informe indique que, tanto en 2023 como en 2024, solo se han registrado cuatro (!) «infracciones administrativas y resto de incidentes» por delitos de odio cometidos a través de internet y redes sociales

Estoy de acuerdo con que esta delincuencia tiene una cifra negra muy elevada. Ahora bien, que esto sea la consecuencia de un generalizado contexto de infradenuncia, como se recalca con frecuencia, puede ser una explicación válida para el delito de odio en general, pero no encaja con el discurso de odio. Y es que buena parte de las manifestaciones subsumibles en esta categoría son «públicas», dejan una traza reconocible en los medios de comunicación o en las redes sociales que las hacen visibles y pueden ser investigadas de oficio (más aun cuando no se distingue a efectos penales entre el comunicador derivado o primario, no siendo imprescindible localizar a este último). La mayoría de las expresiones de odio son conocidas, pero no son posteriormente marcadas como incidentes de odio ante los que se tenga que reaccionar con mecanismos preventivos sancionatorios, administrativos o penales.

¿La traba se encuentra en una falta de interés o de sensibilización de las instituciones formales encargadas de su investigación y procesamiento? ¿Se dispone de suficiente personal (especializado en esta clase de eventos) y/o de recursos técnicos y/o económicos? ¿Se recurre a las estrategias y tácticas policiales más apropiadas? Aunque todo es mejorable, no creo que aquí esté el principal problema. El gran obstáculo en su persecución reside en que estas instituciones no pueden filtrar la avalancha de declaraciones potencialmente típicas. Incluso si esto fuera plausible, mediante el uso de protocolos de actuación (articulados en torno a indicadores de polarización) implementados por personal suficiente y cualificado y el empleo de instrumentos informáticos programados y entrenados para ello, la

cuantía de incidentes de discurso de odio con trascendencia penal sería altísima. No queda otra, la sanción por el delito de discurso de odio tendrá que ser inevitablemente selectiva.

Esta forzosa coyuntura es preocupante porque el proceso de elección de los actos de comunicación punibles no responde principalmente al grado de lesividad; está condicionado por varios motivos (que no siempre son jurídicos) que voy a exponer de manera concatenada.

(i) Se ha extendido la idea (en un ámbito social, doctrinal y jurisprudencial) de que el término «discurso de odio» es una etiqueta que se debe imponer a las expresiones con un posicionamiento inaceptable. Se considera que estas son, en todas las ocasiones, un exceso en el ejercicio de la libertad de expresión. (ii) Se reclama que estas manifestaciones se sometan, al menos, a un procesamiento penal como forma de reacción frente a ellas. Este ya supone cierta cancelación y desacreditación del mensaje. Asimismo, da una base objetiva a la indignación presente en las redes sociales (que apremian a los tribunales para conseguir este objetivo) que legitima el proceso informal de condena (linchamiento digital). (iii) Hay una judicialización de la agresiones leves (críticas, provocaciones, bromas de mal gusto, etc.) El delito de discurso de odio no nos da un criterio material idóneo para reducir el amplísimo grupo de posibles declaraciones punibles, al revés, la interpretación de su estructura del tipo y del injusto como favorecimiento de climas y su desvinculación (total o parcial) de un elemento discriminatorio, unido a una técnica legislativa defectuosa, que construye tipos amplios, complejos y con conceptos indeterminados y

[3] E En el estudio jurisprudencial sobre el empleo del concepto discurso de odio en un contexto jurisprudencial penal que realicé en el año 2024 (se analizaron 378 resoluciones) se pudo cuantificar que las asociaciones/partidos de derecha y las asociaciones de víctimas (sobre todo de terrorismo) son las que más intervienen como parte activa (denuncias, apelaciones, etc.) en los procesos por delitos conexos con el discurso de odio. Vid. FUENTES OSORIO, J.L. (2024), "Hateful speech. La expansión del discurso de odio", en Revista Electrónica de Criminología, pp. 18 y ss.

superpuestos entre sí, posibilita sancionar cualquier declaración. La frontera entre lo típico y lo atípico está completamente desdibujada. (iv) Diferentes actores políticos ejercen presión para que mensajes de naturaleza política, y cualquier otro con un contenido ideológico opuesto, sean procesados como discurso de odio[3]. (v) La judicatura se ve obligada a resolver asuntos que, en cierto sentido, comportan tomar partido en este escenario politizado.

Al final queda la sensación de que la judicialización de una expresión como discurso de odio en el mejor de los casos es una cuestión de «mala suerte» (depende de la situación socio-política del momento y de lo inapropiado del tema tratado), en el peor de la línea ideológica que encierra la declaración o que enarbola el sujeto emisor[4].

## **b)** ¿El delito de discurso de odio puede ser un instrumento preventivo eficaz y eficiente?

Esta es una pregunta esencial al justificar la constitucionalidad de regulaciones limitadoras de la libertad de expresión[5]. Y, sin embargo, hay demasiadas discusiones abiertas como para poder sostener que haya sido contestada de manera positiva.


Algunas situaciones arrojan dudas sobre la capacidad preventiva de la regulación penal. De partida porque se dirige a sujetos que pueden estar actuando por convicción o movidos por principios muy interiorizados. Además, estos pueden ver en el proceso penal más ventajas que costes, ya que da visibilidad y notoriedad al mensaje discriminatorio y a su autor. En segundo lugar, porque si el daño que se quiere evitar que sufran las personas y colectivos vulnerables es la creación de climas de hostilidad y violencia, condicionados principalmente por circunstancias estructurales de desigualdad política-económica, y si se admite que la mayoría de las conductas punibles no podrán ser sancionadas, es evidente que tendrá un efecto muy limitado y, desde luego, muestra una confianza excesiva en la capacidad que la amenaza e imposición de pena tiene para solventar problemas socio-políticos y modificar los sustratos culturales imperantes en la sociedad. Se podría mantener que con estos preceptos únicamente se pretende exhibir una capacidad reactiva del Estado destinada a incidir en los climas de opinión o a cambiar la percepción subjetiva de inseguridad, o desarrollar una función simbólico-

[4] En el mismo estudio se constató que en los delitos de discurso de odio en un sentido estricto la ideología es el principal motivo discriminatorio en el procesamiento (y el tercero en las condenas). También se observó, al indagar en este motivo, que la persecución (y condena) del discurso de izquierda es superior al de derecha, *ibídem*, pp. 11 y ss., pp. 15 y ss.

En el citado informe sobre la evolución de los delitos e incidentes de delitos de odio se señala que la ideología fue el primer motivo en los hechos conocidos registrados en el 2023 (junto a la orientación sexual e identidad de género) y el tercero en el año 2024.

[5] Estas se suelen someter a diversas evaluaciones (por ejemplo, el Strict Scrutiny test en USA y el Oaks Test en Canada) para valorar su racionalidad. Estas suelen incluir tanto una estimación de su potencial eficacia, como un análisis sobre la existencia de alternativas regulatorias menos restrictivas con equivalente eficacia.

# El delito de discurso de odio como instrumento preventivo



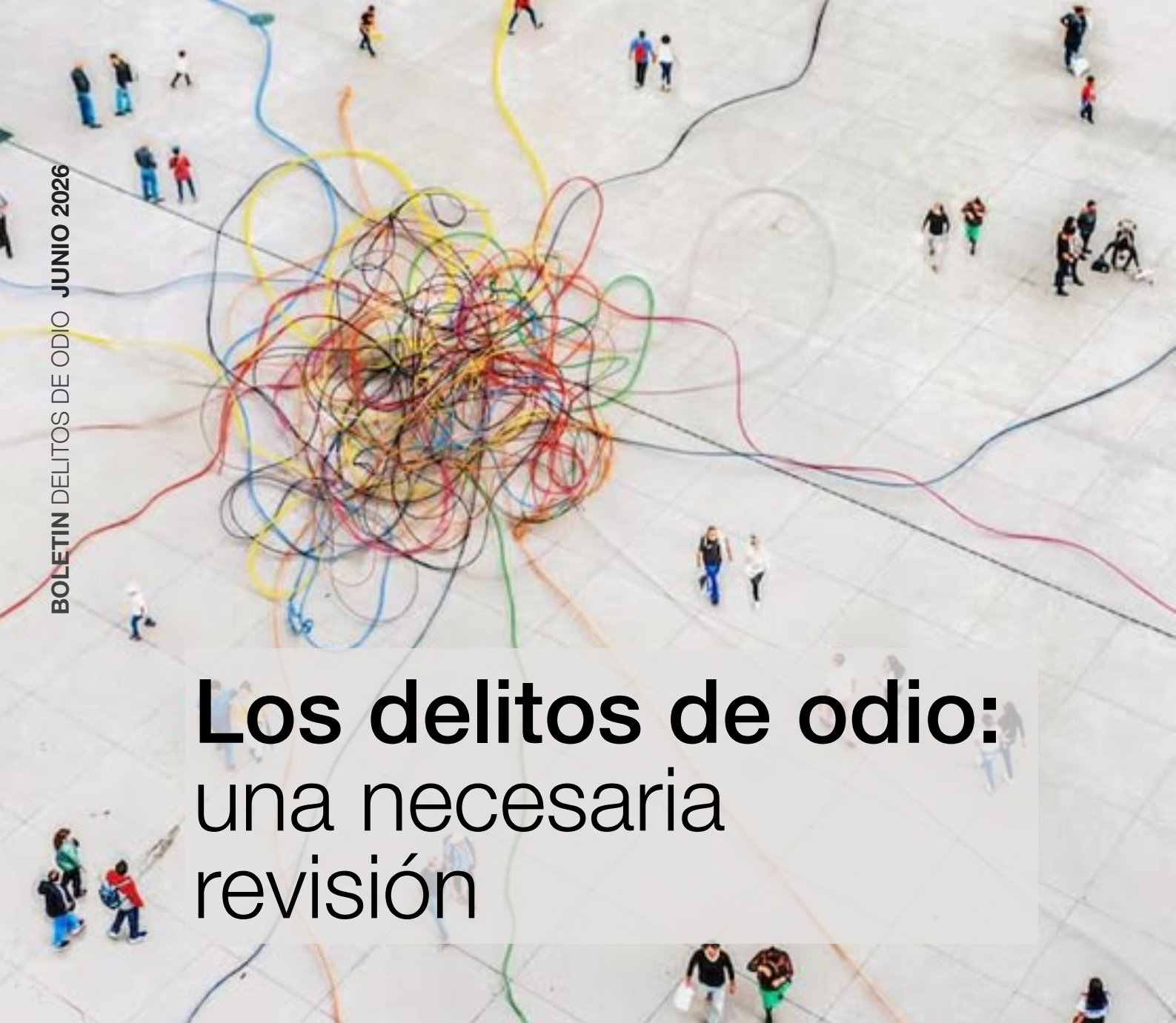
expresiva consistente en la reafirmación de valores sociales y democráticos esenciales y «bloquear» las manifestaciones opuestas que los ponen en peligro. Ahora bien, en ambos casos se justifica el recorte de la libertad de expresión con independencia del impacto preventivo que pueda tener la intervención penal en relación con el daño objetivo conexo con el discurso de odio. Del mismo modo, implica la introducción de un delito de opinión que define la lesividad por el contenido ideológico de lo expuesto y el grado de rechazo social que causa.

Por otro lado, la visión penalcentrista del combate contra el discurso de odio dominante, que mantiene que este es el instrumento preventivo más eficaz y el único que evidencia una firme oposición ante las declaraciones de odio, es errónea. Omite que estas pueden estar abarcadas por la libertad de expresión y que, cuando supongan un exceso en su ejercicio, se pueden utilizar otros mecanismos legales distintos al derecho penal que aseguran una restricción escalonada y proporcional de esta libertad[6]. Aparte de esto, se apoya en una falsa dicotomía entre reacción penal ante el discurso de odio y permisividad/indiferencia.

Este enfoque es igualmente perjudicial. Coloca el foco del debate en la regulación penal y sus dificultades de aplicación, con una clara obsesión por su expansión y por facilitar la obtención de condenas. Pierde de vista la discriminación estructural existente que, hasta cierto punto, queda banalizada al parecer reducida a agresiones aisladas, judicializadas según un criterio selectivo que con frecuencia no se relaciona con un factor discriminatorio. No demanda estudios empíricos sobre el alcance del daño que pueden producir estas declaraciones (prevalecen modelos penales de ofensividad del discurso de odio contruidos en parte sobre conjeturas y presunciones sin basarse en evidencias), ni sobre la eficacia de las medidas sancionatorias, ni sobre la aptitud que tienen otras estrategias preventivas. Puede producir un doble efecto de desaliento: institucional, en el uso de otros mecanismos formales de intervención, y social, en las respuestas informales, que corren el riesgo de quedar debilitadas con la promesa de una actuación penal redentora que nos exime de plantearnos si tenemos el deber y la posibilidad de enfrentarnos contra-argumentalmente a los discursos de odio.

---

[6] Pasa por alto la diferencia, según la responsabilidad que se pueda derivar de lo expuesto públicamente, entre discurso de odio lícito (amparado por la libertad de expresión), ilícito (civil y/o administrativamente) e ilícito penal, e insiste únicamente en esta última opción.



# Los delitos de odio: una necesaria revisión

**Rosario DE VICENTE MARTÍNEZ**

Catedrática de Derecho penal. Universidad de Castilla la Mancha

## **I. De algunos casos y de algunos delitos**

Antes de abordar la necesaria revisión de los denominados delitos de odio, es necesario exponer una serie de casos que sirvan como aperitivo para la reflexión.

En primer lugar, hay que hacer referencia a los delitos contra los sentimientos religiosos. En este ámbito, uno de los casos que mayor resonancia mediática ha tenido en el campo del delito de escarnio contra los sentimientos religiosos es el que concierne a un cortometraje realizado por Javier Krahe donde el cantautor cocina un cristo al horno para promocionar su nuevo disco. Meterse a cocinero le costó a Javier Krahe sentarse en el banquillo, acusado de un delito de escarnio hacia los sentimientos religiosos. La sentencia fue absolutoria.

No menor resonancia tuvo el Auto de 28 de marzo de 2017 de la Audiencia Provincial de Sevilla mediante el que se revocaba el sobreseimiento acordado frente a la imputación por un delito contra los sentimientos religiosos a tres ciudadanas que, con fines reivindicativos de carácter feminista, habían sacado en procesión –«Procesión del coño insumiso»- la imagen de una vagina de grandes dimensiones a la que, imitando la iconografía de la Virgen, se le había puesto mantilla y corona.

El 25 de abril de 2016 en la red social *Instagram* Daniel Cristian manipuló el rostro de la imagen de Jesús Despojado, titular de la cofradía hermandad de la amargura, haciendo figurar en la misma su propia cara, acción que le costó al joven artista una condena: multa de 480 euros. La sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 1 de Jaén 59/2018, de 7 de febrero, como todas las sentencias por conformidad, es breve, tan solo tres páginas a lo largo de las cuales el Juez afirma: «un manifiesto desprecio y mofa de la misma y con el propósito de ofender los sentimientos religiosos de sus miembros, realizó una vergonzosa manipulación del rostro de dicha imagen».

Junto al «caso Javier Krahe», el caso más mediático de los últimos años de entre todos los que han tenido como objeto el artículo 525 del Código penal, ha sido el «caso Dani Mateo». Los hechos tuvieron lugar durante una emisión del programa satírico «El intermedio», del canal de televisión «La sexta». En él, el humorista Dani Mateo comentaba distintos aspectos del Valle de los Caídos, entre ellos que «el Valle de los Caídos alberga la cruz cristiana más grande del mundo, con doscientas toneladas de peso y ciento cincuenta metros de altura, el triple de lo que mide la torre de Pisa. Y eso es porque Franco quería que esa Cruz se viera de lejos. Normal, porque ¿quién va a querer ver esa mierda de cerca?».

Presentada querrela por estos hechos, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 4 de Pozuelo de Alarcón archivó la causa mediante Auto 413/2017, de 30 de octubre. Y ello porque, a juicio del magistrado, no concurre «ni siquiera el elemento objetivo del tipo penal».

Dentro de una iglesia católica, unas diez personas al comenzar la misa se levantaron y gritaron la consigna: «aborto, libre y gratuito», en contra del proyecto de reforma de la ley del aborto que por aquel entonces ultimaba el Partido Popular, al tiempo que se exhibía en la zona del altar una pancarta en la que se leía «fuera rosarios de nuestros ovarios». La misa se paralizó durante unos dos o tres minutos. El resultado de tal acto fue una condena al acusado como autor responsable de un delito contra los sentimientos religiosos, sin la concurrencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal a la pena de seis meses de prisión, con expresa imposición de las costas causadas[1]. La Sala rechazó que el recurrente estuviera ejerciendo su libertad de expresión, porque esta tiene límites, y en este caso colisionaba con el derecho a la libertad religiosa del sacerdote y los feligreses reunidos en la misa para expresar colectivamente sus creencias a través del culto. La sentencia de la Audiencia Provincial de Girona fue confirmada por el Tribunal Supremo en 2018[2] y ratificada

---

[1] Sentencia de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Girona 201/2017, de 28 de abril

[2] Sentencia del Tribunal Supremo 620/2018, de 4 de diciembre.

posteriormente por el Tribunal Constitucional en sentencia 192/2020, de 17 de diciembre, si bien adoptó esta decisión dividida con una votación de ocho a tres[3].

Estamos ante una peligrosa tendencia expansiva de la que no se han librado las expresiones satíricas y las críticas hacia la religión mayoritaria, que a fuerza de colocarles el cartel de delitos de odio están dando nueva vida a los olvidados delitos de escarnio contra los sentimientos religiosos (artículo 525). Estos delitos surgieron históricamente con el fin único y específico de asegurar la indemnidad de la religión católica en su carácter de confesión oficial del Estado. El objeto de protección era la confesión religiosa mayoritaria y nada tenía que ver con la libertad religiosa ni mucho menos con la discriminación[4].

Cuando se aprobó la Constitución española de 1978 y se declaró el carácter aconfesional del Estado se abogó por su supresión mayoritariamente, de la que deja constancia el declive paulatino que hubo en la práctica judicial, pues se entendía que la finalidad de ofender los sentimientos religiosos se consideraba contrarrestado cuando la supuesta ofensa se inscribía en el contexto de una representación artística, de un acto de protesta, etc. Así en el caso del cortometraje de Javier Krahe, el Juzgado de lo Penal núm. 8 de Madrid absolvió sobre la base de que «la sátira y el recurso a lo irreverente son herramientas frecuentes en las expresiones artísticas de contenido crítico, sobre todo cuando la crítica se dirige hacia los ámbitos más poderosos de la sociedad, como sucede con la religión católica»[5].

Esta interpretación restrictiva arrinconó estos delitos. Sin embargo, se observa recientemente un cambio de tendencia, seguramente por el efecto expansivo de los delitos de odio. Cada vez son más las querellas impulsadas por personas o asociaciones vinculadas a la iglesia católica que introducen ahora la idea de odio o discriminación por motivos religiosos como elemento constitutivo de la conducta denunciada. En esta línea la Audiencia de Sevilla reabrió el caso conocido como «Procesión del coño insumiso», que había sido archivado en la instancia.

Los delitos contra la libertad religiosa, como describe a la perfección Bages Santacana, están viviendo una especie de segunda juventud, si bien mientras languidecían no molestaban a

---

[3] El Ministerio Fiscal había interesado que se otorgara el amparo por vulneración de los derechos del demandante a la libertad ideológica y de expresión y el derecho a la legalidad penal y se declarara, por tanto, la nulidad de la sentencia de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Girona de 28 de abril de 2017 y de la sentencia de 4 de diciembre de 2018 dictada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional decidió desestimar el recurso. Hay, no obstante, un voto particular que formulan el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos y la magistrada María Luisa Balaguer Callejón en el que consideran que la sentencia hubiera debido ser estimatoria por vulneración del derecho a la libertad de expresión. Otro voto particular lo formula el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón al discrepar tanto de la fundamentación como del fallo de la sentencia pues «la libertad de expresión sobre asuntos de interés general es la esencia de la democracia. Por lo que la utilización de sanciones penales privativas de libertad frente al ejercicio de este derecho constitucional no resulta proporcionada ni necesaria en una sociedad democrática para la protección exclusiva de unos sentimientos íntimos supuestamente ofendidos, cuando dicha libertad se ejercita pacíficamente, y sin incitación al odio ni a la violencia».

[4] Vid. más ampliamente, CUGAT MAURI, M., «Sentimientos religiosos y libertad de expresión», en QUERALT JIMÉNEZ / CARDENAL MONTRAVETA (dirs.), *Derecho penal y libertad de expresión*, Atelier, Barcelona 2021, pp.137 y ss.

[5] LAURENZO COPELLO, P., «Sentimientos religiosos y delitos de odio: un nuevo escenario para unos delitos olvidados», en *Liber Amicorum. Estudios Jurídicos en Homenaje al Prof. Dr. Dr. H. C. Juan M<sup>a</sup> Terradillos Basoco*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 1296 y ss.

## “La protección de los sentimientos religiosos es un contrasentido en un Estado aconfesional”

nadie, ahora que han dejado de palidecer, presentan una serie de problemas que no pueden ser disimulados o camuflados sin más, lo que convierte en más necesario que nunca articular respuestas adecuadas a los interrogantes que su configuración actual plantea[6].

El confuso escenario de los delitos de odio ha llevado a que la difamación de las religiones se haya relacionado con el odio y, por tanto, con los delitos de odio. Como ya advirtió en 2008 la Comisión Europea para la democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia): «La aplicación de la legislación sobre odio debe hacerse con mesura para evitar un resultado en el que unas restricciones que se dirigen potencialmente a proteger minorías contra abusos, extremismos o racismo tengan el efecto perverso de acallar las voces opositoras y disidentes, silenciar a las minorías y reforzar el discurso y la ideología dominante en materia política, social y moral».

Todos estos casos merecerán, si se quiere, un reproche ético o moral, pero nada más. La protección de los sentimientos religiosos es un contrasentido en un Estado aconfesional. Sancionar penalmente la reproducción de caricaturas, los montajes fotográficos o las procesiones de vaginas termina por convertir en caricatura al propio Código Penal, al caer en una burda desproporción punitiva. Como afirma Terradillos Basoco, no parece aconsejable

someter al sistema penal al reto de tutelar estados colectivos de ánimo[7].

En segundo lugar, es preciso abordar los delitos de enaltecimiento del terrorismo. En este escenario hay que mencionar al rapero Pablo Hásel, quien publicó diversos tuits en su perfil de *Twitter* en los que se vertían comentarios ofensivos, hostiles, insultantes contra la Corona, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otras instituciones, y frases ensalzando a organizaciones terroristas y a sus miembros. Pablo Hásel fue condenado a dos años y un día de prisión por enaltecimiento del terrorismo (con agravante de reincidencia) y una multa de 24.300 euros por injurias a la Corona y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En 2016 el juez dictó prisión provisional sin fianza para los titiriteros Alfonso Lázaro de la Fuente y Raúl García Pérez, por ensalzar a ETA. La causa posteriormente fue cerrada por la Audiencia Nacional. Los titiriteros fueron absueltos tras cinco días en prisión provisional.

César Strawberry, cantante de Def Con Dos, osó publicar en *Facebook* seis chistes de contenido diverso relativo a determinados atentados terroristas y sus víctimas. El cantante fue absuelto del delito de enaltecimiento del terrorismo por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en sentencia 20/2016, de 18 de julio. El argumento principal fue que no había

[6] BAGES SANTACANA, J., «La discutida legitimidad de la protección jurídico-penal de los sentimientos religiosos. De la publicación de caricaturas de Mahoma a Willy Toledo», *La Ley Penal*, núm. 140, 2019.

[7] TERRADILLOS BASOCO, J. M<sup>a</sup>., «Ideología y valores religiosos en el Código penal. La reforma (siempre pendiente)», *Laicidad y Libertad. Escritos jurídicos*, n.º. 10, vol. I, 2020, p. 420.

quedado acreditado que el acusado «con estos mensajes buscarse defender los postulados de una organización terrorista, ni tampoco despreciar o humillar a las víctimas». Recurrida en casación por el Ministerio Fiscal, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en su sentencia 4/2017, de 18 de enero[8], casa la sentencia absolutoria de la Audiencia Nacional y condena a César Strawberry como autor de un delito continuado de enaltecimiento del terrorismo o humillación a las víctimas a un año de prisión y seis años y seis meses de inhabilitación absoluta por humillar con *tuits* a las víctimas del terrorismo. Presentado recurso de amparo y admitido a trámite, el Pleno del Tribunal Constitucional, con ponencia del Magistrado Xiol Ríos, en sentencia 35/2020, de 25 de febrero[9], resuelve a favor del recurrente y anula la sentencia del Tribunal Supremo al considerar que las expresiones utilizadas quedan abarcadas por el derecho fundamental a la libertad de expresión.

Cassandra Vera, publicó en la red social Twitter, entre 2013 y 2015, doce tuits sobre la llamada operación Ogro, esto es, el atentado perpetrado por ETA en 1973 contra Carrero Blanco. Entre estos tuits figuraban los siguientes: «ETA impulsó una política contra los coches oficiales combinada con un programa espacial», «Kissinger le regaló a Carrero un trozo de la luna, ETA le pagó el viaje a ella», «Película: 'A tres metros sobre el cielo'. Producción: ETA films. Director: Argala. Protagonista: Carrero Blanco. Género: Carrera espacial».

Cassandra fue condenada por la Audiencia Nacional en su sentencia 9/2017, de 29 de marzo, a un año de prisión y siete meses de inhabilitación absoluta por humillación a las víctimas del terrorismo. Posteriormente fue absuelta por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en sentencia 95/2018, de 26 de febrero, aunque estigmatizada y masacrada socialmente. La sentencia, de la que fue ponente el Magistrado Alberto Jorge Barreiro, resalta que eran mensajes centrados en repetir chistes ya conocidos en los que se juega en clave de humor con la forma singular, mediante la voladura del vehículo de Carrero, en la que se perpetró el atentado y recuerda que desde el atentado, perpetrado en 1973, y ya desde las fechas próximas a su comisión, se han inventado innumerables chistes, y en todos ellos la clave de humor recaía en el hecho de que el vehículo surcara el espacio y acabara cayendo dentro de un edificio. Para los Magistrados «la oxidación o agotamiento del tema en clave de humor negro permiten considerar que ya no estamos ante acciones especialmente perversas que tienen como objetivo específico la humillación y el descrédito de las víctimas»; y concluyen: «Y en cuanto al menoscabo de los valores personales de los familiares directos y descendientes de la víctima (...), la forma de enfocar la burla, el contexto en que lo hizo y el

---

[8] La sentencia cuenta con un voto particular que formula el Magistrado Perfecto Andrés Ibáñez para quien tendría que haberse desestimado el recurso del Ministerio Fiscal: «Lo que mueve este voto particular es, sencillamente, la convicción de que ningún derecho penal de inspiración constitucional y democrática puede ser potestativamente expansivo. Y que cuando ya las propias disposiciones legales acusan este grave defecto -presente de forma paradigmática en legislaciones como la antiterrorista, denunciada, no sin fundamento, como una suerte de derecho penal de excepción- es función del intérprete-aplicador, el judicial sobre todo, contener tal recusable desbordamiento de la que, por su virtud, deja de ser la última o extrema ratio».

[9] Un comentario a esta sentencia puede verse en GARCÍA AMADO, J.A., «Sobre la sentencia del TC 35/2020 en el conocido como caso Strawberry o de la eterna cuestión de si el TC es un tribunal de supercasación», *Almacén de Derecho*, abril 2020. La sentencia cuenta con el voto particular del magistrado Montoya Melgar para quien el amparo solicitado debería haberse desestimado porque: «expresiones como las vertidas en el caso que nos ocupa conllevan una segunda victimización de los ofendidos por el delito de terrorismo, que multiplica su sufrimiento al obligarles a recordar episodios tan dolorosos. No hay razón alguna para que esas víctimas tengan que soportar, además, burlas y escarnios, con la indiferencia del Estado, inermes ante un ataque directo a su dignidad y sin que el Derecho penal pueda ser utilizado legítimamente, con una finalidad también preventiva, para su defensa».



hecho de que no la centrara en las circunstancias personales privadas y públicas del acusado, sino en el chiste fácil y de mal gusto relacionado con la forma en que se produjo el atentado terrorista, excluye que se trate de un supuesto subsumible en la norma penal».

El rapero Valtònyc, en sus canciones, incluyó referencias a las organizaciones terroristas ETA y GRAPO y el deseo de que atentaran contra determinados políticos, miembros de la Casa Real, etc. Condenado a tres años y seis meses de prisión por la Audiencia Nacional en 2017 por los delitos de enaltecimiento del terrorismo, injurias a la Corona y humillación a las víctimas, el rapero se fugó a Bélgica, país que rechazó su extradición. Tras seis años en aquel país, Valtònyc regresó a España tras el Auto de la Audiencia Nacional de 22 de marzo de 2023, en el que declara prescrita la pena de prisión y se acuerda «dejar sin efecto cuantas órdenes se hubieran librado para la busca y captura del condenado José Miguel Arenas Beltrán en orden al cumplimiento de la pena pendiente».

En estos últimos tiempos hemos visto como se enjuiciaba y, en muchos casos, se condenaba a raperos, tuiteros y artistas (músicos, actores, cineastas..) por emitir expresiones que a muchos de nosotros nos provocan rechazo, nos ofenden y nos duelen, pero hay que aprender a distinguir lo

que es mal gusto de lo que es delito. Como decía la magistrada del Tribunal Constitucional Adela Asúa, en el voto particular contra la condena por ofensas a la corona que acabó anulando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: «la crítica malsonante, las manifestaciones políticamente incorrectas, los gestos o actos desabridos, de mal gusto o de impactante exageración, no quedan expulsados del campo legítimo de la libertad de expresión».

Sorprende además que aparezcan ahora precisamente las condenas por delitos de enaltecimiento del terrorismo, cuando ETA ha cesado su actividad criminal.

En las condenas por delitos de enaltecimiento al terrorismo (artículo 578 del Código penal) se han impuesto dos líneas jurisprudenciales contradictorias que no ayudan a la seguridad jurídica ni a resolver el conflicto que genera la interpretación y aplicación de este tipo penal con el derecho a la libertad de expresión.

Además, hay que tener en cuenta que la Directiva de la UE 2017/541, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo, en su considerando (10), exige que la conducta de enaltecimiento se tipifique cuando conlleve el riesgo de que puedan cometerse actos terroristas. Esto significa que la interpretación judicial del artículo 578

[10] La sentencia cuenta con los votos particulares discrepantes de los magistrados: Encarnación Roca Trías, Andrés Ollero Tassara, Juan Antonio Xiol Ríos, María Luisa Balaguer Callejón y Cándido Conde-Pumpido Touron.

del Código penal debería tener siempre en cuenta si la finalidad por la que se han realizado los actos de «enaltecimiento o humillación» es la de procurar que el mensaje, al menos indirectamente, mueva a otros a cometer delitos de terrorismo. Así lo establecen algunas sentencias de la Sala II del TS. Sin embargo, en otras, el tipo penal no precisa la acreditación de con qué finalidad se ejecutan los actos de enaltecimiento o humillación.

Esta contradicción explica que casos como el del cantante de DEf con Dos fuera absuelto por la Audiencia Nacional y, en cambio, condenado a un año de prisión por la Sala II del Tribunal Supremo. Y, a la inversa, que en el caso de la tuitera Casandra Vera fuese condenada por la Audiencia Nacional a un año de prisión por enaltecimiento del terrorismo y absuelta por el Tribunal Supremo.

También es preciso, en tercer lugar, hacer una referencia a las injurias a la Corona (artículo 490.3 del Código penal). La quema de las fotos de los Reyes resultó delictiva por suponer una incitación al odio a la Monarquía. La sentencia del Tribunal Constitucional 177/2015, de 22 de julio abrió la aplicación del denominado «discurso del odio» a supuestos que nada tienen que ver con la protección jurídico penal de personas o grupos vulnerables por motivaciones racistas, xenófobas, antisemitas, homófobas, etc. En dicho caso se enjuiciaba la adecuación a la legalidad penal y constitucional de la quema de fotos de los Reyes eméritos en una plaza pública de la ciudad de Girona con motivo de su visita.

Al ser los sujetos pasivos, miembros de una Institución pública como es la Corona, la protección jurídico-penal de su honor viene expresamente prevista en otros preceptos penales distintos a los del artículo 510, específicamente en el artículo 490.3 del Código penal. Sin embargo, para el Tribunal Constitucional: «quemar públicamente el retrato de los Monarcas es un acto no sólo ofensivo sino también incitador al odio, en la medida en que la cremación de su imagen física expresa, de un modo difícilmente superable, que son merecedores de exclusión y odio».

En el voto particular discrepante de la Magistrada Adela Asúa, en la misma línea de la del Magistrado Juan Antonio Xiol, se critica el contenido de la sentencia por vincular el «discurso del odio» a hechos que son propios de un discurso antimonárquico, que nada tiene que ver con la discriminación y exclusión social de colectivos secularmente vulnerables.

Los criterios de los votos particulares minoritarios son los que deberían haberse impuesto, a la vista de la posterior sentencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de marzo de 2018 (Caso Stern Taulats y Roura Capellera), que ha condenado en este caso a España por violación del artículo 10 del Convenio, ha eliminado la condena de los acusados, que además deberán ser indemnizados, al entender que actuaron en el ejercicio de la libertad de expresión.



“ la interpretación judicial del artículo 578 del CP debería tener siempre en cuenta si la finalidad por la que se han realizado los actos de enaltecimiento o humillación es la de procurar que el mensaje mueva a otros a cometer delitos de terrorismo

En cuarto lugar, hay que hacer alusión al delito de ultraje contra la patria (artículo 543 del Código penal). En un primer momento, en su modalidad de ultraje a la bandera. En 2014, durante un izado oficial de la bandera, un sindicalista gritó: «Hay que prenderle fuego a la puta bandera». El sindicalista fue condenado primero por el Juzgado de lo Penal núm. 1 de Ferrol en sentencia de 22 de marzo de 2017, como autor de un delito de ultrajes a España del artículo 543 del Código penal y le impuso una pena de siete meses de multa con una cuota diaria de seis euros, con la responsabilidad subsidiaria, en caso de impago, prevista en el artículo 53 del Código penal. Interpuesto recurso de apelación, la sentencia fue confirmada por la Audiencia Provincial de A Coruña en sentencia de 8 de febrero de 2018 y, finalmente, un Pleno del Tribunal Constitucional, dividido en dos bloques[10], en sentencia 190/2020, de 15 de diciembre, aprobaba con un solo voto de diferencia una sentencia que establecía que los ultrajes a la bandera de España no están amparados por la libertad de expresión y, por tanto, desestima el recurso de amparo presentado por el sindicalista[11].

¿Quemar la bandera? Frente al paradigma norteamericano, caracterizado por la idea de tolerancia a partir de la interpretación de la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de 1787 según la cual el Congreso no puede aprobar medidas que limiten la libertad de expresión o impidan una práctica religiosa, el modelo europeo ha sido tradicionalmente más restrictivo con la libertad de expresión como consecuencia de la mayor protección que brinda a otros derechos que entran en conflicto con aquélla, como el honor, la no discriminación o la libertad religiosa, y frente al rotundo «No

Law» de la Primera Enmienda, en las Constituciones europeas se articulan amplias cláusulas de limitación de la libertad de expresión.

Bajo la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos gozan de protección todos los tipos de discursos. Desde la sentencia dictada en el Caso Roth de 1957, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha declarado que todas las ideas (no ortodoxas, controvertidas, odiosas para el clima social dominante) tienen la completa protección de la Primera Enmienda. Así en 1989 en el caso Texas vs Johnson dictaminó que quemar la bandera de las barras y estrellas no era un delito sino una manifestación de la libertad de expresión. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos rechazó por cinco votos a cuatro la Ley aprobada por el Congreso, a iniciativa de la Administración Bush, que consideraba la quema de una bandera estadounidense como un acto de profanación. Con su sentencia, el Tribunal Supremo mantiene la idea de que quemar la bandera es un acto «libre» y una «manifestación de libertad de expresión», un derecho del que los norteamericanos gozan gracias a la Primera Enmienda de su Constitución. El juez William Brennan, el miembro más liberal del Tribunal Supremo, declaró: «A pesar de que el ultraje a la bandera es profundamente ofensivo para muchos, el Gobierno no puede prohibir la expresión de una idea, simplemente porque la sociedad crea que esa idea es ofensiva» y añadió: «la bandera simboliza las ideas de libertad, igualdad y tolerancia, ideas que los norteamericanos han defendido a lo largo de nuestra historia; la bandera representa el espíritu de nuestro compromiso con todos esos ideales».

[11] Sobre este caso, Vid. DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M., «Aproximación a los límites de la libertad de expresión desde la teoría general de la antijuridicidad penal. Los delitos de “odio” y los ultrajes a España», en QUERALT JIMÉNEZ, J., CARDENAL MONTRAVETA, S. (dirs.), *Derecho penal y libertad de expresión*, Atelier, Barcelona, 2021, pp. 45 y ss., que llega a la conclusión, compartida, de que el artículo 543 debe desaparecer.

En el sistema norteamericano la libertad de expresión no solo es el derecho constitucional más apreciado, sino también uno de los símbolos culturales más importantes de los Estados Unidos, lo que contrasta, en parte, con el sistema europeo.

También como ultraje contra la patria, ahora en su modalidad de ultraje a los símbolos, se ha intentado apreciar en los casos de pitada al himno nacional y al rey. Así en las sonadas pitadas al rey y al himno nacional en la final de la Copa del Rey de 2015, los delitos alegados fueron el delito de injurias a la corona del artículo 490.3 y el delito de ultrajes a España del artículo 543. La sentencia 35/2017, de 21 de diciembre, del Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional impuso al acusado la pena de doce meses de multa con cuota diaria de 20 euros, en total una multa de 7.200 euros. Recurrída la sentencia, la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en sentencia 14/2018, de 4 de mayo, absolvió al entender que «la acción llevada a cabo por el acusado se enmarca en la libertad de crítica, más cuando la misma sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quienes se dirige, pues así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe sociedad democrática». Ya antes, en 2009, con ocasión de la pitada al himno nacional en la final de la Copa del Rey de 2009, el Auto del Juzgado de Instrucción núm. 1 de la Audiencia Nacional de 15 de julio de 2009, ya había advertido que «la pitada efectuada durante la llegada del Rey, durante la interpretación del himno nacional así como la colocación de pancartas con el lema (“Good bye Spain”), están amparadas por la libertad de expresión, y no pueden considerarse difamatorias, injuriosas o calumniosas, ni mucho menos que propugnen el odio nacional o ultraje a la nación; no siendo merecedoras de reproche penal».

## II. De algunas causas y del «odio»

La mayor parte de la doctrina española se muestra reticente a la pretensión de que toda manifestación de rechazo o animadversión pueda ser considerada un delito de odio, cosa distinta es lo que sucedió cuando el Tribunal Supremo en sentencia 77/2018, de 9 de febrero, condenó al acusado en base al artículo 510 del Código penal, a dos años y seis meses de prisión y multa de nueve meses con una cuota diaria de cuarenta euros, como autor de un delito de incitación al odio por razones de género. Las manifestaciones vertidas en sus dos cuentas de la red social *Twitter* eran ciertamente graves: tales como: «53 asesinadas por violencia de género machista en lo que va de año, pocas me parecen, con la de putas que hay sueltas», - «2015 finalizará con 56 mujeres asesinadas, no es buena marca, pero se hizo lo que se pudo, a ver si en 2016 doblamos esta cifra», - «Beatriz era feminista y se tiró al río porque las mujeres se mojan por la igualdad» o «A mí me gusta follar contra la encimera y los fogones, porque pongo a la mujer en su sitio, por partida doble».

Considera el Tribunal Supremo que procede la condena a dos años y medio de prisión (apreciando la agravación de haberse publicado tales comentarios en internet), al entender que el 510 «sanciona a quienes fomentan la discriminación, el odio, o la violencia, considerando el hecho central la emisión de calificativos o expresiones que contienen mensajes de odio, bastando para la generación del peligro con la emisión de un mensaje propio del discurso del odio, cuya antijuridicidad surge sin necesidad de una exigencia que vaya más allá del propio discurso que contiene el mensaje de odio y que por sí mismo es contrario a la convivencia, por eso se considera lesivo...».

Asimismo, un mensaje en *Twitter* le valió a su autor que el Juzgado de lo Penal núm. 2 de Avilés le condenará a un año de prisión al entender que existía un delito de odio al justificar en



**“  
La Justicia  
también se ha  
propuesto  
acabar con los  
insultos racistas  
y xenófobos en  
el deporte y  
castigar con el  
Código penal  
este tipo de  
conductas por  
entender que  
incitan al odio”**

Twitter el asesinato de García Lorca por maricón. Posteriormente la Audiencia Provincial de Asturias, en sentencia de 26 de noviembre de 2018 entendió que esos mensajes no constituían un delito de provocación al odio a todo el colectivo homosexual: «La publicación no incita, estimula o instiga directamente la ejecución contra el grupo de conductas delictivas, agresivas o peligrosas»; por lo que fue absuelto del delito de incitación al odio. Para la Audiencia «debe distinguirse entre una opinión exteriorizada que sugiere que su autor odia a un grupo, de otra diferente que, para el fin de la respuesta penal, incite, estimule o instigue directamente la ejecución contra el grupo de conductas delictivas, agresivas o peligrosas, y esto no se observa con la publicación criminalizada».

La Justicia también se ha propuesto acabar con los insultos racistas y xenófobos en el deporte y castigar con el Código penal este tipo de conductas por entender que incitan al odio. Así, entre otros, en el partido de fútbol alevín entre el Club Atlético Ranilla-B y Helios-A jugado el 28 de enero de 2017, ante los insultos al árbitro guineano, Mamadou B.S., tales como «me cago en tu raza», «hijo de la gran puta», «me cago en tus muertos», «negro, negrito, negro de mierda, me cago en tu raza, vete al desierto que es donde tienes que estar, te vamos a dar una paliza que no se te van a ver los moratones porque eres un negro de mierda», la sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 2 de Zaragoza 83/2018, de 26 de marzo, apreció un delito de incitación al odio del artículo 510.2.a) del Código penal y les impuso a ambos acusados las penas de nueve meses de prisión, multa de ocho meses a razón de seis euros, cuatro años de inhabilitación especial para profesión u oficio en el ámbito docente, deportivo y de tiempo libre y a indemnizar a la víctima, Mamadou B.S., en la cuantía de 500 euros en concepto de daños morales.

Ante el incremento de los discursos de contenido racista, xenófobo y homófobo en el ámbito deportivo dirigidos en especial contra jugadores de fútbol, pero también contra árbitros, la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado en la Memoria de la Fiscalía de 2025 pone especial énfasis en la deficiente regulación del Código Penal para afrontar este fenómeno delictivo, que obliga a los fiscales a calificar este tipo de hechos por delito contra la integridad moral del artículo 173.1 del Código Penal con agravante de discriminación racista del artículo 22.4 del Código Penal, porque es el único precepto que permite imponer penas de prohibición de acceso a los estadios. Por ello, considera deseable que se llevara a cabo una reforma legislativa en este sentido que permitan incluir los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución

dentro del catálogo de delitos establecidos en el artículo 57 del Código Penal y en los que es posible solicitar y acordar penas de prohibición y acercamiento[12].

## 1. Las medidas para luchar contra el «odio»

Parece que asistimos irremediabilmente a un incremento de los denominados delitos de odio, lo que ha propiciado que, para luchar contra este fenómeno, en España desde hace unos años se hayan puesto en marcha políticas públicas, iniciativas y medidas específicamente destinadas a combatirlo. Así, en noviembre de 2011 el entonces Ministerio de Trabajo e Inmigración aprobaba la Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, que contempla entre sus objetivos y acciones a desarrollar «la promoción de mecanismos de detección y protocolos de intervención en caso de incidentes o actitudes racistas, xenófobas o discriminatorias».

Desde 2014 las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuentan con un Protocolo de Actuación para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación.

---

[12] En la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2025, pp. 1002 y ss., se puede leer: “los insultos pueden tener encaje, de una parte y de una forma general en el artículo 173.1 del Código Penal como delito contra la integridad moral, al que le sería de aplicación la agravante genérica de discriminación del artículo 22.4, y de otra en el artículo 510.2 a) del Código Penal.

En el momento actual, la tesis del Ministerio Fiscal defendiendo la trascendencia penal de los insultos discriminatorios con humillación pública ha sido avalada recientemente por el Tribunal Supremo en sus sentencias 763/2025, de 31 de enero, que confirma las sentencias de la Audiencia Provincial de Barcelona y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, y la 481/2025, de 5 de febrero, que confirma las sentencias dictadas por la Audiencia Provincial y el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

En aplicación de dichos criterios, se han abierto diligencias de investigación preprocesal en diferentes fiscalías a lo largo de todo el territorio nacional. En Valencia y Cartagena se continúa con la instrucción de diversos casos por insultos racistas en el ámbito deportivo y se han formulado escritos de acusación tales como por los insultos racistas sufridos por un jugador de fútbol del Real Madrid C. F., en el encuentro de fútbol de 1.ª división (correspondiente a la 15.ª jornada) con el Real Valladolid C. F., que tuvo lugar el 30 de diciembre de 2022 en el estadio José Zorrilla, formulando acusación contra cinco personas.

Fruto de las acusaciones basadas en los criterios anteriores, se han obtenido las tres primeras sentencias condenatorias de conformidad por delito contra la integridad moral del artículo 173.1 CP, con la agravante de discriminación por motivos racistas del artículo 22.4 CP. Dichas sentencias, han sido dictadas por Juzgados de Instrucción de Valencia, Parla y Palma de Mallorca, en el correspondiente procedimiento de diligencias urgentes o juicio rápido.

En estas sentencias, se han impuesto penas accesorias como la prohibición de acudir al lugar del delito, ya fuera el estadio de fútbol o el foro digital, y reglas de conducta que condicionan la suspensión, como la obligación de participar en programas de tratamiento de la igualdad de trato y no discriminación y el cumplimiento de las prohibiciones impuestas.

Se ha de señalar que, si bien estas sentencias han tenido como víctimas a conocidos jugadores de fútbol de primera división, la posición adoptada por la Fiscalía a través de las conclusiones de las jornadas de especialistas en relación a los insultos discriminatorios con componente de humillación pública y las referidas sentencias que se han dictado, están permitiendo abordar delitos de motivación racista cometidos en espectáculos deportivos de fútbol base, donde este tipo de hechos es también frecuente. Sirva a título de ejemplo la sentencia del Juzgado de Menores n.º 1 de Pontevedra de 9 de octubre de 2024, confirmada por la Audiencia Provincial, Sección 5.ª, en sentencia de 11 de diciembre del mismo año, por la que se condenó por dos delitos del artículo 510.2 a) CP a dos menores de edad que, durante un partido de fútbol, hicieron en varias ocasiones, con un fin claramente denigrante, sonidos onomatopéyicos imitando al mono contra un jugador de color negro, menor de edad, de origen etíope”.



**Parece que asistimos irremediamente a un incremento de los denominados delitos de odio, lo que ha propiciado que, para luchar contra este fenómeno, en España desde hace unos años se hayan puesto en marcha políticas públicas, iniciativas y medidas específicamente destinadas a combatirlo.**

En septiembre de 2015, se firmó un Convenio marco de cooperación y colaboración suscrito entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Interior, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Centro de Estudios Jurídicos, donde todas las partes se comprometen a cooperar interinstitucionalmente en aquello que estimen necesario, y especialmente en el cumplimiento de los objetivos descritos en la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

En 2021 el Gobierno anunció la creación de grupos de delitos de odio, específicamente dedicados a esta tipología, dentro de todas las unidades de información de la Policía Nacional y Guardia Civil, tanto en dependencias centrales como periféricas.

En 2019 se aprobó el I Plan de Acción de Lucha contra los delitos de odio (2019-2021), dando paso en 2022 al II Plan de Acción (2022-2024) y en la actualidad y elaborado de la misma forma que se realizaron los dos anteriores, es decir, con la participación y aportaciones tanto de los cuerpos policiales, estatales y autonómicos, la Fiscalía de Sala contra los delitos de odio y discriminación, así como organizaciones y asociaciones de tercer sector, al objeto de poder desarrollar aquellas medidas acordes con la realidad social, está vigente el III Plan de Acción de Lucha contra los delitos de odio (2025-2028).

Además, en el ámbito de la justicia se promovió la constitución de servicios provinciales encargados específicamente de esta materia, a cuyo fin se interesó de los Fiscales jefes la designación en cada una de las Fiscalías provinciales de aquella o aquellas personas que se consideraran más idóneas para el desarrollo de esta función. Dentro del organigrama de las áreas especializadas de la Fiscalía General del Estado se encuentra la del Fiscal de Sala Delegado Coordinador contra los delitos de odio y discriminación: Miguel Ángel Aguilar García. Unos años antes la Fiscalía Provincial de Barcelona, pionera en esta materia, ya contaba con un Servicio de delitos de odio y discriminación, constituido desde el año 2009 a través de la Instrucción 1/2009, dictada por la Jefatura de dicho órgano provincial.

## 2. Los datos

En la tabla comparativa de los delitos de odio de la Fiscalía General del Estado y del Ministerio del Interior se observa que ambas instituciones definen de forma distinta los preceptos que se incluyen en sus datos sobre delitos de odio:

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO	MINISTERIO DEL INTERIOR
Art. 170.1 CP. Amenazas a grupos determinados	Delito de amenazas a colectivos (art. 170.1 CP)
Art. 173.1 CP. Integridad moral	Delitos contra la integridad moral (arts. 173 a 176 CP)
Art. 174.1 y 2 CP. Tortura por discriminación	
Art. 314 CP. Discriminación en el empleo	Delito de discriminación laboral (art. 314 CP)
Art. 510.1 CP. Discurso/ incitación al odio	Fomento, provocación o incitación al odio, hostilidad, discriminación o violencia (arts. 510-510 bis)
Art. 510.2 CP. Lesión a la dignidad	
Arts. 511 y 512 CP. Denegación de prestaciones	Delito de denegación de prestaciones en un servicio público (art. 511 CP) Delito de denegación de prestaciones en el marco de una actividad empresarial o profesional (art. 512 CP)
Art. 515.4 CP. Asociación ilícita	Asociación ilícita (art. 515 CP)
Arts. 522 a 525 CP. Contra los sentimientos religiosos	Delitos contra la libertad de conciencia y los sentimientos religiosos (arts. 522 a 525 CP)
Art. 22.4 CP. Delitos comunes con agravante	Circunstancia genérica agravante de motivos de discriminación (art. 22.4 CP)
	Delito de descubrimiento y revelación de secretos (art. 197 CP)

Sería recomendable que ambas instituciones unificaran criterios.

Según datos que maneja el Ministerio del Interior[13], los delitos e incidentes de odio aumentaron en 2025 un 23,6% y registraron la mayor cifra de la serie histórica. Los delitos e incidentes de odio esclarecidos a lo largo de 2025 fueron:

ANTIGITANISMO	13
ANTISEMITISMO	34
APOROFOBIA	19
CREENCIAS O PRÁCTICAS RELIGIOSAS	45
DISFOBIA	36
DISCRIMINACIÓN GENERACIONAL	6
DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE ENFERMEDAD	14
DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO / GÉNERO	134
IDEOLOGÍA	105
ISLAMOFOBIA	17
ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO	437
RACISMO/XENOFOBIA	725

Mientras que la estadística que se recoge en la última Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2025 es la siguiente: el número de sentencias condenatorias ha ascendido a 129, las resoluciones absolutorias fueron 27, por tanto, el 74,6% de las sentencias fueron condenatorias.

[13] Informe sobre la evolución de los delitos e incidentes de odio en España. Datos oficiales del Sistema Estadístico de Criminalidad. Ministerio del Interior, 2025.

DELITO DE ODIO	SENTENCIAS
Art. 170.1 CP. Amenazas a grupos determinados	—
Art. 173.1 CP. Integridad moral	9
Art. 174.1 y 2 CP. Tortura por discriminación	—
Art. 314 CP. Discriminación en el empleo	—
Art. 510.1 CP. Discurso/ incitación al odio	10
Art. 510.2 CP. Lesión a la dignidad	86
Arts. 511 y 512 CP. Denegación de prestaciones	3
Art. 515.4 CP. Asociación ilícita	—
Arts. 522 a 525 CP. Contra los sentimientos religiosos	—
Art. 22.4 CP. Delitos comunes con agravante	65
<b>TOTAL</b>	<b>173</b>

### III. Delito de odio / Discurso de odio / Libertad de expresión

Si buceamos en la tríada: Delito de odio / discurso de odio / libertad de expresión se comprueba que uno de los mayores problemas que se plantea al tratar el tema de los delitos de odio es el concepto mismo del término. Un término que era desconocido hace una década. Este desconocimiento ha provocado un debate en torno a su propia existencia, justificación y regulación.

A nivel internacional, no se cuestiona el uso del término «delitos de odio» al formar parte el mismo de la terminología habitual de las Organizaciones e Instituciones internacionales más importantes en la defensa de los derechos humanos y que luchan contra la discriminación. A pesar de los muchos conceptos que se han dado, el concepto que más fortuna ha tenido es el formulado por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) que en el Consejo de Ministros celebrado en Maastrich en diciembre de 2003 definió los delitos de odio como: «toda infracción penal, incluidas las infracciones contra las personas y la propiedad, cuando la víctima, el lugar o el objeto de la infracción son seleccionados a causa de su conexión, relación, afiliación, apoyo o pertenencia real o supuesta a un grupo que pueda estar basado en la «raza», origen nacional o étnico, el idioma, el color, la religión, la edad, la minusvalía física o mental, la orientación sexual u otros factores similares, ya sean reales o supuestos».

Para la OSCE el delito de odio consta de dos elementos: por un lado, un acto penalmente tipificado como delito en la legislación nacional y por otro, cometido con motivación prejuiciosa, esto es, la víctima ha sido escogida por su pertenencia, real o percibida, a un grupo que el autor desprecia, rechaza u odia.

[14] LANDA GOROSTIZA, J. M., *Los delitos de odio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 117 y ss.

[15] En nuestro país el primer asesinato racista conmocionó a la sociedad de los años 90. El 13 de noviembre de 1992 en Aravaca, Madrid, un guardia civil, acompañado de tres menores neonazis, disparó a dos personas, una resultó herida y la otra, Lucrecia Pérez, de 33 años, murió a consecuencia de los disparos, uno de ellos en el corazón.

La importancia de estos delitos se fundamenta en un doble ataque: por una parte, en que las víctimas de estos delitos son intencionadamente seleccionadas por motivos de intolerancia, por lo que se les causan unos daños físicos y emocionales incalculables. Pero, por otra parte, y de ahí su gravedad, se atemoriza a todo el colectivo al que pertenecen, lo que genera sentimientos de miedo e inseguridad y amenaza de forma indirecta la seguridad y la tranquilidad de todos los ciudadanos.

El delito de odio, como ha señalado Jon Landa, es cualquier delito en el que concurre la circunstancia del artículo 22.4 del Código penal. El sujeto actúa impulsado por una motivación especialmente indeseable. Se trata de conductas, como lesionar, matar, etc., en la que concurren los motivos discriminatorios del artículo 22.4. No son delito con palabras (delitos de expresión), sino agravaciones de pena sobre un delito previamente cometido, esto es, se asocia el delito de odio al artículo 22.4[14].

Históricamente los delitos de odio estaban ligados al racismo[15]. Desde entonces se han ido incorporando nuevos motivos discriminatorios como la aporofobia o la discriminación por enfermedad o discapacidad.

Vinculado con el delito de odio, se sitúa el denominado «discurso del odio», que consiste en cometer delitos que requieran para su apreciación la manifestación de algún tipo de discurso, ya sea verbalmente o por escrito.

El auge de partidos de extrema derecha con un discurso que incita al odio en diversos países de Europa, por una parte, y la proliferación del uso de Internet que facilita la difusión y dificulta la persecución de este tipo de discurso, por la otra, han contribuido a generar la necesidad de hacer frente al discurso del odio. No es de extrañar por ello que a nivel europeo se haya promovido la lucha contra dicho discurso desde diversas instituciones como el Consejo de Europa o el Consejo de la Unión Europea.

Fue el propio Comité Europeo de Ministros del Consejo de Europa en su Recomendación (97) 20, de 30 de octubre de 1997, sobre el discurso del odio, quien acuñó el término e instó a los Estados a «actuar contra todas las formas de expresión que propagan, incitan o promueven el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras formas de odio basadas en la intolerancia».

La OSCE ofrece una definición del discurso del odio como «todas las formas de expresión que propagan, incitan, promueven o justifican el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo y otras formas de odio basadas en la intolerancia, entre otras, la intolerancia expresada por el nacionalismo agresivo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los inmigrantes y las personas de origen inmigrante».

Sin embargo, es la definición ofrecida por el Comité Europeo de Ministros del Consejo de Europa la que goza de mayor aceptación, al entender el concepto como aquel que «cubre todas las formas de expresión que extienden, incitan, promueven o justifican el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo o cualquier otra forma de odio basada en la intolerancia».

Cuando hablamos de discurso de odio, hay que distinguir «el discurso de odio» de «el discurso ofensivo o impopular», lo que lleva a excluir de la definición del discurso de odio, cualquier forma de expresión, tales como la sátira o informes o análisis realizados de forma objetiva, que simplemente ofenden, dañan o molestan. Para hablar de discurso de odio tiene



que haber un llamamiento a que se cometan actos de violencia, o un mensaje que razonablemente induzca a estos actos.

Mientras los delitos de odio sancionarían actuaciones que atentaría o lesionaría la igualdad de determinadas minorías, los del discurso del odio lo harían con manifestaciones o comunicaciones que contribuirían a crear un clima de hostilidad que pondría en peligro precisamente a los integrantes de dichos colectivos minoritarios, bien porque su aparición pudiese dar lugar a ataques delictivos contra los mismos, bien porque podrá generar, cuanto menos, actuaciones o actitudes discriminatorias contra ellos, aunque éstas no sean delictivas.

Como ha señalado Jon Landa, los delitos de odio nacieron para proteger a grupos vulnerables que son una diana habitual por razones de discriminación con profundas raíces históricas y culturales. Son grupos fáciles de identificar y estigmatizar en el espacio social. Cada agresión a uno de sus miembros profundiza la marginación y la agresión al colectivo. Por ello, la clave no es el odio en sí mismo. Si odiar, como dice Landa, fuera delito, todos deberíamos estar en la cárcel. La clave para entender el daño que merece reproche es si el destinatario de la agresión es un grupo vulnerable, y si a consecuencia de los hechos -y, excepcionalmente, del puro discurso- se le pone más en peligro, más en la diana, más cerca de una escalada de ataques[16].

Una crítica común a los delitos de odio o discurso de odio es que infringen la libertad de expresión o que penalizan opiniones o actitudes más que acciones. El Tribunal Constitucional en 2007 ya declaró inconstitucional el delito de negación del genocidio: «nuestro ordenamiento constitucional no permite la tipificación como delito de la mera transmisión de ideas, ni siquiera en los casos en que se trate de ideas execrables por resultar contrarias a la dignidad humana».

Estamos, por tanto, frente a un difícil maridaje entre una libertad de expresión esencial en todo sistema democrático y los discursos extremos. La situación se ha vuelto más compleja todavía por causa de la imparable expansión de los delitos de expresión o de opinión y del discurso del odio.

El primer interrogante que surge al poner en relación el discurso del odio con el derecho fundamental a la libertad de expresión es si el Derecho debe proteger bajo la libertad de expresión la difusión de cualquier idea, incluso de aquellas que resulten repulsivas desde el punto de vista de la dignidad humana.

Mientras el debate doctrinal en Estados Unidos, como hemos visto ya, gira en torno a la amplia protección de la libertad de expresión y la protección del discurso extremo, radical o subversivo

[16] LANDA GOROSTIZA, J. M., «*Delitos de odio: peculiaridades españolas*», El País, 13 de julio de 2021, disponible en *Delitos de odio: peculiaridades españolas | Opinión | EL PAÍS (elpais.com)* [última consulta: 15-6-24].

propiciadas por la Primera Enmienda, que hace casi imposible encontrar una justificación constitucional para una medida restrictiva de discurso del odio, en Europa, por el contrario, el discurso del odio se considera merecedor de una sanción penal. Frente a la posición prevalente de la libertad de expresión en el sistema norteamericano, donde la libertad de expresión no sólo es el derecho constitucional norteamericano más apreciado, sino también uno de los símbolos culturales más importantes de los Estados Unidos, el constitucionalismo europeo y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos tienen como punto de partida de su sistema de libertad de expresión la aceptación de límites a la tolerancia democrática y, en concreto, de límites a las libertades de expresión y prensa.

Hay que advertir que desde sus orígenes, y en todo el proceso de construcción internacional, la categoría de delitos de odio -incluidas las distintas formas de discurso de odio-, aparece relacionada con la lucha contra el racismo, la xenofobia, la transfobia y otras formas de discriminación, orientándose así a la protección de colectivos que se encuentran expuestos de modo especialmente significativo a sufrir actos de menosprecio, humillación o vejación sin otro motivo que su raza, etnia, nacionalidad, orientación sexual, religión u otras circunstancias semejantes que los distingue del modelo social dominante[17]. Esa vertiente tuitiva, claramente centrada en la protección de las minorías, se percibe ya en el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965) cuando establece que los Estados parte «declararán como acto punible..... toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico». También lo ha reconocido la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) en su Resolución General núm. 15 sobre líneas de actuación para combatir el discurso del odio, adoptada el 8 de diciembre de 2015, al recordar que «la obligación conforme al derecho internacional de tipificar determinadas formas de discurso de odio, aun siendo de aplicación general, se estableció para proteger a los colectivos vulnerables...».

Los denominados «delitos de odio» se remontan a los años sesenta del pasado siglo cuando movimientos sociales y políticos de los Estados Unidos de América inician la lucha a favor de la igualdad de derechos civiles de las minorías raciales o étnicas y la erradicación de otras formas de discriminación. De los Estados Unidos llegó a Europa, a través del Reino Unido, donde el término es utilizado por vez primera de forma reiterada en los medios tras el asesinato en 1993 de un joven negro, Stephen Lawrence, en una parada de autobús en el sudeste de Londres, popularizándose años después tras los atentados del metro de Londres en julio de 2005.

La esencia de los delitos de odio, su carácter diferencial, como sostiene Lorenzo Copello, no está en un sentimiento perverso sin más, en un estado anímico de aversión hacia un grupo cualquiera de personas. Lo que les da sentido como categoría jurídica y permite justificar la intervención penal son las características del grupo social al que se dirige la conducta, el hecho de que se trate de colectivos que por algún elemento identitario tienen un déficit de reconocimiento que debilita sus posibilidades de ejercicio pleno de los derechos fundamentales[18].

---

[17] Vid. más extensamente en LAURENZO COPELLO, P., «*Sentimientos religiosos y delitos de odio: un nuevo escenario para unos delitos olvidados*», en *Liber Amicorum. Estudios Jurídicos en Homenaje al Prof. Dr. Dr. H. C. Juan M<sup>a</sup> Terradillos Basoco*, ob. cit., p. 1293.

[18] LAURENZO COPELLO, P., «*Sentimientos religiosos y delitos de odio: un nuevo escenario para unos delitos olvidados*», en *Liber Amicorum. Estudios Jurídicos en Homenaje al Prof. Dr. Dr. H. C. Juan M<sup>a</sup> Terradillos Basoco*, ob. cit., pp. 1294 y 1295.

Esta situación de vulnerabilidad -generada por una sociedad que los marca con el estigma de la diferencia- es la que concede gravedad a los ataques directamente contra la dignidad de las víctimas, al plasmar estereotipos y prejuicios que ahondan en el menosprecio de sus señas de identidad -etnia, nacionalidad, creencias religiosas, etc.-; pero, además por su efecto amenazante sobre todo el colectivo, que ve reducidas sus expectativas de seguridad (como sucede con los discursos racistas o xenófobos que incitan a la violencia) o directamente cercenado el ejercicio de un derecho fundamental (por ej. cuando se quema un local que cumple las funciones de mezquita o se despiden a una mujer de su centro de trabajo por usar el velo islámico). La esencia de los delitos de odio se encuentra pues en el rechazo hacia el diferente, hacia esos otros. Y también aquí reside la razón de su tipificación penal, sea como delitos específicos -artículo 510- o en la forma de circunstancia agravante -artículo 22. 4ª-.

Lo que justifica estas figuras es la necesidad de protección reforzada de ciertos grupos que, por la minusvaloración social de alguna circunstancia que les distingue del modelo normativo aceptado, están especialmente expuestos a sufrir violencia u otros actos de discriminación.

Otra cosa es denunciar a quienes ostentando el poder hacen un uso torticero de esta categoría para reprimir la crítica política o las legítimas manifestaciones de descontento social o de protestas. No es casual que en la Resolución General núm. 15, la ECRI inste a los Estados a tomar medidas para asegurar que la persecución penal del discurso de odio «no se emplee para reprimir la crítica a las políticas oficiales, la oposición política o las creencias religiosas»; o que el Comité para la eliminación de la discriminación racial subraye que «las medidas encaminadas a vigilar y combatir el discurso racista no deben emplearse como pretexto para restringir las expresiones de protesta contra la injusticia, ni las de descontento social o de oposición».

Y esto sucede si a la hora de aplicar unos delitos concebidos para proteger a las minorías se prescinde de la base objetiva que les da sentido -el trasfondo discriminatorio- y se atiende únicamente al componente anímico de la conducta, al sentimiento de aversión que refleja la palabra odio. Ello puede llevar a que se califique como delito de odio prácticamente cualquier expresión pública de rechazo frontal o de crítica cáustica u ofensiva hacia un grupo social cualquiera.

Para la doctrina mayoritaria, la regulación actual no sólo no ha servido para una mayor protección de las víctimas, sino que sólo ha servido para limitar, intencionadamente, el intercambio de ideas y opiniones, sancionando conductas que, por su escaso peligro potencial deberían quedar fuera del ámbito del reproche penal, tal y como así se deriva de los principios de *ultima ratio* e intervención mínima del Derecho Penal. Pero es que, entendiendo, incluso, que es legítima la intervención del Derecho Penal en esta materia, existen, en nuestro Código penal, otros tipos que dan protección a los derechos de ciertas minorías recogidas expresamente por el artículo 510 del Código penal, cuyo honor, imagen, intimidad, dignidad o vida tienen respuesta, defensa y garantía en los delitos de injurias, coacciones o amenazas, por ejemplo.

A ello hay que sumar la modulación que el legislador efectúa a través de la circunstancia agravante del artículo 22.4 del Código penal, que modifica la pena del tipo básico cuando se comete cualquier delito «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, etc.

El carácter difuso de la redacción vigente del artículo 510, junto a la falta de proporcionalidad de la pena, ha constituido el *quid* de las críticas doctrinales que, en ocasiones, han sido muy radicales y agresivas, llegando a afirmar que se está ante un ataque frontal ante los derechos fundamentales y libertades públicas «rotundamente inconstitucional» trayendo al escenario crítico el restablecimiento de la censura[19].

Sorprende que un delito que se configura desde la experiencia histórica del terrible Holocausto sufrido durante la II Guerra Mundial por millones de personas, que mereció las condenas del Tribunal de Núremberg (1948) y que pretende que la horrenda experiencia histórica no vuelva a repetirse, protegiendo básicamente el ejercicio constitucional de los derechos fundamentales y libertades públicas de ideología, opinión, expresión, manifestación y reunión, suscite tantas críticas atribuyendo a la tipificación penal, paradójicamente, el ser en si misma delictiva, por cuanto se dice atenta contra los derechos fundamentales y libertades públicas imponiendo la censura previa e impidiendo a los ciudadanos ejercer sus libertades. Ciertamente, el texto del artículo 510 del Código penal es mejorable, pero todo en esta vida lo es.

#### IV. Lo que pudo haber sido y no fue

En ese intento de mejorar, en la anterior legislatura, el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común presentó el 9 de febrero de 2021 una Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal para la protección de la libertad de expresión. La citada iniciativa estaba en tramitación en el momento de la disolución de las Cortes y, por consiguiente, la iniciativa caducó.

En la Exposición de Motivos de la Proposición se puede leer: «La segunda vía que amordaza y reprime la libertad de expresión es el cause penal. A través de la aplicación de determinados artículos del Código Penal se criminalizan conductas como enviar mensajes a través de las redes sociales, cantar rap, utilizar la imagen de un Cristo y publicarla en redes sociales, manifestarse mediante una performance a modo de procesión reclamando la igualdad de la mujer en la sociedad -la procesión del Coño Insumiso-, criticar al Rey o silenciar el himno nacional mediante silbidos en un estadio de fútbol en presencia de los Reyes de España. En esta última vía, en la que se aplica el Código Penal, se han detectado que se están utilizando tipos penales totalmente obsoletos, no ajustados a la Constitución Española e impropios de una democracia desarrollada (...). Así, estaríamos hablando de delitos que chocan frontalmente con la libertad de expresión desde su propio enunciado y que procede derogar. Son artículos del Código Penal cuya influencia provienen de la dictadura y que, por tanto, no tienen cabida en un sistema democrático plural. Se trataría de los siguientes artículos y delitos:

##### 1) Delito contra los sentimientos religiosos o de escarnio público, reflejado en el artículo 525 del Código penal.

En un Estado aconfesional no han de primar los sentimientos de unos ciudadanos frente a otros y, por ello mismo, la Proposición entiende que: «Es preciso asimismo recordar que la

[19] Vid. más ampliamente, DE VICENTE MARTÍNEZ, R., *El discurso del odio. Análisis del artículo 510 del Código penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 89 y ss.

protección de la libertad religiosa en España se encuentra suficientemente recogida en otros artículos del Código Penal, como el delito discriminatorio contemplado en el artículo 510: provocación del odio, hostigamiento y violencia contra colectivos vulnerables, por razón de sexo, etnia, religión y otros supuestos recogidos. Es decir, las críticas que pudieran ofender a los sentimientos de los creyentes, por gratuitas que sean, se entienden que entran dentro del ámbito de la libertad de expresión y quedarían protegidas con la derogación de este artículo 525, mientras la incitación directa a la violencia, el odio y la discriminación religiosa quedaría sancionada en el artículo 510 del Código Penal».

## **2) Delitos contra la Corona, recogidos en los artículos 490.3 y 491 del Código penal.**

Esta especial protección de la más alta institución política del país, en cuanto que ostenta la Jefatura del Estado, constituye un verdadero ataque contra la libertad de expresión. En un sistema democrático cuando más poder tiene una institución mayor ha de ser la exposición a la crítica legítima por parte de la ciudadanía. De otra manera no se entiende la libertad política ni la democracia.

## **3) Las ofensas o ultrajes de palabra, por escrito o de hecho a España, a sus Comunidades Autónomas o a sus símbolos o emblemas, recogido en el artículo 543 del Código penal.**

Este delito se está aplicando para atacar la libertad de expresión, reprimiendo la crítica contra los símbolos de nuestro país, materializados en la bandera y el himno nacional. Ponerse de acuerdo cientos de personas en un estadio, previo reparto de silbatos a la entrada de un partido de la Copa del Rey de fútbol y en el marco de una protesta ciudadana, no es delito. Silenciar el himno nacional no entraña ataque contra la patria, sino una legítima expresión de la libertad de expresión.

## **4) Las injurias al Gobierno de la Nación, al Consejo General del Poder Judicial, al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo, o al Consejo de Gobierno o al Tribunal Superior de Justicia de una Comunidad Autónoma y a los Ejércitos, Clases o Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, recogido en el artículo 504.**

Apenas se ha aplicado, pues lógicamente las instituciones en un sistema democrático tienen que estar expuestas a la crítica de la ciudadanía, aunque es preciso conjurar el riesgo de que se active su aplicación. Los razonamientos que se desarrollan en esta exposición de motivos para derogar los artículos 490.3, 491 y 543 del Código penal son plenamente aplicables a este artículo 504 del mismo Código, por lo que no se hace necesaria una mayor argumentación que la mera remisión a lo indicado en epígrafes anteriores».

Y en el apartado II de la Exposición de Motivos se añade: «Existe también en la legislación penal española un problema relativo a la indefinición de determinados tipos penales, siendo el paradigma de este tipo de supuestos la ambigüedad en la definición del enaltecimiento del terrorismo, recogido en el artículo 578 del Código Penal. Este delito nació en el año 2000, fruto de un pacto de Estado entre los dos partidos entonces mayoritarios en España, en un momento de extrema violencia perpetrada por la organización terrorista ETA. En el año 2015, tras una oleada de protesta social y a la vez que se reformaba la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, un nuevo pacto de Estado lo endureció. Está constatado que



durante los primeros 11 años de vida de este delito apenas hubo juicios por la comisión de delitos de enaltecimiento. No ha sido hasta el año 2011, justamente cuando ETA declaró el cese de su criminal actividad, cuando comenzaron a perseguirse estos delitos y, desde entonces, se han multiplicado estos casos.

El legislador no definió taxativamente este tipo penal y los jueces van dictando sus sentencias condenatorias sin orden ni concierto, sin unidad de criterio. Esta situación crea una indeseable inseguridad jurídica que impide que la ciudadanía conozca con meridiana claridad qué está prohibido hacer, decir o cantar. La libertad artística se ve así también seriamente atacada. Sabemos del riesgo que todo esto produce en la democracia, por cuanto se percibe el efecto desaliento que están creando todos estos procedimientos penales, de tal forma que estamos inmersos en una atmósfera de autocensura impropia de un sistema democrático y plural.

Este delito de enaltecimiento del terrorismo resulta por tanto de difícil encaje en un sistema democrático y debe ser derogado de forma urgente, tal y como están solicitando ya las principales asociaciones de derechos humanos de ámbito nacional e internacional. Por lo que respecta a la cuestión de las acciones tipificables como humillación a las víctimas del terrorismo, la derogación del artículo 578 del Código penal no supone ningún tipo de desprotección respecto de este colectivo en lo concerniente a las conductas tendentes a vejar o menoscabar su dignidad. Por un lado, en esta Ley se reforma la agravante 4.<sup>a</sup> del artículo 22 al introducir entre los colectivos protegidos en este punto al de víctimas del terrorismo, y por otro lado ante cualquier conducta vejatoria o humillante a las víctimas existe para su protección el delito de injurias.

Se introducen, en definitiva, las siguientes modificaciones en la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre:

Uno. Se suprime el apartado 3 del artículo 490.

Dos. Se suprime el artículo 491.

Tres. Se suprime el artículo 504.

Cuatro. Se suprime el artículo 525.

Cinco. Se suprime el artículo 543.

Seis. Se suprime el artículo 578.

Siete. Se modifica la redacción de la agravante 4.<sup>a</sup> del artículo 22, que queda redactada de la siguiente forma:

'4.<sup>a</sup> Cometer el delito 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, o por razón de ser víctima del terrorismo'».

## V. Lo que puede llegar a ser

En la actual legislatura el Grupo Parlamentario Mixto presentó el 8 de marzo de 2024 para su tramitación ante el Pleno del Congreso una Proposición de Ley Orgánica contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia. Su situación actual es la toma en consideración[20].

En la Exposición de motivos se lee: «Esta ley tiene por objetivo reconocer y combatir el racismo estructural presente en la sociedad española. Como señala el Plan Antirracista de la Unión Europea: ‘los prejuicios y estereotipos pueden abordarse, en primer lugar, reconociendo las raíces históricas del racismo. El colonialismo, la esclavitud y el Holocausto están arraigados en nuestra historia y tienen consecuencia profundas para la sociedad actual. Garantizar la memoria histórica es una parte importante del fomento de la inclusión y el entendimiento.’ La historia y la enseñanza de la historia son un aspecto importante de programación educativa del Consejo de Europa.

Es necesario la aprobación de una norma *ad hoc* que no solo lleve a cabo las modificaciones normativas precisas, tanto en el ámbito penal, como en otros ámbitos sino que, además, cree un marco general e integral de prevención, protección, reparación y erradicación del racismo y las formas conexas de intolerancia, que persisten en nuestra sociedad.

Debemos mejorar la atención a las víctimas de la discriminación racial y de la intolerancia asociada, especialmente cuando el nivel de infra denuncia es tan elevado y la necesidad de concretar, una vez que España ha avanzado en la legislación de ámbito penal, y también en el

ámbito de los distintos tipos de discriminación, con la aprobación de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, las infracciones y sanciones en el ámbito de la discriminación racial y la intolerancia asociada, para tener un corpus normativo que sancione las conductas graves no penales, puesto que es necesario para que los actos de discriminación racial no queden impunes».

La Proposición contiene una serie de medidas en distintos ámbitos: en el ámbito del empleo público, en el laboral, en el sanitario, en el educativo, en el ámbito de la seguridad pública y privada, en el de la Administración de Justicia, etc.

Es en el artículo 3 de la Proposición donde se introducen una serie de definiciones o conceptos. Así en el número 8 de este artículo se define el discurso de odio racista en los siguientes términos: «todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promueva o justifiquen el racismo, el racismo estructural, la discriminación racial o las formas conexas de intolerancia, así como todo acto de incitación a la violencia racial o de intolerancia asociada contra cualquier grupo poblacional, religioso o étnico».

En el número 10 del artículo 3 se define el término «delitos de odio racista o con perjuicio racista» en los siguientes términos: «toda infracción penal, incluidas las infracciones contra las personas y la propiedad, cuando la víctima, el lugar o el objeto de la infracción son seleccionados a causa de su conexión, relación, afiliación, apoyo o pertenencia real o supuesta a un grupo que pueda estar basado en origen étnico o racial, color de piel, origen nacional, ascendencia, condición de persona migrante o refugiada, nacionalidad o la religión».

[20] Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 79-1, de 15 de marzo de 2024.

El Título V de la Proposición de Ley Orgánica esta dedicado al «Régimen sancionador» y dentro del mismo, el Capítulo IX, bajo la rúbrica «Disposiciones comunes», introduce un artículo 69 en garantía del principio *ne bis in idem*. Es en el apartado 3 del citado artículo donde se dispone: *No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, de hecho y de fundamento. En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de ilícito penal, la Administración pasará el tanto de culpa al órgano judicial competente o al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento o mientras el Ministerio Fiscal no comunique la improcedencia de iniciar o proseguir actuaciones. De no haberse estimado la existencia de ilícito penal, o en el caso de haberse dictado resolución de otro tipo que ponga fin al procedimiento penal, la Administración continuará el expediente sancionador en base a los hechos que los tribunales hayan considerado probados.*

Y en el número 4 del mismo artículo aclara: *Cuando un procedimiento judicial de carácter penal fuera archivado o absuelto por no ser los hechos constitutivos de infracción penal pero sin embargo pudieran ser constitutivos de infracción administrativa con arreglo a la presente ley, el Juez o Tribunal competente, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o la acusación particular o popular, lo comunicará mediante el oportuno testimonio al órgano competente a los efectos de incoar en su caso el expediente administrativo sancionador que corresponda. Igualmente, el Ministerio Fiscal procederá de oficio a incoar el expediente cuando archive unas diligencias de investigación diligencias pre procesales por estimar que los hechos no son constitutivos de infracción penal.*

En el siguiente Capítulo, el X, se relacionan las «Infracciones y sanciones», siendo el artículo 72 el que regula las infracciones, que califica de leves, graves o muy graves, y el artículo 74 el que contiene el catálogo de sanciones con multas que van desde los 300 a los 500.000 euros y los criterios de graduación. La Proposición tipifica, por ejemplo, como infracción grave en la letra e) del apartado 3 del artículo 72: *el discurso del odio racista o proferir expresiones, mensajes, simbología o propaganda que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio basado en el racismo o las formas conexas de intolerancia en manifestaciones, discursos o intervenciones públicas, así como por medios de comunicación, internet, redes sociales o publicitarias cuando ello no sea constitutivo de delito, y prevé para la misma multas entre 10.001 a 40.000 euros.*

Es en la disposición final cuarta de la Proposición donde se lleva a cabo la modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal, que queda redactada en los siguientes términos:

Uno. Se modifica el artículo 314, que queda redactado como sigue por supresión:

Quienes produzcan una grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de su ideología, religión o creencias, su situación familiar, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, edad, orientación sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad, por ostentar la representación legal o sindical de los trabajadores, por el parentesco con otros trabajadores de la empresa o por el uso de algunas de las lenguas oficiales dentro del Estado español.

Cuando la grave discriminación del párrafo anterior tenga como resultado o se dirija a la producción de una práctica general o línea de conducta de segregación laboral idónea para afectar a una pluralidad de personas, las penas se impondrán en su mitad superior.

Dos. Se añade un nuevo apartado 5 al artículo 511, con el siguiente tenor literal:

5. Cuando la denegación de prestación tenga como resultado o se dirija a la producción de una práctica general o línea de conducta de segregación educativa, residencial o sanitaria idónea para afectar a una pluralidad de personas, las penas se impondrán en su mitad superior que podrá elevarse hasta la superior en grado en caso de que afecte a niños, niñas o adolescentes.

Tres. Se modifica el artículo 512, que queda redactado como sigue:

Quienes en el ejercicio de sus actividades profesionales o empresariales denegaren a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su situación familiar, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad, incurrirán en la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio e inhabilitación especial para profesión u oficio educativos, en el ámbito docente, deportivo y de tiempo libre por un periodo de uno a cuatro años.

Cuando la denegación de prestación tenga como resultado o se dirija a la producción de una práctica general o línea de conducta de segregación educativa, residencial o sanitaria idónea para afectar a una pluralidad de personas, las penas se impondrán en su mitad superior que podrá elevarse hasta la superior en grado en caso de que afecte a niños, niñas o adolescentes.

Cuatro[21]. Se añade un nuevo apartado 4 al artículo 570 bis, con el siguiente tenor literal:

4. Se impondrán también en su mitad superior las penas respectivamente previstas en este artículo en los supuestos de organizaciones que tengan por finalidad u objeto:

De forma pública fomentar, promover o incitar directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de pertenencia a aquel, por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, situación familiar, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su origen nacional, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad.

De forma pública justificar, negar, trivializar gravemente o enaltecer los delitos de genocidio, de lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado o enaltecer a sus autores, cuando se hubieran cometido contra un grupo o una parte del mismo, o contra una persona determinada por razón de su pertenencia al mismo, por motivos

---

[21] Por error aparece en el Boletín como punto cinco, Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 79-1, de 15 de marzo de 2024, p. 37.

racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctimas, situación familiar, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su origen nacional, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad.

Lesionar la dignidad de las personas mediante acciones que entrañen humillación, menosprecio o descrédito de alguno de los grupos a que se refiere el apartado anterior, o de una parte de los mismos, o de cualquier persona determinada por razón de su pertenencia a ellos por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, situación familiar, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su origen nacional, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad.

Cinco[22]. Se modifica el artículo 570 ter.1, que queda redactado como sigue:

1. Quienes constituyeren, financiaren o integraren un grupo criminal serán castigados:
  - a) Si la finalidad del grupo es cometer delitos de los mencionados en el apartado 3 del artículo anterior, con la pena de dos a cuatro años de prisión si se trata de uno o más delitos graves y con la de uno a tres años de prisión si se trata de delitos menos graves.
  - b) Si la finalidad o el objeto del grupo es cualquiera de las previstas en el apartado 4 del artículo anterior, con la pena de uno a tres años de prisión.
  - c) Con la pena de seis meses a dos años de prisión si la finalidad del grupo es cometer cualquier otro delito grave.
  - d) Con la pena de tres meses a un año de prisión cuando se trate de cometer uno o varios delitos menos graves no incluidos en el apartado a) o de la perpetración reiterada de delitos leves.

A los efectos de este Código se entiende por grupo criminal la unión de más de dos personas que, sin reunir alguna o algunas de las características de la organización criminal definida en el artículo anterior, tenga por finalidad o por objeto la perpetración concertada de delitos.



[22] Por error aparece en el Boletín como punto seis, Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 79-1, de 15 de marzo de 2024, p. 38.

# La progresiva especialización del ministerio fiscal en España contra los delitos de odio en estos últimos años



**Miguel Ángel AGUILAR GARCÍA**

Fiscal de Sala del Tribunal Supremo, Coordinador de la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General de Estado

Los delitos de odio y discriminación, denominados en la terminología internacional “hate crimes”, constituyen la expresión de la intolerancia y el rechazo a las personas por el mero hecho de ser diferentes; sus ejemplos son el racismo, la xenofobia, el antisemitismo, la homofobia y la transfobia, la aporofobia (odio a los pobres), la intolerancia religiosa en cualquiera de sus manifestaciones, la misoginia y el machismo, el desprecio a las personas discapacitadas y otras formas abominables de odio dirigidas contra las personas basadas únicamente en el desprecio a su diferencia.

Los delitos de odio se convierten en el recurso de los que anhelan destruir la convivencia, la pluralidad y diversidad de la ciudadanía, convertir la libertad en miedo, y la cohesión social en fractura. Constituyen un ataque directo a principios constitucionales de primer orden como la igualdad (art. 1 CE) y la dignidad de las personas (art. 10.2 CE) y a derechos fundamentales como la prohibición absoluta de discriminación (art. 14 CE), en definitiva, socaban los valores superiores que constituyen el fundamento del Estado social y democrático de derecho.

La importancia de estos delitos radica en el hecho de que comportan un doble ataque, por una parte, las víctimas de estos delitos son intencionalmente seleccionadas por motivos de intolerancia, causándoles unos daños físicos y, en ocasiones, un gran impacto emocional, y por otro lado, y de ahí su gravedad, porque tienen efectos colaterales al generar sentimientos de miedo e inseguridad en el colectivo al que pertenecen, amenazando de forma indirecta la seguridad y la tranquilidad de la ciudadanía. Constituyen, en definitiva y por su proyección colectiva, una amenaza para la paz pública y socavan nuestro modelo de convivencia.

El Ministerio Fiscal en España en los últimos años se encuentra inmerso en un proceso de modernización apostando por su progresiva especialización para afrontar los desafíos en la lucha contra determinadas formas de criminalidad como son la violencia sobre la mujer, la corrupción, la salud y la seguridad en el trabajo, la trata de personas, los delitos informáticos, el crimen organizado o la protección de las personas con discapacidad y mayores, entre otras.

En ese proceso una de las líneas esenciales es precisamente la de impulsar, bajo los principios de unidad e imparcialidad que tiene constitucionalmente asignados, una actuación especializada o, al menos, un tratamiento específico –coordinado a nivel nacional– en determinadas materias a través de la articulación de una estructura orgánica adecuada y la obtención de las capacidades y habilidades necesarias para afrontar de forma eficiente la investigación y persecución de los diferentes fenómenos criminales. Este planteamiento favorece, además, la comunicación y colaboración con instituciones y organismos públicos o privados implicados también en la lucha contra las diversas manifestaciones de la delincuencia.

La unificación de criterios de actuación y coordinación de actuaciones que facilitan la especialización constituye una de las principales funciones que corresponden al Ministerio Fiscal por decisión del constituyente y una de sus grandes aportaciones al Estado de derecho y a la salvaguarda de principios fundamentales como la seguridad jurídica y la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

El Ministerio Fiscal, por las relevantes funciones que le han sido constitucionalmente encomendadas, por su especial posición en la organización judicial española, por su propia estructura interna y por los principios que informan su actuación, está llamado a desempeñar una relevante función en la investigación, persecución y sanción de los delitos de odio. La investigación y el enjuiciamiento de los delitos de odio y muy especialmente la atención y protección de sus víctimas, muchas de ellas con fragilidades y vulnerabilidades específicas, no podían permanecer ajenas a dicha especialización del Ministerio Público.

Así y por una parte la especialización de la carrera fiscal se hace necesaria para una eficaz prestación del servicio público de la Justicia dado que este tipo de delitos presentan dificultades y particularidades tanto en el ámbito de su investigación como en el de su

enjuiciamiento e incluso en la fase procesal de la ejecución de la pena. Su eficaz persecución exige conocimientos técnicos específicos, de la jurisprudencia nacional e internacional, con mención especial a la proveniente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pero también de las numerosas recomendaciones y resoluciones que emanan de organismos internacionales como la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (ECRI) o la Oficina de la OSCE para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR).

Pero, por otra parte, la especialización se hace imprescindible con el fin de que las y los fiscales cumplamos la misión constitucional que tenemos encomendada de promover la acción de la justicia, no sólo en defensa de la legalidad, sino también de los derechos de los ciudadanos, y es en este ámbito donde son y deben ser protagonistas las víctimas.

Múltiples y variados son los problemas que afectan a las víctimas de este tipo de delitos que tienen su origen en la aversión irracional y el odio al que es diferente por el mero hecho de serlo. Son meramente escogidas por el lugar de nacimiento, el origen racial o étnico, el género, la religión, las convicciones u opiniones, la orientación o la identidad de género, la situación socioeconómica, la edad, la discapacidad, enfermedades de las personas, la situación de pobreza extrema, entre otros motivos discriminatorios.



**la especialización se hace imprescindible con el fin de que las y los fiscales cumplamos la misión constitucional que tenemos encomendada de promover la acción de la justicia**

La mayor parte de los delitos motivados por odio y discriminación que se cometen, aunque no todos, tienen como víctima a una persona vulnerable, bien por sus circunstancias personales, familiares o sociales, o bien por pertenecer a colectivos históricamente discriminados y por tanto sometidos también en la actualidad a prejuicios y estereotipos por una parte de la sociedad.

El legislador ha sido consciente de dicha situación, así en el art. 23 de la Ley 5/2015 reguladora del Estatuto de la Víctima contempla a las víctimas de delitos cometidos por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, enfermedad o discapacidad, como víctimas susceptibles de tener necesidades especiales de protección.

También otras leyes muy relevantes contienen previsiones específicas sobre las víctimas como el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social; la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral, para la Igualdad de trato y no discriminación; o 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.



## Muchas víctimas han normalizado la discriminación en su vida diaria



El Ministerio Fiscal tiene constitucionalmente encomendada la defensa de los derechos de la ciudadanía y muy especialmente en el proceso penal la protección de las víctimas del delito, siendo necesario que dicha atención se incremente cualitativamente sobre aquellas víctimas más frágiles.

Hemos de ser conscientes que entre el 80% y 90% de los hechos que suceden no se denuncian según la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), o bien lo hacen más tarde de lo que es habitual en otros delitos. Muchas víctimas han normalizado la discriminación en su vida diaria como la población gitana o las personas sin hogar, muchas provienen de países extranjeros y la carencia de documentación les condiciona o le impide denunciar, a veces desconocen nuestra lengua, o ignoran qué, dónde y cómo denunciar, por ello la víctima en muchas ocasiones no da el paso de denunciar hasta que no ha superado los temores iniciales, o ha obtenido la información y el asesoramiento precisos para sentirse seguros, muchas veces a través de una ONG o asociación de víctimas. También muchas víctimas no denuncian o tardan en hacerlo por temor a que su orientación sexual quede desvelada cuando hasta entonces permanecía oculta, con las consiguientes repercusiones en su ámbito familiar, social o laboral. Y muchas otras no dan el paso de denunciar el delito sufrido por temor a represalias por parte de sus autores

o por desconfianza hacia las instituciones, en particular hacia los cuerpos policiales o la administración de justicia.

Todas estas realidades no pueden ser desconocidas por las y los fiscales en el ejercicio de las altas responsabilidades que tienen encomendadas constitucional y legalmente. No es de extrañar por ello que la actuación específica y especializada del Ministerio Fiscal también haya venido siendo reclamada por las diferentes asociaciones y organizaciones que trabajan en el ámbito de la prevención y la lucha contra la discriminación en todos los frentes. Su reivindicación viene motivada ante la necesidad de abordar de manera cualificada los problemas comunes que afectan a todas las víctimas de discriminación, como forma de contribuir a la unificación en la aplicación de los preceptos del Código Penal y superar las dificultades técnicas derivadas de su deficiente y ya desfasada redacción y de la falta de coordinación sistemática en el catálogo de las causas discriminatorias previstas en los distintos preceptos, así como atender las disfunciones que puedan producirse por la falta de la necesaria unidad de actuación en el abordaje tanto por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como del Ministerio Fiscal en orden a la investigación de este tipo de delitos, la atención a las víctimas y la depuración de las correspondientes responsabilidades penales.

En este contexto se fundó en el año 2009 en la Fiscalía Provincial de Barcelona el primer servicio especializado en la lucha contra los delitos de odio y discriminación, experiencia pionera que se fue extendiendo a otras Fiscalías Provinciales como Málaga, Sevilla, Madrid y Valencia.

El legislador comenzó a tomar conciencia de esta necesidad y la abordó de forma modesta en el primer proyecto de Ley de Igualdad de Trato y No Discriminación del año 2011 y en cuyo art. 30 ya se contemplaba expresamente la designación de un/a Fiscal Delegado/a en la Fiscalía General del Estado para esta materia, proyecto de Ley que no llegó a ver la luz por la disolución anticipada de las Cortes Generales y convocatoria de elecciones.

No obstante, el Fiscal General del Estado de aquella época, sensible a la necesidad de dar los primeros pasos en la especialización de la carrera fiscal en esta materia acordó por Decreto de fecha 10 de octubre de 2011 la creación y puesta en funcionamiento de una delegación que pasó a denominarse Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación. Así, en el Decreto de constitución de la Delegación se hacía referencia específica a la necesidad de ofrecer una respuesta institucional ante el problema de la discriminación y ante la situación de desprotección efectiva en que se encuentran las víctimas de estas conductas, cuestiones estas en las que el Ministerio Fiscal no podía desentenderse de las funciones tuitivas que tiene encomendadas por mandato constitucional, particularmente la misión que le asigna el art. 124 CE de “promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados», así como la de procurar ante los tribunales «la satisfacción del interés social”.

Posteriormente, en el año 2013 la delegación del fiscal general en la especialidad de Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación fue encomendada a la Unidad de Criminalidad Informática de la Fiscalía General que la impulsó decisivamente al constituirse la primera red de fiscales especialistas en todo el territorio nacional aprovechando la infraestructura de fiscales de criminalidad informática que disponía ya dicha Unidad.

Fruto de estas decisiones durante estos años se han producido avances relevantes, mejorándose la instrucción y el enjuiciamiento de las causas y la atención de las víctimas e introduciéndose la materia de delitos de odio y discriminación en los planes de formación, tanto inicial como continuada.

Hemos asistido también a reformas del Código Penal de gran calado como la operada por LO 1/2015 que introdujo entre novedades el nuevo delito de lesión de la dignidad de las personas por motivos discriminatorios del artículo 510.2 A del Código Penal y que en estos momentos es el fundamento de la inmensa mayoría de las sentencias condenatorias por hechos que antes eran calificados en muchas ocasiones como simples delitos leves. No podemos dejar de mencionar las reformas del Código Penal efectuadas en 2021 y 2002 que introdujeron motivos de discriminación como la aporofobia, la exclusión social o el antigitanismo, respondiendo de esta forma a demandas históricas de organizaciones sociales y de la propia Fiscalía que lo había solicitado en sus memorias anuales.

Se ha de poner en valor que fue el Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña la primera Administración Pública en realizar un registro informático de todas las denuncias interpuestas por delitos cometidos por odio y discriminación a partir de la aprobación, por

impulso del Servicio de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía Provincial de Barcelona, del primer protocolo en España para la investigación de delitos de odio y atención a sus víctimas, denominado Procedimiento en hechos delictivos motivados por el odio o la discriminación, de 10 de marzo de 2010. En él se contemplaba ya el obligatorio registro de este tipo de delitos, clasificándolos por sus diferentes motivos de discriminación, de forma que desde el año 2010 tanto el cuerpo de Mossos d'Esquadra como la fiscalía provincial de Barcelona comenzaron a ofrecer las primeras cifras estadísticas sobre delitos de odio y discriminación, y, por tanto a poner en cifras los sufrimientos humanos que antes no se cuantificaban.

El Ministerio del Interior comenzó también a dar también pasos muy relevantes en este sentido iniciados en el año 2011 y que llevaron a la modificación del Sistema Estadístico de Criminalidad por parte del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior en colaboración con el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia de la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (en adelante OBERAXE) con la intención de registrar de forma precisa y fehaciente cualquier acto susceptible de ser calificado como delito de odio. Así, y fruto del trabajo emprendido, en el año 2014 aparece ya por primera vez un informe del Ministerio del Interior sobre la evolución de los delitos de odio en España que aporta la primera estadística sobre los incidentes e infracciones penales cometidas por odio y discriminación correspondientes al año 2013, informe que desde entonces se publica año tras año.

Correlativamente la Fiscalía General del Estado viene publicando en sus memorias anuales la actividad del Ministerio Fiscal en materia de delitos de odio y discriminación, nutriéndose de la información recopilada por la delegación de la Fiscalía General del Estado sobre la base de los datos que facilitaban los diferentes fiscales especialistas territoriales y que a día de hoy todavía se obtienen manualmente de forma artesanal por carecer de las herramientas informáticas adecuadas.

Disponer de datos estadísticos en este ámbito específico es imprescindible para tener un conocimiento cabal de los delitos que se cometen y ello con el fin de permitir diseñar e implementar medidas públicas para su eficaz lucha, pero sobre todo son importantes para poner cifras al sufrimiento humano, máxime en víctimas caracterizadas por no haber tenido siempre la suficiente voz y rostro, lema que usó precisamente la Agencia para los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su asamblea anual celebrada en noviembre de 2013 en Lituania y a la que tuve el honor de asistir en representación de la Fiscalía General del Estado.

En este periodo de tiempo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto estatales como autonómicas e incluso algunas policías locales, simultáneamente han tomado también

**Disponer de datos estadísticos en este ámbito específico es imprescindible para poner cifras al sufrimiento humano, máxime en víctimas caracterizadas por no haber tenido siempre la suficiente voz y rostro**

iniciativas de gran calado, como la aprobación de protocolos específicos para la investigación de delitos de odio y la mejor atención a las víctimas, el incremento de la formación y muy decisivamente la creación de unidades especializadas como los grupos EVO en el Cuerpo Nacional de Policía, los grupos REDO en Guardia Civil o la Unidad Central de Delitos de Odio y Discriminación del Cuerpo de Mossos d'Esquadra.

La creación de la Oficina Nacional de Delitos de Odio dentro de la Secretaría de Estado de Interior ha sido otro hito decisivo en estos años con la elaboración de las estadísticas del Ministerio de Interior en este tipo de actividad delictiva y de la ejecución de los planes del Ministerio del Interior en relación a este tipo de delitos, siendo el actual el «II Plan de Acción de lucha contra los delitos de odio (2022-2024) con los que se han implementado buenas prácticas policiales y se han potenciado sustancialmente las actividades formativas en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad .

Otro momento clave a nivel institucional fue el día 19 de septiembre de 2015, fecha en la que se suscribió el Acuerdo para cooperar institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la lgtbifobia y otras formas de intolerancia” (renovado en los años 2018 y 2022). El acuerdo, referente básico de la cooperación entre instituciones en la materia que nos ocupa, fue suscrito por el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, siete ministerios y representantes de la sociedad civil y en cuyo seno se han creado diversos grupos y subgrupos de trabajo de los que han surgido importantes iniciativas como la aprobación del Protocolo para combatir el discurso de odio en línea suscrito por los firmantes del acuerdo y representantes de las plataformas de redes sociales, o estudios sobre sentencias dictadas por los Tribunales en delitos de odio.

En la gran actividad institucional llevada a cabo en estos años en el ámbito de la discriminación hemos de destacar la positiva labor desarrollada por el Ministerio de Igualdad con la Dirección General de Igualdad de Trato y No Discriminación y contra el Racismo y la Dirección General de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI que han impulsado la aprobación de la Ley 15/2022, integral para la igualdad de trato y la no discriminación y 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, leyes de gran relevancia. Ahora dichas direcciones generales tienen la alta responsabilidad de desarrollarlas y aplicarlas. Para las víctimas es inaplazable la aplicación de su contenido en infracciones y sanciones administrativas para hacer desaparecer los espacios de impunidad de comportamientos discriminatorios que no son ni deben ser delictivos pero que exigen una respuesta por parte de las diferentes administraciones públicas competentes, verdadero nudo gordiano para sancionar a los discriminadores, atender debidamente a las víctimas y evitar su frustración. En este sentido recientemente se ha constituido la Autoridad Independiente de Igualdad de Trato y No Discriminación prevista en la Ley 15/2022 para ejecutar las fundamentales funciones que tiene asignadas.

La Ley 15/2022, integral para la igualdad de trato y la no discriminación ha supuesto la culminación definitiva en el proceso de especialización del Ministerio Fiscal en la lucha contra los delitos de odio y discriminación iniciado en el año 2011 al incluir una disposición adicional segunda que modifica, además del art. 18.3, el art. 20 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF) contemplando expresamente que “En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal contra los delitos de odio y discriminación, con categoría de Fiscal de Sala”.

Dicha reforma del EOMF impulsa una vez más el principio de especialización en su doble vertiente orgánica y funcional tal y como lo hizo en su día con leyes emblemáticas como la

Ley 1/2004, de 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, o la relevante Ley 24/2007, de 9 de octubre por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

El Real Decreto 311/2023, de 25 de abril, por el que se modifica y amplía la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes, incorpora a la plantilla orgánica de la Carrera Fiscal una plaza de Fiscal de Sala contra los delitos de odio y discriminación junto con dos plazas de fiscales adscritos.

Con dicha previsión legislativa en el mes de julio de 2023 nació la nueva Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado y que tiene encomendadas las funciones establecidas en el artículo 20.2 bis del EOMF, entre ellas la labor de supervisión y coordinación de la actuación de las diversas fiscalías provinciales en materia de delitos de odio y discriminación, dado que la ley establece la creación en cada fiscalía provincial de una sección de delitos de odio que coordinará o en su caso asumirá directamente la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos penales relacionados con los delitos de odio y discriminación.

Esta función de coordinación y supervisión es fundamental a los efectos de profundizar en la efectiva aplicación de los principios constitucionales de legalidad y unidad que presiden la actuación del Ministerio Público.

En el plan de actuación de la nueva Unidad hemos comenzado a abordar importantes desafíos como son:

1. **Mejorar la recogida estadística de delitos de odio y discriminación** mediante la creación de registro unificado para todas las secciones territoriales así como la dotación a la propia Unidad Coordinadora de un sistema de gestión procesal que permita registrar toda la actividad supervisora que tiene legalmente encomendada y todo ello con el fin de cuantificar debidamente la actividad del Ministerio Fiscal y arrojar datos serios y fiables de las diligencias de investigación preprocesal que tramita, de los escritos de acusación que se formulan y de las sentencias que le son notificadas, todo ello debidamente clasificado por los motivos de discriminación previstos en el Código Penal.
2. Inicio de los trabajos preparatorios de una **propuesta de instrucción que regule la especialidad** y que una vez concluida será elevada al Fiscal General del Estado, estableciendo los criterios del ámbito objetivo y subjetivo de la misma, las competencias y funciones de la Unidad de los Delitos de Odio y Discriminación particularmente las de coordinación y supervisión, la constitución de las secciones especializadas en cada Fiscalía Provincial y en su caso en las Comunidades autónomas que se considere preciso, la determinación de sus competencias y funciones dentro del respeto a la autonomía organizativa de cada Fiscalía, estadística y registro, memoria anual, relaciones institucionales de la Unidad con Administraciones Públicas y con entidades representativas de la sociedad civil, formación, jornadas de especialistas, repertorio de jurisprudencia etc.
3. **Impulsar las relaciones con entidades de la sociedad civil** como verdaderas antenas o termómetros de este fenómeno criminal al representar las víctimas y a determinados colectivos sociales que nuestra Unidad quiere oír de primera mano. Su experiencia y

conocimiento contribuyen a mejorar la lucha contra la discriminación y la intolerancia en todas sus expresiones y a través de la interlocución directa con estas entidades tanto los fiscales que integramos la Unidad Coordinadora como los fiscales territoriales hemos de conocer de primera mano de sus reivindicaciones y de sus preocupaciones, todo ello sin perjuicio de la autonomía y la imparcialidad que debe presidir la acción del Ministerio Fiscal.

4. **Relación fluida y ágil de coordinación con los representantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**, estatales y autonómicos que contribuya a una eficaz investigación policial de las infracciones penales motivadas por odio o discriminación y la correcta atención y protección policial a sus víctimas, facilitando reglas o pautas unificadas y homogéneas dirigidas a los agentes de los cuerpos policiales para la correcta identificación, recogida y codificación de delitos cometidos por motivos discriminatorios y su completo reflejo en el atestado.
5. Celebración de **jornadas de fiscales especialistas** con el establecimiento de criterios unitarios de interpretación.

Este tipo de encuentros de carácter anual y de obligada asistencia para todos los fiscales delegados provinciales constituye un privilegiado foro de debate y análisis sobre los cuestiones técnico jurídicas y problemas que son detectados en la lucha contra los delitos de odio y discriminación, formulándose propuestas que se traducen en ocasiones en relevantes conclusiones que serán después elevadas al Fiscal General del Estado para su aprobación y que facilitan a los fiscales pautas de interpretación hermenéutica de gran utilidad en su actividad jurisdiccional.

Hasta la fecha hemos celebrado dos jornadas de especialistas en las que hemos alcanzado criterios unitarios de interpretación con conclusiones aprobadas por el Fiscal General del Estado en temas de fundamental importancia como:

**A) El establecimiento de pautas unitarias de investigación del discurso de odio relevante penalmente**, especialmente cuando se comete por medio de internet y redes sociales, aplicando las pautas marcadas por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y siguiendo la Recomendación nº 35 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de Naciones Unidas sobre lucha contra el discurso de odio (2012) y la nº 15 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa (2016) y que usan el test de lesividad del Plan de Acción de Rabat para medir el umbral sobre el discurso de odio diseñado para distinguir las expresiones pacíficas y legítimas, protegidas en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la incitación del odio, prohibida por el artículo 20 del Pacto, para definir las restricciones a la libertad de expresión.

**B) Fijación de nuevos criterios respecto al tratamiento penal de los insultos discriminatorios con componente de humillación pública.** La red de fiscales especialistas acordamos en nuestras primeras jornadas celebradas en el mes de abril de 2024 que los insultos que obedezcan con carácter principal a uno de los motivos de discriminación contemplados en el artículo 22.4 o en los tipos penales especiales del Código Penal, cuando por su carácter vejatorio y despreciativo tengan un componente de

humillación pública trascienden de la mera afectación del derecho al honor para impactar directamente en la dignidad de la persona y/o de los colectivos protegidos en el Código Penal por atacar frontalmente principios y derechos fundamentales tutelados en la Constitución Española como lo son los principios de igualdad, dignidad y libre desarrollo de la personalidad y, asimismo, o la prohibición de sufrir cualquier tipo de discriminación como derecho fundamental (artículos 1, 10 y 14 CE).

La posición alcanzada por el Ministerio Fiscal es considerar que este tipo de hechos pueden constituir un delito cometido con ocasión del ejercicio de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas reconocidos en la Constitución en su modalidad de lesión de la dignidad por motivos discriminatorios del art. 510.2.a) y 5 en concurso de normas con un delito contra la integridad moral del art. 173.1 CP a resolver con la penalidad de primero conforme al principio de especialidad del art. 8.1 CP

Dicha postura se ha visto avalada en el año 2025 por las siguientes sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo: STS 77/2025, de 31 de enero de 2025 (racismo y nación), STS 89/2025, de 5 de febrero de 2025 (orientación sexual), STS 820/2025, de 8 de octubre de 2025 (condena por delitos de lesión a la dignidad a través de redes sociales y ratifica la validez de la prueba indiciaria digital), STS 872/2025, de 23 de octubre de 2025 (orientación sexual) y STS 911/2025, de 4 de noviembre de 2025, que estima el recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal y revoca la sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Navarra, que a su vez confirmaba la del Juzgado de lo Penal, estimando que los insultos discriminatorios con humillación pública encajan en el delito de lesión a la dignidad del artículo 510.2.a) por ser el tipo específico frente al delito de injurias del art. 208 CP con agravante de discriminación del art. 22.4 CP.

**C) Actualización de los criterios y de los indicadores para detectar los delitos de odio**, en particular para acreditar la motivación discriminatoria de forma que sea efectivamente investigada y detectada ante denuncias por hechos constitutivos de infracción penal.

La motivación discriminatoria de los hechos no siempre es visible ni fácil de probar (STEDH, caso Secic c. Croacia, de 31 de agosto de 2007), siendo precisa una adecuada investigación de esta para evitar que pase desapercibida, con la consiguiente infra detección de estos delitos y frustración para las víctimas.

Es evidente que la invisibilidad de los delitos de odio genera graves consecuencias para los derechos de las víctimas. Si delitos que deberían ser enjuiciados como de odio se califican erróneamente, por ejemplo, como delitos básicos sin la motivación discriminatoria, pueden verse afectados los derechos de las víctimas a una investigación efectiva, de acceso a la asistencia y reparación o sus derechos de participación en el proceso. En definitiva, puede verse seriamente limitado su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Conviene subrayar que los delitos con posible motivación discriminatoria no deben tratarse en pie de igualdad con aquellos que carecen de tal motivación (STEDH, caso Allouche c. Francia, de 11 de abril de 2024). El TEDH recalca que tratar los delitos cometidos por motivos discriminatorios en pie de igualdad con los casos que no tienen connotaciones discriminatorias sería hacer la vista gorda ante la naturaleza específica de actos que son particularmente destructivos de los derechos fundamentales y de la convivencia. La falta de distinción en la forma en que se manejan situaciones que son esencialmente diferentes

puede constituir un trato injustificado e inconciliable con el artículo 14 de la Constitución y de los tratados internacionales ratificados por España.

En esta materia se ha de tener presente la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH, caso Nachova y otros c. Bulgaria, de 6 de julio de 2005; STEDH, caso Secic c. Croacia, de 31 de agosto de 2007 o STEDH, caso Balázs c. Hungría, de 20 de octubre de 2015), que establece respecto a la investigación en estos delitos:

- La obligación que tienen los Estados de investigar en profundidad y de una forma eficaz todos los incidentes que puedan tener una motivación racista, xenófoba u otros motivos discriminatorios.
- El deber adicional que tienen las autoridades del Estado al investigar los incidentes violentos de tomar todas las medidas razonables para desenmascarar cualquier motivación racista y establecer si el odio étnico o los prejuicios pueden haber desempeñado un papel en los acontecimientos. En STEDH, caso Allouche c. Francia, de 11 de abril de 2024, el Alto Tribunal concluyó que el hecho de que las autoridades no hubieran tenido en cuenta la dimensión discriminatoria del caso había comprometido su capacidad para dar una respuesta adecuada.
- La obligación [de las autoridades] de hacer lo que es razonable dadas las circunstancias para recopilar y asegurar las pruebas, explorar todos los medios prácticos para descubrir la verdad sin omitir hechos sospechosos que pueden ser indicativos de una violencia racial inducida (STEDH, caso Bekos y Koutropoulos c. Grecia, de 13 de diciembre de 2005), lo que significa que la obligación de investigar la posible motivación discriminatoria no es una obligación absoluta sino de hacer todo lo posible y razonable en atención a las circunstancias del caso.
- Dicha doctrina, aplicable a cualquier otra motivación discriminatoria diferente a la racista, es reiterada y pacífica en la jurisprudencia de dicho tribunal (STEDH, caso Nachova y otros c. Bulgaria, de 6 de julio de 2005; STEDH, caso Moldovan y otros c. Rumanía, de 31 de julio de 2007; STEDH, caso Secic c. Croacia, de 31 de mayo de 2007; STEDH, caso Beauty Salomon c. España, de 24 de julio de 2012; STEDH, caso Beizaras y Levickas c. Lituania, de 14 de enero de 2020; STEDH, caso Lupanov c. Rusia, de 12 de septiembre de 2023; STEDH, caso Romanov y otros c. Rusia, de 20 de enero de 2006; STEDH, caso de las relaciones entre los musulmanes georgianos y otros c. Georgia, de 30 de noviembre de 2023; STEDH, caso Karter c. Ucrania, de 11 de abril de 2024; STEDH, caso Vieru c. República de Moldova, de 19 de noviembre de 2024; STEDH, caso Panayotopoulos y otros c. Grecia, de 21 de enero de 2025; STEDH, caso Bazhenov y otros c. Rusia, de 4 de febrero de 2025; STEDH, caso Milashina y otros c. Rusia, de 4 de marzo 2025).

## **D) Fijación de pautas de actuación dirigidas a las y los fiscales en relación a las víctimas.**

Dada la importante función que tiene encomendada constitucional y legalmente el Ministerio Fiscal (arts. 124 CE, 1 y 3.10 EOMF y 773.1 LECrim) sobre la defensa de los derechos de la ciudadanía y muy especialmente en el proceso penal la protección de las víctimas del delito, resulta necesario que dicha protección se agudice de forma cualitativa,

sobre aquellas víctimas escogidas por el mero hecho de ser diferentes por los distintos motivos de discriminación previstos en el CP. Se trata de situarlas en el lugar central del procedimiento que les corresponde conforme a la Ley 4/2015 reguladora del Estatuto de la Víctima del Delito (EVD) que traspone la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, todo ello sin sacrificar los derechos del investigado o acusado ni las garantías procesales, debiendo combatir la infra denuncia y velando muy especialmente por la debida atención, protección y reparación de las mismas, asegurando la efectiva información y ejercicio de sus derechos.

Asimismo, se han facilitado a los fiscales pautas de actuación para mejorar la calidad de las declaraciones de las víctimas de delitos de odio superando los métodos tradicionales de entrevista, basados en la intuición, la experiencia personal o prácticas institucionales heredadas para llegar a entrevistas estructuradas y basadas en la evidencia que permitan reducir sesgos del entrevistador, como el sesgo de confirmación o la inferencia basada en estereotipos.

Circunstancias como la normalización de la violencia y negación del estatus de víctima, por haber interiorizado discursos discriminatorios o normalizado experiencias de violencia simbólica o física, o como la identidad deteriorada y autoestima reducida, pueden provocar dificultades para identificarse como sujetos con derechos o para sostener su testimonio con seguridad, lo que influye en su disposición a declarar, en la forma de narrar los hechos y en su interacción con figuras de autoridad.

Cuando hay un retraso en la denuncia (por miedo, vergüenza, normalización de la violencia o desconfianza en las instituciones) que afecta la precisión y accesibilidad del recuerdo, la utilización de técnicas específicas de recuperación de memoria (por ejemplo, reconstrucción contextual, cambio de perspectiva, evocación libre) han demostrado ser eficaces para facilitar el recuerdo.

En las declaraciones de las víctimas se debe priorizar el establecimiento de un clima de confianza y seguridad psicológica, minimizando el estrés y favoreciendo la cooperación voluntaria. La entrevista debe evitar el centrarse en validar hipótesis preconcebidas, y favorecer una narrativa libre y contextualizada, que permita acceder a detalles del entorno, lenguaje, gestos y actitudes del agresor que pueden ser clave para identificar el móvil de odio.

## **E) Formación.**

La formación en el principio de igualdad y no discriminación, tanto en el acceso a cada carrera como en su formación inicial y continuada, concierne a todos los profesionales que de una forma u otra participan en la seguridad pública y privada de la ciudadanía como en Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Jueces, Fiscales, Letrados de la Administración de Justicia, Forenses, funcionarios de prisiones y miembros de empresas de

**En las declaraciones de las víctimas se debe priorizar el establecimiento de un clima de confianza y seguridad psicológica, minimizando el estrés y favoreciendo la cooperación voluntaria.**

seguridad privada). La falta de formación impide detectar con el rigor necesario los delitos de odio y discriminación y dar la respuesta adecuada, con la consiguiente frustración para las víctimas.

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) en reiteradas recomendaciones y en particular, en sexto ciclo de supervisión sobre España, publicado en el mes de julio de 2025 recomienda que las autoridades garanticen que se imparta formación suficiente, práctica y adaptada sobre los delitos de odio en el marco de la formación inicial y continua destinada a los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad y a los fiscales. Sin perjuicio de su independencia, también debería impartirse más formación inicial y continua a los jueces. La sociedad civil y los grupos que preocupan a la ECRI deberían participar en la elaboración y, cuando sea posible, la puesta en práctica de dicha formación. En este contexto, debería tenerse debidamente en cuenta la Recomendación CM/Rec (2024) 4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la lucha contra los delitos de odio.

La Unidad contra los Delitos de Odio y Discriminación de la FGE en cumplimiento de dichas previsiones en los casi tres años de su andadura ha impulsado o participado en multitud de actividades e iniciativas formativas tanto de la carrera fiscal como de la judicial, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, administraciones públicas y sociedad civil. A título de ejemplo dentro del plan anual de formación de la carrera fiscal las y los alumnos del Centro de Estudios Jurídicos en su formación inicial tienen una asignatura teórico-práctica en delitos de odio y discriminación siendo evaluada mediante la realización de un caso práctico, y en la formación continua cada año se ofrecen al menos cuatro cursos sobre la materia ofrecidos a toda la plantilla del Ministerio fiscal.

## **F) Elaboración de repertorios de jurisprudencia y otras fórmulas de comunicación de novedades a la carrera fiscal.**

Uno de los objetivos del plan de trabajo de la Unidad contra los Delitos de Odio y Discriminación de la FGE es la máxima difusión entre quienes trabajan en la especialidad de todas aquellas novedades que se vayan generando, fundamentalmente recomendaciones, resoluciones y sentencias que emanan tanto de instituciones y tribunales, nacionales como internacionales, así como artículos doctrinales de interés, y que nos permitan seguir profundizando en nuestros conocimientos y avanzando en la lucha contra este tipo de delitos.

Las principales sentencias que dictan tanto por tribunales nacionales e internacionales se recopilarán en repertorios de jurisprudencia y que publican semestralmente, habiéndose confeccionado hasta la fecha cinco repertorios.

También bajo la fórmula de “cápsulas informativas” se está difundiendo por la Unidad de una forma ágil y, atractiva algunos de estos documentos con una breve descripción de su contenido de forma más rápida. Por ejemplo, al tiempo de redactar este artículo se han difundido entre los años 2024 y 31 de mayo de 2026 un total de 133 cápsulas.

Tanto los repertorios de jurisprudencia como las cápsulas informativas que se vayan publicando se alojan en la parte reservada a la especialidad de delitos de odio y discriminación de la página web [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es) y en la página oficial del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (Oberaxe): <https://www.inclusion.gob.es/gl/web/oberaxe/>