

¿POR QUÉ NO SE DENUNCIA LA ISLAMOFOBIA EN ESPAÑA?

Programa Estatal de lucha
contra la Infradenuncia en la
discriminación Islamófoba

REALIZADA POR



ASOCIACIÓN MARROQUÍ
para la Integración de Inmigrantes

Proyecto financiado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, dentro de la convocatoria del 0,7% de subvenciones para la realización de actividades de interés general consideradas de interés social de 2022.

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL.....	6
2. MARCO CONCEPTUAL:.....	9
2.1. ¿QUÉ ES LA ISLAMOFOBIA?.....	10
2.2. IGUALDAD DE TRATO Y TIPOS DE DISCRIMINACIÓN	15
2.3. DISCURSOS DE ODIO.....	23
2.4. DELITOS DE ODIO	27
2.5 ¿QUÉ ES LA INFRADENUNCIA? FACTORES RELACIONADOS.....	31
3. MARCO LEGAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR DELITOS DE ODIO.....	34
3.1 REGULACIÓN EN EL CÓDIGO PENAL (CP)	38
3.2 REGULACIÓN EN LAS LEYES ADMINISTRATIVAS.....	49
3.3 MARCO JURÍDICO AUTONÓMICO	51
3.4 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y EUROPEO.....	52
3.5 JURISPRUDENCIA DESTACABLE	55
4. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN MUSULMANA EN ESPAÑA.....	60
5. INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA	65
6. TRABAJO DE CAMPO Y RECOGIDA DE DATOS.....	69
6.1 ENCUESTAS.....	70
6.2 ENTREVISTAS	74
6.3 GRUPOS FOCALES.....	76
7. RESULTADOS A PARTIR DEL TRABAJO DE CAMPO.....	78
7.1 CARACTERIZACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN ISLAMÓFOBA.....	79
7.2 ANÁLISIS DE LA DENUNCIA FORMAL Y LOS PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN Y/O PERSECUCIÓN PENAL INCOADOS	89
7.3 CAUSAS DE LA INFRADENUNCIA Y FACTORES QUE INCIDEN EN LA MISMA	100
7.4 IMPACTO PSICOSOCIAL DE LA DISCRIMINACIÓN ISLAMÓFOBA.....	101
7.5 COMPARACIÓN CON INVESTIGACIONES PREVIAS SOBRE LA INFRADENUNCIA DE DELITOS DE ODIO EN ESPAÑA Y OTROS PAÍSES.....	104
8. CONCLUSIONES	109
9. RECOMENDACIONES EN MATERIA DE DENUNCIA DE DELITOS DE ODIO PROPUESTAS POR LA ASOCIACIÓN MARROQUÍ PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES.....	118
10. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS RECOMENDADAS	122



Dirección de la Sede Central: Calle Jinetes, 5, 29012 – Málaga
952 21 89 87
aem_malaga@yahoo.es
Asociación Marroquí-España
@amarroquimalaga
@asociacion.marroqui.malaga
@AsociacionMarroqui
Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes

1. PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

La Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes tiene como objetivo contribuir al logro de sociedades igualitarias donde todas las personas, sin importar su procedencia, creencias o sexo, puedan acceder a las mismas oportunidades para ejercer sus derechos fundamentales. Desde 2003, la Asociación Marroquí trabaja para erradicar toda forma de exclusión social e injusticia vinculada al hecho migratorio y lograr la participación en la sociedad de toda la ciudadanía. Su andadura comienza de la mano de un grupo de estudiantes universitarios de origen marroquí residentes en Málaga implicados en la acción social. Esta entidad ha sido declarada entidad de Utilidad Pública Municipal por el Excmo. Ayuntamiento de Málaga en 2012. Es una asociación independiente y sin ninguna vinculación con entes políticos, ideológicos o sindicales. Anclada en Andalucía, nuestra sede principal se encuentra en Málaga y contamos con delegaciones territoriales en Sevilla, Almería, Granada y Algeciras. Asimismo, la Asociación Marroquí para la Integración de Inmigrantes ha logrado constituirse como un referente a nivel nacional en cuestión de lucha contra la islamofobia y los delitos de odio. Esta entidad presta atención especializada en casos de discriminación por racismo, xenofobia e islamofobia, mejorando el conocimiento de las víctimas de delitos de odio acerca de sus derechos y de los recursos a su disposición para denunciar. A través de las acciones de sensibilización se ha incrementado el nivel de concienciación de la sociedad española sobre la motivación racista, xenófoba e islamófoba de algunos delitos de odio y se ha aumentado la capacidad de detección de incidentes discriminatorios. Para ello se han realizado acciones de formación como talleres, jornadas, seminarios y congresos dirigidos al personal técnico de administraciones públicas, entidades sociales, voluntariado y a la comunidad educativa. Asimismo, con el fin de promover dicho conocimiento, especialmente en torno a la islamofobia, se han elaborado los siguientes documentos de investigación:

2023 - Tus derechos frente al odio: Guía para denunciar la islamofobia.

2023 - 40 Buenas Prácticas para luchar contra el odio. Mapeo de iniciativas institucionales y del Tercer Sector.

2022 – Islamofobia: monitorización y análisis.

2022 – Islamofobia en Medios de Comunicación.

2022 – Islamofobia e Identidades LGTBIQ+.

2021 – Percepción de la islamofobia en Andalucía, Comunidad de Madrid y Cataluña.

2021 – La situación de las mujeres musulmanas en España: debates actuales, experiencias diversas y mediatización del uso del velo.

2021 – Islamofobia en el ámbito laboral español: Análisis de la libertad religiosa en el trabajo y testimonios.

2020 – Percepción de la islamofobia en Andalucía, Comunidad de Madrid y Cataluña.

La presente investigación ha sido elaborada en el marco del **Programa estatal de lucha contra la infradenuncia en la discriminación Islamófoba**, financiado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, siguiendo el camino marcado por los informes anteriores que abordan las diferentes manifestaciones de la discriminación islamófoba en diferentes ámbitos sociales y territorios, en esta ocasión realizando un acercamiento a las causas de la infradenuncia en relación con la islamofobia.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. ¿Qué es la islamofobia?

La islamofobia es actualmente una de las principales formas de discurso de odio a nivel global siendo, a la vez, un fenómeno silenciado a la par que un término desconocido para buena parte de la población. Se define como una forma de rechazo, aversión, hostilidad y odio hacia el islam, hacia todo lo relacionado con ello (de forma real o supuesta) y hacia las personas musulmanas o percibidas como tal. Se trata de un tipo de discriminación social que, en determinadas circunstancias, puede combinarse con formas de intolerancia religiosa, racismo, xenofobia o aporofobia.

Además, las formas en las que se manifiesta la islamofobia son diversas: ofensas verbales, violencia, amenazas y hostilidad directa o indirecta.

En cuanto a los ámbitos en los que esta se manifiesta, las personas musulmanas y percibidas como tal pueden verse afectadas por múltiples discriminaciones en el marco laboral como en el acceso a la vivienda o en la educación. A esto cabe añadir el ámbito digital, ya que las redes sociales han permitido el aumento exponencial de la difusión de los discursos de odio, especialmente desde el año 2020 con el inicio de la pandemia global por Covid-19 tal y como señalan estudios recientes¹. En el caso de acoso escolar, esta situación se perpetúa más allá del horario lectivo a causa del acceso a internet del alumnado.

La falta de conocimiento y percepción sobre el hecho discriminatorio es un obstáculo para la prevención que puede revertirse a través de la sensibilización social.

El término “islamofobia” surge a principios del s.XX relacionado con la literatura africanista, por tanto, su uso está directamente relacionado con esta realidad y con el contexto colonial. Maurice Delafosse señalaba en su artículo sobre *El estado actual del islam en la zona francesa de África Occidental* (Revue du Monde musulman, mai 1910) que los prejuicios hacia el islam estaban presentes en la sociedad tiempo atrás y que estos atribuían mala fe y crueldad a las personas musulmanas en oposición a la población cristiana y europea. Desde un punto de vista colonial, el autor advierte que la discriminación islamófoba es contraproducente para los intereses colonos en el continente africano denominando a diversos territorios como “colonias musulmanas”². En este contexto histórico y solo cuatro años antes, Louis Gustave Binger había publicado el libro *Le péril de l’islam* refiriéndose a las personas musulmanas como “nuestros enemigos”³ frente a la administración francesa.

1 On the Road to a rights-based recovery from COVID-19. June 2021. Fundamental Rights Agency. Enlace de acceso: <http://fra.europa.eu/en/news/2021/road-rights-based-recovery-covid-19>

2 “Quoi qu’en disent ceux pour qui l’islamophobie est un principe d’administration indigène, la France n’a rien de plus à craindre des Musulmans en Afrique occidentale que des non-Musulmans(...) L’islamophobie n’a donc pas de raison d’être dans l’Afrique occidentale”. *Revue du monde musulman*, Mai 1910. Enlace de acceso: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k103806r/f56.image#>

3 Fernando Bravo López. Islamofobia. “Acerca de la continuidad y el cambio en la tradición antimusulmana”. *Historia Social*, No. 75 (2013), pp. 41-61. Enlace de acceso: <https://www.jstor.org/stable/23496314>

Los discursos islamófobos fundamentados en una visión del mundo colonial caracterizan a las personas musulmanas como “peligrosas, amenazantes o violentas”. Esta visión se ha desarrollado a nivel intelectual sobre la división social y la segregación. Esta es una forma de violencia simbólica denominada actualmente como “moral del pánico”, popularmente extendida a partir del ataque terrorista a las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001. Tras estos actos de terrorismo, la desconfianza institucionalizada contra las personas musulmanas y aquellas percibidas como tal ha crecido hasta tomar un alcance global. Numerosos Estados —y organismos regionales e internacionales— han respondido a los retos en materia de seguridad, adoptando medidas que estigmatizan a las personas musulmanas etiquetándolas como sujetos proclives de radicalización ideológica. Al mismo tiempo, se han difundido discursos de odio que relacionan el islam y la violencia, normalizando así la discriminación y la hostilidad hacia las comunidades musulmanas.

Como mantienen los profesores británicos Imran Awan e Irene Zempi⁴, mientras que el racismo islamófobo se fundó en el concepto de superioridad biológica, el odio antimusulmán actual está construido sobre nociones de superioridad religiosa y cultural. En este contexto, la diferencia se entiende como “desviación cultural” y se equipara con la noción de “amenaza cultural”. El racismo antimusulmán contemporáneo se considera por tanto como “una de las formas más graves de hostilidad cultural en la Europa moderna”.

El Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Ahmed Shaheed, en su Informe presentado al consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU) en 2021⁵ analizó el concepto de la islamofobia y el odio antimusulmán, incluidos los procesos reduccionistas y de racialización que alimentan esta forma de prejuicio. En dicho documento recoge las experiencias de las comunidades afectadas y las repercusiones que este fenómeno tiene en los derechos humanos, reafirma el marco internacional de derechos humanos pertinente y propone recomendaciones para abordar y mitigar los impactos de la islamofobia y el odio antimusulmán según el derecho internacional. Afirma, además:

“La culpabilización colectiva de los musulmanes por los atentados terroristas supuestamente perpetrados en nombre del islam, junto con las actitudes islamófobas basadas en generalizaciones extremas negativas sobre el islam y en perspectivas reduccionistas de los musulmanes —que los describen como una amenaza y parten de interpretaciones según las cuales hay diferencias culturales irreconciliables entre los musulmanes y los valores de las poblaciones mayoritarias— han alimentado los actos de discriminación, hostilidad y violencia

4 Professor Imran Awan and Dr Irene Zempi. *A working definition of Islamophobia*. November 2020. Enlace de acceso: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Religion/Islamophobia-AntiMuslim/Civil%20Society%20or%20Individuals/ProfAwan-2.pdf>

5 Ahmed Shaheed. *Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias. Consejo de Derechos Humanos*. Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/46/30 (2021). Enlace de acceso: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/report-countering-islamophobiaanti-muslim-hatred-eliminate-discrimination-and>

contra las personas y las comunidades musulmanas (...) Los prejuicios, tanto conscientes como inconscientes, contra los musulmanes, perpetuados por los particulares, los políticos, las celebridades de las redes sociales, los medios de comunicación y los grupos de odio, entre otros, contribuyen considerablemente a deshumanizar a los musulmanes, motivar los delitos de odio, fomentar la discriminación y agravar la exclusión socioeconómica. Los académicos y los observadores de los derechos humanos subrayan que las actitudes islamófobas suelen prolongar un círculo vicioso en el que las políticas estatales validan las actitudes y los actos islamófobos privados, y la generalización de esas actitudes puede impulsar políticas estatales que penalizan a los musulmanes”.

El uso actual de la palabra islamofobia quedó expresado de forma visual en el famoso informe de Runnymede Trust⁶. Este documento publicado en 1997 es el resultado de una consulta elevada por el organismo británico Commission on British Muslims and Islamophobia. En él se abordaba por primera vez la cuestión de la islamofobia de forma exhaustiva y una de sus aportaciones más significativas son las recomendaciones dirigidas a diferentes instituciones. Esta consulta produjo una respuesta gubernamental directa con la destinación de fondos a centros educativos islámicos, el mismo año de su publicación. Desde 2001, el censo nacional británico recoge una pregunta sobre religión.

Fig. 1: Esquema conceptual de la palabra “islamofobia”.



Fuente: Runnymede Trust.

6 Runnymede Trust. *A challenge for us all* (1997). Enlace de acceso: <https://www.runnymedetrust.org/publications/islamophobia-a-challenge-for-us-all>

Debido a su origen histórico, el uso del término “islamofobia” actual está ligado al colonialismo y al racismo pero limitar su definición a un único enfoque de discriminación (racial, religioso o ideológico) de forma exclusiva deja de lado el análisis de las experiencias de colectivos y grupos sociales a los que la islamofobia afecta de forma cotidiana. En el informe titulado *Una realidad incontestable*⁷ publicado por el Observatorio de la Islamofobia en los Medios se desarrolla esta idea:

“Cuando limitamos un fenómeno tan complejo como la islamofobia a la discriminación de personas que racialmente se perciben como musulmanas, es decir la lectura más ligada a la xenofobia o a la maurofobia, estamos negando la diversidad del corpus de practicantes del islam, tanto geográfica como étnica, cultural o racialmente, y por lo tanto negando que musulmanes blancos, ya sean conversos o históricos como los musulmanes bosnios, u otros musulmanes como los del África subsahariana, que no son automáticamente reconocidos como tales, sufren ataques islamófobos. El otro aspecto que resta valor a la complejidad de la islamofobia, cuando se la identifica con racismo, es el componente ideológico. El ataque sistemático al islam en cuanto que ideología proviene tanto de esferas antirreligiosas o secularistas como desde sectores mediáticos que entienden (...) el islam como una religión bárbara, retrógrada y contraria a los valores democráticos occidentales.”

Asimismo, limitar la islamofobia de forma exclusiva a una expresión de intolerancia religiosa resulta inadecuado. Un estudio de Pew Research Center⁸ que encuestó a cerca de 56.000 adultos (mayores de 18 años) en 34 países de Europa Occidental, Central y del Este entre el 2015 y 2017 constató que la discriminación islamófoba no depende exclusivamente de indicadores relacionados con la diversidad religiosa o el laicismo. Por ejemplo, en la República Checa, un país laico, la mayoría de la población entrevistada afirmó que no estaría dispuesta a aceptar a personas musulmanas en sus familias. Del mismo modo, en Letonia y Estonia, donde la mayoría de las personas entrevistadas afirma que ser cristiano luterano no es importante para su identidad nacional, la disposición a aceptar a personas musulmanas como miembros de su familia o vecinos es baja.

Asimismo, existe cierto consenso entre partidos políticos europeos en torno a la existencia de un “problema musulmán”⁹ que vuelve más complejo el abordaje de la islamofobia contemporánea. Se utilizan técnicas de propaganda masiva, generalmente a través de las redes sociales, que animan a la polarización de la opinión pública y hacen apología de la violencia islamófoba. Dicha propaganda vuelve sobre teorías conspiranoicas como “la gran sustitución” que señalan a las personas musulmanas como amenaza global.

7 Observatorio de la islamofobia en los Medios. *Una realidad incontestable* (2018). Enlace de acceso: <https://inclusion.seg-social.es/oberaxe/ficheros/documentos/InformeObservatorio2017Df.pdf>

8 Pew Research Centre. *Europeos del este y el oeste difieren en la importancia de la religión*. (2018). Enlace de acceso: <https://www.pewresearch.org/religion/2018/10/29/europeos-del-este-y-del-oeste-difieren-en-la-importancia-de-la-religion-su-vision-sobre-las-minorias-y-cuestiones-sociales-clave>

9 IEMED. *Islamofobia estructural, otro techo de cristal*. Enlace de acceso: <https://www.iemed.org/publication/islamofobia-estructural-otro-techo-de-cristal/?lang=es>

Este estado de situación justifica la generación de políticas de control de la ciudadanía que ponen en jaque el concepto de libertad ciudadana en favor de la seguridad.

Hacia una definición global de la islamofobia

“[...] una forma de racismo y xenofobia manifestada a través de la hostilidad, exclusión, rechazo y odio contra los musulmanes, sobre todo cuando la población musulmana es una minoría, algo que ocurre con mayor impacto en países occidentales.”¹⁰

A través de esta definición, se demostró que el sistema de justicia penal suele ignorar las intersecciones entre género, etnicidad, apariencia y espacio a la hora de abordar los delitos de odio o, en otras palabras, que la islamofobia queda diluida entre otros motivos prejuiciosos del delito. Esta definición vincula los niveles institucionales de la islamofobia con las manifestaciones de actitudes calificables como islamóforas, la visibilidad de la identidad musulmana y, también, define la islamofobia como forma de racismo y xenofobia que sitúa el islam como amenaza. Este es el principio de una definición de islamofobia global tal y como la entendemos actualmente.

La islamofobia tiene el potencial de ser una amenaza para toda la sociedad y puede afectar también a las personas no musulmanas pero percibidas como tal, a través del concepto “islamofobia por asociación” que relaciona la creencia religiosa de un individuo con la percepción de su nacionalidad, el color de piel o la etnia. Por ello, algunas personas expertas prefieren el uso de “odio antimusulmán”. Según la Organización de las Naciones Unidas en la declaración de su Secretario General Antonio Guterres sobre el Día Internacional contra la Islamofobia (15 de marzo, 2021):

“El odio anti-musulmán es una tendencia global (...) Muchos actos de intolerancia no aparecen en las estadísticas pero degradan la dignidad y nuestra humanidad común. La discriminación nos afecta a todos/as e impide que las sociedades alcancen todo su potencial.”¹¹

Los 60 miembros de la Organización de Cooperación Islámica patrocinaron una resolución que designa el 15 de marzo como Día Internacional de la Lucha contra la Islamofobia. El documento subraya que el terrorismo y el extremismo violento no pueden ni deben asociarse a ninguna religión, nacionalidad, civilización o grupo étnico. Asimismo, propone un diálogo a nivel mundial sobre la promoción de una cultura de tolerancia y paz, basada en el respeto de los Derechos Humanos y de la diversidad de religiones y creencias.

10 Ver: nota 4.

11 Organización de las Naciones Unidas. *Secretary-General's video message on the International Day to Combat Islamophobia*, 17 de marzo, 2021. Enlace de acceso: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-03-17/secretary-generals-video-message-the-international-day-combat-islamophobia>

Actualmente, existe un amplio consenso en torno a los siguientes indicadores¹² para definir un acto o hecho como islamóforo:

1. La creencia de que el islam es un bloque monolítico, estático y refractario al cambio.
2. La creencia de que el islam es radicalmente distinto de otras religiones y culturas con las que no comparte valores y/o influencias.
3. La consideración de que el islam es inferior a la cultura occidental, es decir, primitivo, irracional, bárbaro y sexista.
4. La idea de que el islam es, per se, violento y hostil, propenso al racismo y al choque de civilizaciones.
5. La idea de que en el islam la ideología política y la religión están íntimamente unidos.
6. El rechazo global hacia las críticas a Occidente formuladas por personas musulmanas.
7. La justificación de prácticas discriminatorias y excluyentes hacia las personas musulmanas.
8. La consideración de dicha hostilidad hacia las personas musulmanas como algo natural y habitual

2.2. Igualdad de trato y tipos de discriminación

En el ordenamiento jurídico español, la no discriminación está consagrada en el artículo 14 de la Constitución que establece que las personas españolas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

La **Ley 15/2022 integral para la igualdad de trato y la no discriminación**, en su artículo 6, define legalmente qué se entiende por “discriminación” y establece la diferencia entre discriminación directa e indirecta. Además, establece múltiples causas de discriminación, incluida la lengua, algo que fue señalado por el Relator Especial de Naciones Unidas¹³.

“La discriminación directa es la situación en que se encuentra una persona o grupo en que se integra que sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera

12 Ver: nota 6.

13 Ver: nota 5.

menos favorable que otras en situación análoga o comparable por razón de las causas previstas en el apartado 1 del artículo 2.”

“La discriminación indirecta se produce cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros ocasiona o puede ocasionar a una o varias personas una desventaja particular con respecto a otras por razón de las causas previstas en el mismo apartado.”

Dichas causas de discriminación son:

“...por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

La igualdad de trato y no discriminación es un derecho directamente derivado de la regulación en sus artículos 9.2, 10 y 14 de la Constitución Española.

El derecho protegido por la ley mencionada implica la ausencia de toda discriminación por razón de las causas previstas. En consecuencia,

“Queda prohibida toda disposición, conducta, acto, criterio o práctica que atente contra el derecho a la igualdad. Se consideran vulneraciones de este derecho la discriminación, directa o indirecta, por asociación y por error, la discriminación múltiple o interseccional, la denegación de ajustes razonables, el acoso, la inducción, orden o instrucción de discriminar o de cometer una acción de intolerancia, las represalias o el incumplimiento de las medidas de acción positiva derivadas de obligaciones normativas o convencionales, la inacción, dejación de funciones, o incumplimiento de deberes.”

No obstante,

“(...) no se considera discriminación la diferencia de trato basada en alguna de las causas previstas (...) derivada de una disposición, conducta, acto, criterio o práctica que pueda justificarse objetivamente por una finalidad legítima y como medio adecuado, necesario y proporcionado para alcanzarla. En esa línea, (...) podrán establecerse diferencias de trato cuando los criterios para tal diferenciación sean razonables y objetivos y lo que se persiga es lograr un propósito legítimo o así venga autorizado por norma con rango de ley, o cuando resulten de disposiciones normativas o decisiones generales de las administraciones públicas destinadas a proteger a las personas, o a grupos de población necesitados de acciones específicas para mejorar sus condiciones de vida o favorecer su incorporación al trabajo o a distintos bienes y servicios esenciales y garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades en condiciones de igualdad.”

Además de un derecho, la igualdad de trato y la no discriminación es un principio informador del ordenamiento jurídico y, como tal, se integrará y observará con carácter transversal en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas. La citada Ley define la igualdad de trato y la no discriminación en los diferentes aspectos de la vida personal y profesional, incluyendo un articulado que contempla de forma exhaustiva las diversas áreas de desarrollo y socialización de las personas. También establece que las obligaciones establecidas serán de aplicación al sector público, a las personas físicas o jurídicas de carácter privado que residan, se encuentren o actúen en territorio español, cualquiera que fuese su nacionalidad, domicilio o residencia. Los poderes públicos también están obligados a adoptar medidas de acción positiva, basadas en diferencias de trato orientadas a prevenir, eliminar y, en su caso, compensar cualquier forma de discriminación o desventaja en su dimensión colectiva o social. Tales medidas serán aplicables en tanto subsistan las situaciones de discriminación o las desventajas que las justifican y habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con los medios para su desarrollo y los objetivos que persigan.

En relación a las diferentes áreas concretas en donde se regula el derecho a la igualdad de trato y no discriminación, la Ley establece, entre otras previsiones, lo siguiente:

- **DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL EMPLEO POR CUENTA AJENA:** no podrán establecerse limitaciones, segregaciones o exclusiones por razón de las causas previstas en esta ley para el acceso al empleo por cuenta ajena, público o privado, incluidos los criterios de selección, en la formación para el empleo, en la promoción profesional, en la retribución, en la jornada y demás condiciones de trabajo, así como en la suspensión, el despido u otras causas de extinción del contrato de trabajo. (...) El empleador no podrá preguntar sobre las condiciones de salud del aspirante al puesto. (...) Por vía reglamentaria, se podrá exigir a los empleadores cuyas empresas tengan más de 250 trabajadores, que publiquen la información salarial necesaria para analizar los factores de las diferencias salariales.
- **DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO:** las administraciones educativas, en el marco de sus respectivas competencias, tomarán medidas efectivas para la supresión de estereotipos y garantizarán la ausencia de cualquier forma de discriminación por razón de las causas previstas en esta ley, y en todo caso, en los criterios y prácticas sobre admisión y permanencia en el uso y disfrute de los servicios educativos, con independencia de la titularidad de los centros que los imparten. En ningún caso, los centros educativos que excluyan del ingreso en los mismos, discriminándolos, a grupos o personas individuales por razón de alguna de las causas establecidas en esta ley, podrán acogerse a cualquier forma de financiación pública. Las administraciones educativas mantendrán la debida atención al alumnado que, por razón de alguna de las causas expresadas en esta ley o por encontrarse en situación desfavorable debido a discapacidad, razones socioeconómicas, culturales, por desconocimiento grave de la lengua de aprendizaje o de otra índole, presenten necesidades específicas de apoyo educativo o se desvele que el grupo al que pertenecen

sufre porcentajes más elevados de absentismo o abandono escolar. Se atenderá especialmente a la situación de las niñas y adolescentes. Las administraciones públicas y los centros educativos pondrán en marcha medidas para prevenir, evitar y, en su caso, revertir la segregación escolar, ya sea mediante mecanismos directos o indirectos. En el contenido de la formación del profesorado, tanto inicial como permanente, se incluirá formación específica en materia de atención educativa a la diversidad y a la igualdad de trato y no discriminación. Las administraciones educativas otorgarán, en el currículo de todas las etapas educativas, una atención especial al derecho de igualdad de trato y no discriminación. Asimismo, se fomentará la inclusión, en los planes de estudio en que proceda, de enseñanzas en materia de igualdad de trato y no discriminación, tolerancia y derechos humanos, profundizando en el conocimiento y respeto de otras culturas, particularmente la propia del pueblo gitano y la de otros grupos y colectivos, contribuyendo a la valoración de las diferencias culturales, así como el reconocimiento y la difusión de la historia y cultura de las minorías étnicas presentes en nuestro país, para promover su conocimiento y reducir estereotipos. La Inspección Educativa intervendrá para garantizar el respeto al derecho a la igualdad de trato y no discriminación y la lucha contra la intolerancia en el ámbito educativo.

- **DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA ATENCIÓN SANITARIA:** las administraciones sanitarias promoverán acciones destinadas a aquellos grupos de población que presenten necesidades sanitarias específicas, tales como las personas mayores, menores de edad, con discapacidad, pertenecientes al colectivo LGTBI, que padezcan enfermedades mentales, crónicas, raras, degenerativas o en fase terminal, síndromes incapacitantes, portadoras de virus, víctimas de maltrato, personas en situación de sinhogarismo, con problemas de drogodependencia, minorías étnicas, entre otros, y, en general, personas pertenecientes a grupos en riesgo de exclusión y situación de sinhogarismo con el fin de asegurar un efectivo acceso y disfrute de los servicios sanitarios de acuerdo con sus necesidades.

- **DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES:** las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, garantizarán que en el acceso y la prestación de los diferentes servicios sociales no se produzcan situaciones discriminatorias por cualquiera de las causas previstas en la presente ley. A efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, los planes y programas sobre servicios sociales procurarán la atención prioritaria de los grupos especialmente vulnerables, con especial atención a la situación de las mujeres y las niñas. Estos planes incluirán programas de formación profesional que promuevan un enfoque de diversidad e igualdad de trato, que ayude a identificar situaciones de discriminación múltiple e interseccional, poniendo especial atención para establecer mecanismos que eviten excluir a las personas con una situación socioeconómica más débil o que se encuentren en situación de sinhogarismo u otras consecuencias derivadas de su situación de pobreza.

Especial mención requiere la regulación de la garantía de no discriminación en ámbitos tan relevantes como el acceso a la vivienda:

“Las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, garantizarán que las políticas de urbanismo y vivienda respeten el derecho a la igualdad de trato y prevengan la discriminación, incluida la segregación residencial, y cualquier forma de exclusión por cualquiera de las causas previstas en la presente ley. De manera específica, se tendrán en cuenta las necesidades de las personas sin hogar y de las que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad o sean más susceptibles de sufrir alguna forma de discriminación. Los prestadores de servicios de venta, arrendamiento, intermediación inmobiliaria, portales de anuncios, o cualquier otra persona física o jurídica que haga una oferta disponible para el público, estarán igualmente obligados a respetar en sus operaciones comerciales el derecho a la igualdad de trato y no discriminación.”

En particular, queda prohibido:

a) Rehusar una oferta de compra o arrendamiento, o rehusar el inicio de las negociaciones o de cualquier otra manera de impedir o denegar la compra o arrendamiento de una vivienda, por razón de alguna de las causas de discriminación previstas en la presente ley, cuando se hubiere realizado una oferta pública de venta o arrendamiento.

b) Discriminar a una persona en cuanto a los términos o condiciones de la venta o arrendamiento de una vivienda con fundamento en las referidas causas.

La obligación de no discriminación se mantendrá durante todo el periodo posterior de uso de la vivienda, en el caso de los arrendamientos u otras situaciones asimilables.

Lo previsto en los párrafos anteriores será de aplicación también a los locales de negocio.”

En relación a la no discriminación en el mundo de **las redes sociales y la inteligencia artificial**, los artículos 22 y 23 prevén lo siguiente:

“Todos los medios de comunicación social respetarán el derecho a la igualdad de trato, evitando toda forma de discriminación en el tratamiento y formato accesible de la información, en sus contenidos y su programación.

Las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán la adopción de acuerdos de autorregulación de los medios de comunicación social, publicidad, internet, redes sociales y las empresas de tecnologías de la información y comunicación que contribuyan al cumplimiento de la legislación en materia de igualdad de trato y no discriminación e intole-

rancia por las razones que inspiran esta ley, y a la promoción de una imagen no estereotipada de las diferentes personas y grupos de población, incluyendo las actividades de venta y publicidad que en aquellos se desarrollen e instando a un lenguaje y mensajes contrarios a la discriminación y a la intolerancia.

Asimismo, promoverán la adopción de acuerdos con las empresas y plataformas de servicios de internet que mejoren la efectividad en la prevención y eliminación de contenidos que atenten contra el derecho a la igualdad en este ámbito.

Se considera publicidad ilícita la comunicación publicitaria comercial o institucional que contenga elementos de discriminación por razón de las causas previstas en esta ley.”

“En el marco de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, de la Carta de Derechos Digitales y de las iniciativas europeas en torno a la Inteligencia Artificial, las administraciones públicas favorecerán la puesta en marcha de mecanismos para que los algoritmos involucrados en la toma de decisiones que se utilicen en las administraciones públicas tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, siempre que sea factible técnicamente. En estos mecanismos se incluirán su diseño y datos de entrenamiento, y abordarán su potencial impacto discriminatorio. Para lograr este fin, se promoverá la realización de evaluaciones de impacto que determinen el posible sesgo discriminatorio.

Las administraciones públicas, en el marco de sus competencias en el ámbito de los algoritmos involucrados en procesos de toma de decisiones, priorizarán la transparencia en el diseño y la implementación y la capacidad de interpretación de las decisiones adoptadas por los mismos.

Las administraciones públicas y las empresas promoverán el uso de una Inteligencia Artificial ética, confiable y respetuosa con los derechos fundamentales, siguiendo especialmente las recomendaciones de la Unión Europea en este sentido.

Se promoverá un sello de calidad de los algoritmos.”

Esta Ley diferencia entre los siguientes **tipos de discriminación**:

- **DISCRIMINACIÓN POR ASOCIACIÓN:** cuando una persona o grupo en que se integra, debido a su relación con otra sobre la que concurra alguna de las causas previstas en el apartado primero del artículo 2 de esta ley, es objeto de un trato discriminatorio.
- **DISCRIMINACIÓN POR ERROR:** es aquella que se funda en una apreciación incorrecta acerca de las características de la persona o personas discriminadas.

- **DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE:** cuando una persona es discriminada de manera simultánea o consecutiva por dos o más causas de las previstas en esta ley.
- **DISCRIMINACIÓN INTERSECCIONAL:** cuando concurren o interactúan diversas causas de las previstas en esta ley, generando una forma específica de discriminación.
- **ACOSO DISCRIMINATORIO:** cualquier conducta realizada por razón de alguna de las causas de discriminación previstas en la misma, con el objetivo o la consecuencia de atentar contra la dignidad de una persona o grupo en que se integra y de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.
- **INDUCCIÓN, ORDEN O INSTRUCCIÓN DE DISCRIMINAR:** es discriminatoria toda inducción, orden o instrucción de discriminar por cualquiera de las causas establecidas en esta ley. La inducción ha de ser concreta, directa y eficaz para hacer surgir en otra persona una actuación discriminatoria.
- **REPRESALIAS:** cualquier trato adverso o consecuencia negativa que pueda sufrir una persona o grupo en que se integra por intervenir, participar o colaborar en un procedimiento administrativo o proceso judicial destinado a impedir o hacer cesar una situación discriminatoria, o por haber presentado una queja, reclamación, denuncia, demanda o recurso de cualquier tipo con el mismo objeto.
- **SEGREGACIÓN ESCOLAR:** toda práctica, acción u omisión que tiene el efecto de separar al alumnado por motivos socioeconómicos o sobre la base de cualquiera de los motivos enumerados en el artículo 2.1 de la presente ley sin una justificación objetiva y razonable.

Según las conclusiones del último *Informe de Monitorización y Análisis de la islamofobia*, de la Asociación Marroquí para la Integración de Inmigrantes (2022)¹⁴, la discriminación y el racismo islamófobo es un hecho real y actual en España. El racismo y la discriminación estructural afecta a las personas musulmanas en diversos ámbitos de sus vidas cotidianas: educación, acceso al trabajo y servicios, ocio, entre otros. En dicho estudio, se recoge que el informe sobre la Libertad Religiosa en el Trabajo expone que el 3,9% de la población encuestada se ha sentido discriminada por su religión o creencias religiosas, el 24,7% opina que el ser percibido como persona musulmana le perjudica a la hora de ser seleccionado/a para un puesto de trabajo y el 21,4% apunta al entorno laboral como el ámbito más común de discriminación. Las mujeres musulmanas reciben presiones para abandonar el uso del hiyab llegando a ser amenazadas con el despido. Los prejuicios más frecuentes expresados son la extranjerización (prejuizar el origen extranjero de la persona percibida como musulmana), la exclusión (apartando al alumnado musulmán de determinadas actividades, especialmente de actividades físicas) y el racismo (prejuizando a personas musulmanas como intelectualmente inferiores, sexistas o incapaces).

¹⁴ Asociación Marroquí para la Integración de Inmigrantes. *Informe de Monitorización y Análisis de la islamofobia* (2022). Enlace de acceso: www.islamofobia.es/investigacion

Sobre la discriminación islamófoba, en el anteriormente citado informe, Ahmed Shaheed (ONU) afirma:

“La discriminación, la hostilidad y la violencia contra los musulmanes o quienes son percibidos como tales suele ser interseccional, ya que la discriminación religiosa se superpone con la discriminación basada en la nacionalidad, el género o el origen racial o étnico, entre otros aspectos objeto de protección internacional, o la agrava. Los musulmanes suelen ser agredidos en virtud de ciertas características ‘musulmanas’ visibles, como el color de su piel o su vestimenta religiosa, incluido el velo, o sus nombres. Las musulmanas pueden sufrir una triple penalización por ser mujeres, pertenecer a una comunidad étnica minoritaria y ser musulmanas.”

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías en su Informe de 2020¹⁵ destacó que:

“(…) España, al igual que otros países, no recoge sistemáticamente datos desglosados sobre los idiomas, las culturas o la religión de su población, pero sí recopila datos de la población relativos al género y la nacionalidad (distinguiendo entre ciudadanos españoles y extranjeros). Este enfoque no permite obtener la información precisa sobre la población que se necesita para formular políticas y programas gubernamentales mejor adaptados, eficaces y basados en pruebas. Dichos datos permiten a los gobiernos planificar programas para llegar a los más necesitados. Ello resulta particularmente cierto cuando se trata de medir los efectos que las políticas y los programas tienen en los más vulnerables y marginados, incluidas las minorías.”

Ante dicha realidad, los países alegan proteger de esta forma los datos personales:

“(…) y se basan en consideraciones de privacidad fuera de lugar. La información personal puede eliminarse de los datos censales y otras recopilaciones de datos desglosados útiles, como se hace con los datos sobre el género en otros muchos países. Como han señalado algunas organizaciones internacionales y europeas, un enfoque de datos sin desglosar dificulta especialmente la identificación efectiva de las personas que sufren discriminación y la formulación adecuada de políticas basadas en pruebas que garanticen tanto el acceso a diversos servicios como la plena efectividad de los derechos humanos, incluyendo derechos básicos como la educación.”

El **Parlamento Europeo** a través de su Resolución de 15 de septiembre de 2022¹⁶ ha

15 Organización de las Naciones Unidas. *Informe Especial sobre cuestiones de las minorías*. Enlace de acceso: <https://www.ohchr.org/es/documents/reports/visit-spain-report-special-rapporteur-minority-issues>

16 Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de septiembre de 2022, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea en 2020 y 2021 (2021/2186(INI)). Enlace de acceso: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0325_ES.html

reconocido la existencia de racismo estructural en la Unión Europea (UE) como consecuencia de los estereotipos alimentados por discursos que discriminan a las minorías étnicas en todos los ámbitos de su vida y ha condenado el aumento de la discriminación contra las personas árabes, los/as europeos/as negros/as, las personas de ascendencia asiática, la población judía, los/as musulmanes/as y las personas romaníes, instando a los Estados miembros a que atajen las causas profundas del racismo estructural y, en consecuencia, a que pongan fin a las políticas, leyes y prácticas institucionales discriminatorias.

Desde diciembre de 2022, la **Comisión Europea** ha promovido el reconocimiento del racismo estructural a través del Plan de Acción contra el Racismo de la UE 2020-2025. Esta estrategia se orienta a sensibilizar y comprender un fenómeno que hace referencia a reglas, normas, actitudes y comportamientos de las instituciones que de forma consciente o inconsciente plantean obstáculos para determinados grupos a la hora de acceder a derechos y oportunidades. Más allá del racismo a nivel individual, se transforma en desventajas para personas percibidas como parte de un colectivo social. Es la primera vez que se hace este reconocimiento a nivel europeo.

2.3. Discursos de odio

Los discursos de odio son incidentes relacionados con la manifestación del odio contra comunidades o personas concretas a través de discursos que difunden estereotipos negativos sobre estas y hacen apología de la violencia, incitando ataques contra personas, lugares de culto y represalias contra grupos sociales minoritarios.

La **Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)** en su Recomendación nº R(97)20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 30 de octubre de 1997, definió la incitación al 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.”

Asimismo, ECRI ha elaborado la Recomendación de Política General Nº 15 de 8 de diciembre de 2015, relativa a la lucha contra el discurso del odio, en cuyos considerandos se hace una definición amplia que recoge diversas conductas.

La **Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo de la Unión Europea**, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, en su art. 1, determina que el discurso del odio abarca:

“La incitación pública a la violencia o al odio dirigidos contra un grupo de personas

o un miembro de tal grupo, definido en relación con la raza, el color, la religión, la ascendencia o el origen nacional o étnico, incluyendo las conductas de ‘apología pública, negación o trivialización flagrante’ de crímenes contra la Humanidad.”

Este documento significó un paso fundamental en el reconocimiento de los delitos de odio en el ámbito europeo, al establecer un objetivo común en la respuesta penal frente a este fenómeno mediante “sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias”. Esta Decisión obligó a los Estados miembros a homogeneizar su legislación penal en la materia, fijando conductas punibles a incorporar en las normativas internas, particularmente en lo relacionado con la presencia de este fenómeno en el ámbito de internet, a través del lenguaje o el discurso de odio hacia las minorías y colectivos vulnerables. A pesar de los esfuerzos legislativos, tal y como ha señalado la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA), existe un porcentaje importante de infradenuncia de los tipos penales enmarcados dentro de los delitos de odio. Sólo se investigan dos de cada diez casos a pesar de su gravedad. A nivel europeo la tasa de infradenuncia se sitúa en torno a un 80%.

Actualmente, buena parte de los discursos de odio se difunden a través de internet. Por esa razón, en el ámbito de los medios de comunicación y las redes sociales, se han adoptado diversas medidas a nivel europeo entre las que destaca el **Código de Conducta de la UE para la Lucha contra la Incitación Ilegal al Odio en Internet** (firmado en 2016 y publicado en español en 2021)¹⁷ firmado por las autoridades estatales españolas, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas prestadoras de servicios de alojamiento de datos (YouTube, Facebook, Instagram, Twitter o Microsoft), implicadas o con competencias en la lucha contra el discurso de odio¹⁸ ilegal. También el Secretario General, António Guterres, puso en marcha la Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas contra el discurso de odio en respuesta a la alarmante tendencia al aumento del discurso de odio en todo el mundo.

Inicialmente, según el ordenamiento jurídico español, se entiende como discurso del odio¹⁹:

“Fomento, promoción o instigación, en cualquiera de sus formas, del odio, la humillación o el menosprecio de una persona o grupo de personas, así como el acoso, descrédito, difusión de estereotipos negativos, estigmatización o amenaza con respecto a dicha persona o grupo de personas y la justificación de esas manifestaciones por razones de raza, color, ascendencia, origen nacional o étnico, edad, discapacidad, lengua, religión o creencias, sexo, género, identi-

17 OBERAXE. *Protocol to Combat Illegal Hate Speech Online*. Enlace de acceso: https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento_0136.htm

18 ONU. *Estrategia y Plan de Acción*. Enlace de acceso: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_ES.pdf

19 Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal. Enlace de acceso: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7771

dad de género, orientación sexual y otras características o condición personales.” (...) “Puede tener por objeto incitar a otras personas a cometer actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra aquellos a quienes van dirigidas, o cabe esperar razonablemente que produzca tal efecto.”

La Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio determina que:

“El discurso del odio es una conducta orientada hacia la discriminación sectoria frente a un determinado grupo o sus integrantes. No se sancionan las meras ideas u opiniones, sino las manifestaciones de odio que denotan un desprecio hacia otro ser humano, por el simple hecho de ser diferente. Por lo tanto, el discurso del odio no está amparado por la libertad de expresión, que no puede ser colocada en un plano de superioridad frente a la dignidad de otra persona. La libertad de expresión es un pilar básico del Estado democrático, pero no es un derecho absoluto.”

Inciendo en esta línea, el **Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE)**, órgano que depende de la Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración, de la Secretaría de Estado de Migraciones (Gobierno de España), señala que:

“El discurso de odio (*hate speech*), abarca 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.”²⁰

Desde un análisis histórico sobre la reacción penal a los discursos de odio, Jon-Mirena Landa Gorostiza analiza desde un punto de vista crítico²¹ las diferencias entre el sistema centroeuropeo y el modelo estadounidense:

“(...) Las trazas fundamentales de la moderna legislación penal anti-odio hunden sus raíces en la evolución que experimenta la reacción jurídica contra el racismo, el antisemitismo y la discriminación sistemática de colectivos étnicos después de la Segunda Guerra Mundial. (...) Desde un principio se configuraron dos modelos fundamentales de referencia (...): por un lado, el modelo centro-europeo de matriz germánica que apuesta por la criminalización de una parte del discurso del odio (*hate speech*) y, por otro lado, el modelo estadounidense que termina por legitimar únicamente agravaciones de pena de delitos base, delitos comunes u ordinarios, cuando éstos se dirigen contra determinados colectivos (*hate crime* en sentido estricto). (...) Ambos modelos representan, al mismo tiempo, una actitud opuesta respecto del estándar de criminalización anti-odio emergente de conformidad con el derecho internacional de

20 OBERAXE. *Incidentes y delitos de odio*. Enlace de acceso: <https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/ejes/delitosodio/index.htm>

21 Artículos 510, 511, 512 y 607 Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

los derechos humanos: (...) la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. En Europa dicho estándar es (fundamentalmente) tenido en cuenta y en los Estados Unidos (casi) no.

(...) El modelo europeo originario de legislación anti-odio se consolida en la segunda mitad del Siglo XX en torno a una prohibición de propaganda (...). Alemania acogió un modelo legislativo de delitos de odio `con palabras´ o, si se prefiere, de discurso de odio criminalizado. que también fue el referente que se trasladó al ámbito universal vía la Convención de 1965 y, con el tiempo, al espacio regional europeo. (...) Precisamente en la década de los 90 mientras que en Estados Unidos se consolidaba una jurisprudencia de su Corte Suprema que rechazaba los modelos legislativos de criminalización del discurso del odio a favor de agravaciones de pena, Europa apostaba esencialmente por acoger el modelo de delitos de propaganda bendecido, por cierto, hasta nuestros días, por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.”

La reforma del **Código Penal** (CP) de 2015 en España redefinió las conductas de incitación al odio y a la violencia para recoger lo establecido por Sentencia del Tribunal Constitucional (STC en adelante) 235/2007 de 7 de noviembre, y lo exigido por Europa mediante la Decisión Marco 2008/913/JAI, que impone una nueva interpretación del delito de negación del genocidio, el cual se encontraba tipificado en el artículo 607 del Código Penal. La nueva regulación tipifica dos grupos de conductas incardinadas en los discursos de odio (*hate speech*): de una parte, y con una penalidad mayor, las acciones de incitación al odio o la violencia contra grupos o individuos por motivos racistas, antisemitas u otros relativos a su ideología, religión, etnia o pertenencia a otros grupos minoritarios, así como los actos de negación o enaltecimiento de los delitos de genocidio, lesa humanidad o contra las personas o bienes protegidos en caso de conflicto armado que hubieran sido cometidos contra esos grupos, cuando ello promueva o favorezca un clima de violencia, hostilidad u odio contra los mismos; y de otra parte, los actos de humillación o menosprecio contra ellos y el enaltecimiento o justificación de los delitos cometidos contra los mismos o sus integrantes con una motivación discriminatoria, sin perjuicio de su castigo más grave cuando se trate de acciones de incitación al odio o a la hostilidad contra los mismos, o de conductas idóneas para favorecer un clima de violencia.²²

Finalmente, la citada **Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación** ha dado un paso definitivo en relación a la atención y protección de las víctimas de discursos e incidentes de odio. Recoge las siguientes obligaciones de los poderes públicos:

1. Fortalecer las medidas de prevención y fomento de la denuncia de acciones de discriminación, violencia e incidentes y discurso de odio, evitando cualquier espacio de impunidad.

22 Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo.

2. Garantizar la información a las víctimas, a través de servicios telemáticos y presenciales, para realizar una atención integral y multidisciplinar en casos de agresiones, actos de intolerancia o incidentes de odio y de conductas discriminatorias por cualquiera de las causas previstas en la ley, atención que comprenderá el asesoramiento, la asistencia, en especial, la sanitaria, y las medidas sociales tendentes a facilitar su recuperación integral.
3. Diseñar y poner en marcha en los centros escolares, integrado en el Plan de Convivencia de los centros docentes, un protocolo específico para la alerta, identificación, asistencia y protección en el caso de acoso escolar en relación con las actitudes de discriminación, de intolerancia e incidentes de odio por cualquiera de las causas que se mencionan en los artículos de esta ley.
4. Dotar a las organizaciones de la sociedad civil de instrumentos eficaces para intervenir en los distintos ámbitos señalados en la ley.

2.4. Delitos de odio

De acuerdo al informe de la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA) de la Unión Europea:

“Los delitos de odio y la incitación al odio por motivos de raza persistieron en toda la Unión Europea en 2021. Se siguió culpando a los migrantes y a las minorías étnicas, incluidas las poblaciones romaní, judía, musulmana y asiática, de la pandemia de COVID-19.”²³

Los delitos de odio son actos delictivos motivados por prejuicios hacia grupos particulares de personas. En el ámbito europeo, la definición de delito de odio se fraguó en la undécima reunión del Consejo de Ministros celebrada en Maastricht en diciembre de 2003 por **Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)**²⁴, recogida por el Ministerio de Interior del Gobierno de España²⁵ en la siguiente definición del delito de odio a través de dos componentes principales:

“(A) Cualquier infracción penal, incluyendo infracciones contra las personas o las propiedades, donde la víctima, el local o el objetivo de la infracción se elija por su, real o percibida, conexión, simpatía, filiación, apoyo o pertenencia a un grupo como los definidos en la parte B.

23 *Fundamental Rights Agency. Fundamental Rights Report (2022)*. Enlace de acceso: <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/fundamental-rights-report-2022>

24 La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR) es la institución principal de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

25 <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/que-es-un-delito-de-odio/>

(B) Un grupo debe estar basado en una característica común de sus miembros, como su raza real o perceptiva, el origen nacional o étnico, el lenguaje, el color, la religión, el sexo, la edad, la discapacidad intelectual o física, la orientación sexual u otro factor similar.”

Por tanto, los delitos de odio comprenden:

- **DELITO PENAL:** En relación al primer elemento, para que exista un delito de odio es preciso que haya un delito base. En otras palabras, es indispensable que se cometa una infracción o delito según la legislación del país o región en la que ocurre el suceso.
- **MOTIVACIÓN DE PREJUICIO:** El segundo elemento de un delito de odio es que las personas autoras del mismo lo cometan por un prejuicio o varios. La presencia de la motivación prejuiciosa es lo que diferencia un delito de odio de un delito ordinario. Dicha motivación nace de la intolerancia y/o el odio dirigido a un grupo en particular que comparte un rasgo de identidad común: raza, lengua, etnia, religión, nacionalidad, orientación sexual, situación socio-económica, entre otros. No obstante, en ocasiones, este rasgo identitario va más allá de una característica personal. Por ejemplo, pueden ser sujetos de delitos de odio un grupo de personas defensoras de Derechos Humanos, así como sus locales o centros de acción.²⁶

Se comete un delito de odio cuando una persona perpetradora ha atacado intencionalmente a la víctima por una o más características o rasgos de identidad -real o percibida- compartidas con un grupo, o cuando ha expresado hostilidad hacia estos rasgos de identidad durante la comisión del delito. Es importante destacar que esta motivación prejuiciosa sitúa a los delitos de odio en el terreno de la violencia simbólica. **El concepto de “delito de odio” se creó para proteger a los grupos vulnerables, habitual o históricamente discriminados y estigmatizados** dentro del espacio social, a los que -en una lógica de “otredad” o de estigmatización de lo que se considera ajeno y no identitario- se les asocia con el enemigo. Cada agresión hacia uno de sus miembros profundiza la marginación y la agresión al colectivo, siendo clave, por tanto, en términos de punibilidad, si la persona víctima de la agresión pertenece a un grupo vulnerable y si a consecuencia de los hechos se le pone a él o ella y a su grupo en una situación de mayor riesgo y vulnerabilidad.

Europa ha reforzado su marco legal y de políticas públicas para abordar la lucha contra los delitos de odio, intensificando el desarrollo legislativo en los países miembro pero también apoyando iniciativas de prevención de los discursos de odio. Desde 2003 los países que forman parte de la **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)** se han comprometido a endurecer y reforzar sus normativas internas

²⁶ Esta visión es contrarrestada en el caso español teniendo en cuenta las directrices de la Fiscalía General del Estado en la Circular 7/2019 de 14 de mayo que limita la interpretación extensiva de la motivación prejuiciosa contenida en el Código Penal.

en materia de prohibición de la discriminación y de la incitación a los delitos de odio. La aprobación de Decisiones sobre esta materia por parte del Consejo Ministerial de la OSCE en 2003 y 2004 son una muestra de su voluntad política.

Según el último Informe sobre los Delitos de Odio (2022)²⁷ de la **Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio** (Ministerio del Interior, Gobierno de España), sobre los hechos recogidos en 2022, concernientes a la distribución global de incidentes conocidos por ámbito y sexo, el porcentaje más elevado de incidentes está en la categoría de “racismo/xenofobia”. Los datos totales relativos ascienden a una cifra total de 1.869 hechos. Este dato supone un incremento en relación al año anterior, 2021, de un 3,72%. De la mencionada cifra total, 73 casos han sido registrados como infracciones administrativas. No obstante, en el resto de incidencias se produce un descenso del 6,4%. En cuanto a las nacionalidades de las víctimas, la nacionalidad española ha registrado el 71,3% de victimizaciones siendo el 28,63% el correspondiente al colectivo extranjero, ligeramente mayor al del año pasado, con un 34,47%. El mayor porcentaje referido a la procedencia de nacionalidad extranjera de las víctimas es la marroquí, con un 10,08%. Le siguen Colombia y Rumania/Senegal con 3,63% y 1,61%, respectivamente.

Fig. 2: Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España 2022.



Fuente: Ministerio del Interior (2023).

²⁷ Ministerio del interior. Informe sobre la evolución de los Delitos de Odio en España 2022. (2023). Enlace de acceso: https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/_galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2022/Informe_Evolucion_delitos_odio_2022.pdf

Esta oficina implementó una *Encuesta sobre delitos de odio*²⁸ durante el primer trimestre de 2021 cuyo resultado señaló que un 89,24% de las personas encuestadas -víctimas de este tipo de delitos- no denunció los hechos, por lo que en este estudio la tasa de infradenuncia reflejada es superior a la media europea. Las medidas institucionales para combatir los delitos de odio en nuestro país han incluido la revisión del marco legal de aplicación. La reforma de los artículos 510 y siguientes del Código Penal en 2015 ampliaron las conductas punibles y elevaron las penas relacionadas. Entre las circunstancias agravantes del art. 22.4 se incluyó la circunstancia genérica de motivos discriminatorios, y se han incorporado tipos delictivos para garantizar la protección frente a la discriminación en diferentes ámbitos, como son la discriminación laboral (artículo 314 CP) o las acciones contra la intimidad y la privacidad que conlleven algún tipo de discriminación (artículos 197.1 y 197.5 CP). Medir estadísticamente y analizar con rigurosidad la islamofobia en España así como su impacto en nuestra sociedad no es sencillo dado que los datos facilitados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en relación a delitos de odio no registran la islamofobia como una categoría propia, por lo que las denuncias y procedimientos incoados por delitos de odio con motivación islamofoba se subsumen en otras categorías, como el racismo, la xenofobia, las creencias o prácticas religiosas e incluso la discriminación por sexo/ género. En consecuencia, la falta de desagregación de los delitos de odio invisibiliza no solo los casos de islamofobia en los informes oficiales sino que también impide un estudio exhaustivo de las causas particulares por las cuales la población musulmana -o percibida como tal- denuncia o, como se plantea en la hipótesis de este estudio, no lo hace.

2.5 ¿Qué es la infradenuncia? Factores relacionados

El ordenamiento jurídico, y el conjunto de las leyes y reglamentos vigentes que lo conforman, es una de las expresiones de los valores imperantes en una sociedad. La regulación de los delitos de odio y de las infracciones administrativas en las que puede desembocar una conducta discriminatoria concreta envían un mensaje a la sociedad de que el conjunto de la ciudadanía no tolera un comportamiento determinado, y que las víctimas que sufran las consecuencias de dichos actos o conductas serán protegidas por el sistema de justicia penal.

El contrato social que rige las sociedades democráticas implica que la ciudadanía cede al Estado el derecho de castigar o *ius puniendi*. El Estado, de igual forma, está obligado a atender, proteger y restaurar el daño producido a las víctimas. Es por ello que la aplicación eficaz de la normativa y procedimientos fijados en delitos de odio, más allá de aplicar un mero castigo, contribuye a la mejora de la convivencia pacífica e incrementa la calidad de vida de las personas, especialmente de las víctimas.

El Derecho Penal tiene entre sus finalidades proteger aquellos bienes jurídicos que con-

28 Oficina Nacional de Delitos de Odio (Ministerio del Interior, Gobierno de España). *Informe de la Encuesta sobre delitos de odio*. Enlace de acceso: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Delitos-de-odio/descargas/Informe-de-la-encuesta-sobre-delitos-de-odio_2021.pdf

sidera que no deben ser lesionados, por ejemplo, la vida, la integridad o el ejercicio de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas, como la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16 de la Constitución Española). El objetivo principal del derecho penal es evitar que se produzcan actos lesivos contra cualquier bien jurídico, que, para el caso de los delitos de odio supone una afectación a la dignidad, igualdad y no discriminación (arts. 1, 9, 10 y 14 CE), valores superiores del ordenamiento jurídico sobre los que se asienta nuestro modelo de convivencia.²⁹ Asimismo, el objetivo de las penas privativas de libertad y de las medidas de seguridad penales se reorientan hacia la reeducación y reinserción social de las personas que cometen los delitos, de conformidad al art. 25.2 de la Constitución Española.

Es por ello que la interposición de una denuncia, como acto formal por el cual se da conocimiento a la autoridad competente de la existencia de unos hechos que pudieran ser constitutivos de infracción penal sancionable, es imprescindible para la entrada en juego de la legislación mencionada, la correcta atención y protección de las víctimas y la reinserción y reeducación de agresores/as.³⁰

Pero ¿por qué no se denuncian los delitos de odio?

Sin entrar aún a valorar los datos recogidos por nuestro estudio, podemos mencionar los datos extraídos por otros organismos y estudios, a modo de introducción:

A nivel europeo, la Encuesta de Derechos Fundamentales 2021 realizada por la FRA señaló que percibir un incidente como “no lo suficientemente grave” fue una de las razones más comunes que dieron las víctimas para no denunciar la violencia física. El 40% de las víctimas indicó esto como una razón o una de las razones (dado que las respuestas eran de opción múltiple) para no denunciar. Las víctimas de violencia física también indicaron a menudo que no denunciaron el incidente porque podían solucionarlo ellas mismas (28%) o sintieron que la policía no haría nada al respecto (18%).

En nuestro país, actualmente no existen datos exhaustivos sobre la infradenuncia en casos de delitos de odio por discriminación islamofoba. La *Encuesta de victimización por delitos de odio*, realizada en 2021 por el Ministerio del Interior, registra 437 encuestas dirigidas a toda la población española que había sido o se había sentido víctima de un delito de odio por cualquier motivo en los últimos 5 años. El informe resultante explora elementos tan relevantes como la percepción y el impacto del daño en las víctimas así como el trato recibido por parte de la policía, pero no aborda específicamente las razones de la infradenuncia.

El *Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos Seguridad para los delitos de odio y*

29 Fiscalía General del Estado. Memoria 2022. Capítulo V. Disponible en https://www.fiscal.es/memorias/memoria2022/FISCALIA_SITE/index.html

30 La denuncia penal en España se regula en artículos 259 a 269 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim).

conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación³¹ señala como elementos que disuaden a las víctimas a la hora de interponer una denuncia los siguientes:

- El convencimiento de que todo es inútil.
- La desconfianza o miedo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- El miedo a posibles represalias, intimidación, y una victimización secundaria.
- La falta de conocimiento de la ley.
- La vergüenza.
- La negación de la existencia de la motivación subyacente al hecho.
- El miedo a desvelar su orientación sexual, filiación étnica, religiosa o política.
- El temor a sufrir un arresto y/o la extradición.
- Los problemas de comunicación y desconocimiento de la lengua.

La última Memoria de la Fiscalía General del Estado resalta como “hecho incuestionable” la infradenuncia en los casos de delitos de odio, y reconoce que los datos que puede ofrecer el sistema de justicia:

“No van a reflejar con fidelidad la realidad y entidad del fenómeno (...) al ser (...) datos parciales sobre aquellos supuestos que sí que han sido denunciados y han accedido a la jurisdicción.”

La Fiscalía -haciéndose eco de otros informes- señala como principales causas de la infradenuncia de los delitos de odio las siguientes:

- 1. TEMOR**, en un doble sentido, por un lado, a posibles represalias por la denuncia o ante el riesgo de reiteración del delito y, por otro, temor a revelar o a que trascienda esa condición personal que ha motivado el ataque.
- 2. DESCONOCIMIENTO** en los afectados, también desde dos puntos de vista, en el sentido de no ser conscientes de qué conducta de la que han sido víctimas puede ser constitutiva de delito y en el de desconocer dónde o cómo acudir a denunciar.
- 3. FALTA DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES** y en el sistema procesal penal, en que la denuncia sea debidamente atendida y los hechos no sean minimizados, la investigación resulte eficaz y la respuesta penal efectiva.

Adicionalmente la “inestabilidad procesal” de muchas de las víctimas, por tratarse de personas extranjeras y en situación de exclusión social que regresan a sus países de origen o que no son localizadas durante el proceso, impide la denuncia o genera retraso en su interposición. También genera otras respuestas procesales: desde la falta de personación en las citaciones judiciales para prestar declaración al retiro de la denuncia y abandono del proceso.

31 Ministerio del Interior. Gobierno de España (2020) “Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación”.

3. MARCO LEGAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR DELITOS DE ODIO

La igualdad en nuestro ordenamiento jurídico

La igualdad es un valor que aparece recogido en prácticamente todos los textos normativos. Es un valor que inspira a todas estas normas, tanto nacionales como internacionales. Esta cuestión está presente en textos como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (DUDH en adelante) que en su artículo 1 establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. También en el Tratado de la Unión Europea (TUE en adelante), en su art. 2 establece que “la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”.

En España, nuestra Constitución establece en el artículo 1.1:

“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.”

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC en adelante) 8/1983, de 18 de febrero, establece que el derecho a la igualdad se alza como un valor superior del ordenamiento jurídico, determinando que toda situación desigual resulta incompatible con el orden de valores constitucionales establecido en la Constitución. En este sentido, establece textualmente que:

“La igualdad se configura como un valor superior que, en lo que ahora importa, se proyecta con una eficacia trascendente de modo que toda situación de desigualdad persistente en la entrada en vigor de la norma constitucional deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución, como norma suprema proclama.”

El establecimiento de estos valores en el art. 1 de la Constitución Española (CE en adelante) hace que los mismos tengan una función orientadora en la interpretación de normas así como en la producción de las mismas.³²

En consonancia a esta premisa encontramos el art. 9.2 de la CE, que dispone:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

Asimismo, contamos con el art. 14 del mismo texto legal, que establece que:

32 Teresa Freixes Sanjuán y José Carlos Remotti Carbonell. Los valores y principios en la interpretación constitucional. Revista española de derecho constitucional. Año nº 12, Nº 35, 1992.

“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

En estas fuentes se puede observar que el concepto de igualdad en nuestro ordenamiento, se configura como un valor superior, el cual debe orientar la labor del legislador así como la práctica jurídica y, al mismo tiempo como un principio informador y un derecho fundamental. Esta configuración ha supuesto la tradicional distinción entre la igualdad material, o igualdad real, y la igualdad formal, o igualdad ante la ley.

Por una parte, la **igualdad formal** significa que su aplicación por los poderes públicos encargados de esa tarea se haga sin excepciones, sin consideraciones personales. Desde este punto de vista, el principio de igualdad formal como igualdad en la aplicación de la ley no sería más que conformidad con la norma, como ya puso de manifiesto Kelsen³³:

“La igualdad ante la ley no es, pues, igualdad, sino conformidad a la norma. Consiste en que la norma individual —la decisión del órgano que aplica el Derecho— sea conforme a una norma general.”

Por tanto, **el principio de igualdad se identifica con el principio de legalidad**³⁴ y esta igualdad formal queda consagrada en el art. 14 de la CE.

Por otra parte, respecto a la **igualdad material**, el Tribunal Constitucional la sitúa en la mayoría de sus sentencias en el art. 9.2 de la CE, interpretándose como un correctivo del principio de igualdad formal del artículo 14, haciendo hincapié en la necesidad de que el legislador no trate a todos los individuos de la misma manera sino “que sea capaz de tratar de forma diferente aquellas situaciones que son distintas en la vida real”³⁵. Así, ha afirmado en varias sentencias que “lo proclamado en el artículo 9.2 puede exigir un mínimo de desigualdad formal para progresar hacia la consecución de la igualdad sustancial”.

Este carácter polifacético de la igualdad en nuestro ordenamiento jurídico hace que la igualdad haya sido entendida de distintas maneras por distintos operadores jurídicos, en concreto, podemos comprobar cómo la jurisprudencia ha ido evolucionando conjuntamente con las nuevas concepciones y las nuevas realidades sociales. De hecho, la concepción tradicional de la igualdad formal referida al art. 14 de la CE ha ido evolucionando, hasta el punto en que sentencias más modernas consideran que el citado art. 14 no se refiere exclusivamente a este tipo de igualdad, en concreto, la STC 19/1989, de 31 de enero argumenta lo siguiente:

33 H. Kelsen. Justicia y Derecho natural. En H. Kelsen, N. Bobbio y otros: Crítica del Derecho Natural. Taurus. Madrid, 1966, pág. 90.

34 F. Rubio Llorente. La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Introducción. Revista Española de Documentación Científica, núm. 31, 1991, pág. 27.

35 Encarnación Carmona Cuenca. El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. 54, Abril-Junio 1994, pág. 275.

“La virtualidad del art. 14 de la Constitución no se agota en la cláusula general de igualdad que inicia su contenido, sino que también persigue la interdicción de determinadas diferencias, históricamente muy arraigadas, que, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, han situado a amplios sectores de la población en posiciones no sólo desventajosas, sino abiertamente contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10 de la Constitución (...) De ahí que, en principio, no puedan considerarse lesivas del principio de igualdad, aun cuando establezcan un trato más favorable, las medidas que tengan por objeto compensar la situación de desventaja de determinados grupos sociales y, en concreto, remediar la tradicional situación de inferioridad de la mujer en el ámbito social y en el mercado de trabajo, matización que, por otra parte, viene siendo habitual en las normas internacionales más recientes sobre igualdad y no discriminación.”

A mayor abundamiento podemos mencionar la STC 216/1991, de 14 de noviembre, que establece en su fundamento jurídico quinto:

“La incidencia del mandato contenido en el art. 9.2 sobre el que, en cuanto se dirige a los poderes públicos, encierra el art. 14 supone una modulación de este último, en el sentido, por ejemplo, de que no podrá reputarse de discriminatoria y constitucionalmente prohibida -antes al contrario- la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes emprendan en beneficio de determinados colectivos, históricamente preteridos y marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial. Así lo viene entendiendo este Tribunal constantemente (SSTC 128/1987, 166/1988, 19/1989 y 145/1991, que versan precisamente sobre pretendidas discriminaciones por razón de sexo y a cuya doctrina en este punto procede remitirse).”

Esta misma línea sigue la doctrina moderna, la cual considera que el art. 14 de la CE no se refiere exclusivamente a la igualdad formal. Así, para Ángel Garrorena:

“El artículo 14 comporta y exige necesariamente en nuestros días una más que cierta apreciación de las premisas materiales y sociales que de modo inexcusable hacen acto de presencia en todo juicio de igualdad, con lo cual ese precepto cubre ya en no pequeña parte (...) el trayecto que afecta a la igualdad material.”³⁶

Siguiendo esta doctrina moderna, el derecho a la igualdad contenido en el art. 9.2 CE supondría una directriz la cual **debe ser seguida por todos los poderes públicos**, desde el legislativo a los jueces a la hora de interpretar las distintas resoluciones judiciales.

³⁶ A. Garrorena. *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Tecnos, Madrid (1984), pág. 66.

3.1 Regulación en el Código Penal (CP)

Delitos de odio

Tanto en el marco de la Unión Europea como desde nuestro propio Estado, se está realizando una gran labor de sensibilización para combatir este tipo de hechos, tanto en su vertiente más grave cuando son constitutivos de delito, como cuando son constitutivos de infracciones administrativas. Debido a ello, se le está dando una gran importancia a la labor de nuestros y nuestras profesionales de la legislación para incorporar nuevas conductas a los distintos textos normativos y crear nuevas leyes que ayuden a luchar contra estos hechos.

A nivel europeo, como norma principal del ordenamiento de la Unión Europea, debemos mencionar la **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea**, de 12 de diciembre de 2007. En el citado texto normativo se incluyen como derechos de todos los ciudadanos la dignidad, la igualdad y la no discriminación.

En materia penal, debemos volver a hacer mención a la **Decisión Marco 2008/913/JAI**, del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas de racismo y xenofobia mediante el derecho penal. Esta decisión incluye una serie de conductas, de carácter racista o xenófobo, que deben ser sancionadas con unas penas mínimas, pudiendo los Estados Miembros ampliar esta relación de penas.

En nuestro Estado, debemos mencionar, otra vez, lo establecido por la **Constitución Española de 1978** (en adelante CE) la cual, en su **art. 9.2**, establece:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

Asimismo, el **art. 10** de la CE establece:

“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son el fundamento del orden político y de la paz social.”

Una vez expuestos estos preceptos, resulta incuestionable apreciar que los delitos de odio afectan tanto a la igualdad del individuo, como a su libertad y dignidad. Para proteger estos derechos fundamentales contamos con el **art. 24** de la CE. El mismo artículo expresa:

“Todas las personas tienen derecho a obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.”

Como respuesta a estas lesiones graves a los derechos fundamentales contamos con el *ius puniendi* del Estado, ejercido por las autoridades estatales en la aplicación del Código Penal.

Existen varios delitos de odio contemplados en nuestro ordenamiento jurídico. El tipo básico se encuentra en el **art. 510 del Código Penal** (en adelante CP), el cual ha sufrido en los últimos años diversas reformas, siendo la última por la Ley orgánica 6/2022, de 12 de julio. Con estas reformas se pretende crear un instrumento eficaz contra toda discriminación que pueda sufrir cualquier persona y que aborde todos los ámbitos desde los que ésta se pueda producir, acogiendo la concepción más moderna de los derechos humanos, lo cual lleva su reflejo también al Código Penal, ampliando el catálogo de los hechos constitutivos de delito. En 2015 este artículo fue reformado en aplicación de lo establecido por la Decisión Marco 2008/913/JAI, anteriormente mencionada, y dando respuesta a la **Sentencia del Tribunal Constitucional** (en adelante STC) **235/2007**, de 7 de noviembre la cual imponía una interpretación del delito de negación del genocidio que limitara su aplicación a los supuestos en los que esta conducta constituyera una incitación al odio u hostilidad contra minorías. Hay que aclarar que la citada reforma no es la única producida hasta la fecha, aunque sí la más importante. La reforma se produjo con la **Ley Orgánica 1/2015**, de 30 de marzo, en la que se incorporaron las acciones tipificadas en el anterior art. 607.2 del CP, desaparecido al extinguir la citada reforma las faltas. Por ello, se incluye en el tipo penal del art. 510, del texto en cuestión, tanto la incitación o favorecimiento al odio, como la discriminación, la violencia y la hostilidad por motivos racistas o discriminatorios. Asimismo, se amplió el catálogo de conductas que se consideran delitos de odio, incluyéndose los siguientes motivos:

- Racismo.
- Antisemitismo.
- Pertenencia de sus miembros a una nación.
- Identidad sexual.
- Por razones de género.
- Discapacidad.

Posteriormente, en 2022, se incluyeron en el catálogo de motivaciones discriminatorias las siguientes:

- Antigitanismo.
- Aporofobia.

Del mismo modo, con la reforma se adelantó la barrera protectora otorgada por el CP, ya que se incluyen actos como la confección o la posesión de material idóneo para la incitación mencionada anteriormente. Como respuesta a las manifestaciones contenidas en la STC 235/2007 y consiguiente declaración parcial de inconstitucionalidad del art. 607.2 del CP relativo a la negación de los delitos de genocidio, se añadió la negación, la trivialización grave y el enaltecimiento del genocidio y otros delitos contra la comunidad internacional. A esto se suma el enaltecimiento y la justificación de los delitos cometidos por motivos racistas o discriminatorios, así como la humillación, menosprecio

o descrédito de las víctimas y la elaboración, posesión o distribución de material de esta naturaleza. Asimismo, se añade a estas conductas la necesidad de la realización de las mismas de forma pública, para que se den los elementos constitutivos del delito.

Respecto al régimen de penas establecido por el citado precepto, el mismo divide las conductas entre las siguientes:

- **ACCIONES QUE PROMUEVEN LA INCITACIÓN AL ODIO O VIOLENCIA** contra determinadas personas o grupos, por odio o discriminación.
- **CONDUCTAS QUE HUMILLAN O MENOSPRECIAN** a personas de los colectivos vulnerables, o enaltezcan o justifiquen los delitos cometidos contra las personas que integran estas conductas por motivo discriminatorio.

Las primeras conductas son castigadas con una pena mayor, mientras que las segundas son sancionadas con una penalidad inferior. Tras la modificación realizada en 2015, se puede comprobar cómo este tipo básico se amplió abarcando una gran variedad de conductas y convirtiéndose en un tipo penal muy extenso y de compleja interpretación.

Por lo que el **art. 510 del CP** ha quedado redactado de la siguiente manera:

“1. Serán castigados con una pena de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses:

a) Quienes públicamente fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquel, por motivos racistas, antisemitas, antigitanos 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, por razones de género, aporofobia, enfermedad o discapacidad.

b) Quienes produzcan, elaboren, posean con la finalidad de distribuir, faciliten a terceras personas el acceso, distribuyan, difundan o vendan escritos o cualquier otra clase de material o soportes que por su contenido sean idóneos para 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 su pertenencia a aquel, por motivos racistas, antisemitas, antigitanos 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, por razones de género, aporofobia, enfermedad o discapacidad.

c) Quienes públicamente nieguen, trivialicen gravemente o enaltezcan los delitos de genocidio, de lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, o enaltezcan 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 racistas, antisemitas, antigitanos, u otros referentes a la ideología, religión o creencias, la situación familiar o la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, aporofobia, enfermedad o discapacidad, cuando de este modo se promueva o favorezca un clima de violencia, hostilidad, odio o discriminación contra los mismos.

2. Serán castigados con la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de seis a doce meses:

a) Quienes lesionen 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, antigitanos 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, por razones de género, aporofobia, enfermedad o discapacidad, o produzcan, elaboren, posean con la finalidad de distribuir, faciliten a terceras personas el acceso, distribuyan, difundan o vendan escritos o cualquier otra clase de material o soportes que por su contenido sean idóneos para lesionar la dignidad de las personas por representar una grave humillación, menosprecio o descrédito de alguno de los grupos mencionados, de una parte de ellos, o de cualquier persona determinada por razón de su pertenencia a los mismos.

b) Quienes enaltezcan o justifiquen por cualquier medio de expresión pública o de difusión los delitos que hubieran sido cometidos contra un grupo, una parte del mismo, o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquel por motivos racistas, antisemitas, antigitanos 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, por razones de género, aporofobia, enfermedad o discapacidad, o a quienes hayan participado en su ejecución.

Los hechos serán castigados con una pena de uno a cuatro años de prisión y multa de seis a doce meses cuando de ese modo se promueva o favorezca un clima de violencia, hostilidad, odio o discriminación contra los mencionados grupos.

3. Las penas previstas en los apartados anteriores se impondrán en su mitad superior cuando los hechos se hubieran llevado a cabo a través de un medio de comunicación social, por medio de internet o mediante el uso de tecnologías de la información, de modo que, aquél se hiciera accesible a un elevado número de personas.

4. Cuando los hechos, a la vista de sus circunstancias, resulten idóneos para alterar la paz pública o crear un grave sentimiento de inseguridad o temor entre los integrantes del grupo, se impondrá la pena en su mitad superior, que podrá elevarse hasta la superior en grado.

5. En todos los casos, se impondrá además la pena de inhabilitación especial para profesión u oficio educativos, en el ámbito docente, deportivo y de tiempo libre, por un tiempo superior entre tres y diez años al de la duración de la pena de privación de libertad impuesta en su caso en la sentencia, atendiendo proporcionalmente a la gravedad del delito, el número de los cometidos y a las circunstancias que concurran en el delincuente.

6. El juez o tribunal acordará la destrucción, borrado o inutilización de los libros, archivos, documentos, artículos y cualquier clase de soporte objeto del delito a que se refieren los apartados anteriores o por medio de los cuales se hubiera cometido. Cuando el delito se hubiera cometido a través de tecnologías de la información y la comunicación, se acordará la retirada de los contenidos.

En los casos en los que, a través de un portal de acceso a internet o servicio de la sociedad de la información, se difundan exclusiva o preponderantemente los contenidos a que se refiere el apartado anterior, se ordenará el bloqueo del acceso o la interrupción de la prestación del mismo.”

Por tanto, desde esta perspectiva, podemos definir los delitos de odio como **toda aquella conducta movida por un claro afán denigrante y discriminatorio, la cual va dirigida contra una persona, un grupo o parte del mismo** por motivos ideológicos, antigitanos, racistas, antisemitas, su orientación o identidad sexual, razones de género, aporofobia, enfermedad o discapacidad. De manera que se trata de un delito expansivo, ya que incluye muchas características y motivaciones diversas, si bien es cierto que tras las últimas reformas operadas se ha completado el mismo, en respuesta de la realidad social existente en nuestro Estado, no se han incluido todas las necesarias. Paralelamente, se puede inducir que, a pesar de tratarse de un tipo penal muy extenso, **no supone una categoría que aglutine todas las conductas** de delito de odio, ya que se pueden encontrar expresiones del mismo repartidas por todo el Código Penal.

Otros delitos existentes en el CP, que son considerados delitos de odio son los siguientes:

- Las amenazas a determinados colectivos prevista en el art. 170.1 CP.
- El delito de torturas por razón de discriminación del art. 174.1 CP.
- El delito de revelación de secretos por razón de discriminación previsto en el art. 197.5.
- El delito de discriminación en el ámbito laboral del art. 314 CP .
- El delito de denegación discriminatoria de servicios públicos del art. 511 CP y su correlativa figura en el ámbito de actividades profesionales o empresariales

previsto en el art. 512 CP.

- El delito de asociación ilícita para promover o incitar a la discriminación del art. 515.4.º CP.
- Los delitos contra los sentimientos religiosos previstos en los arts. 522 a 524 CP.
- El delito de escarnio o vejación previsto en el art. 525 CP.
- El delito de profanación previsto en el art. 526 CP.
- El delito de genocidio y el de lesa humanidad previstos en los arts. 607 y 607 bis del CP respectivamente.

Asimismo, el Código Penal, en su art. 22.4, prevé la **aplicación de una agravante** cuando el delito se cometa por motivos:

“Racistas, antisemitas, antigitanos 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, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad, con independencia de que tales condiciones o circunstancias concurren efectivamente en la persona sobre la que recae la conducta.”

Se trata de una circunstancia que se fundamenta en la mayor culpabilidad del autor por la mayor reprochabilidad del móvil que le impulsa a cometer el delito, siendo por ello requisito que aquella motivación sea la determinante para cometer el delito. Lo que caracteriza la circunstancia es que sean las características contenidas en el mismo, como el racismo, el antisemitismo o la aporofobia, el motivo de cometer el delito.

La **Sentencia del Tribunal Supremo** (en adelante STS) **n.º 1145/2006**, de 23 de noviembre, considera:

“Para la aplicación de esta circunstancia será necesario probar no solo el hecho delictivo de que se trate, así como la participación del acusado, sino también la condición de la víctima y además la intencionalidad (...).”

Debemos mencionar asimismo la **Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado**, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del CP. Esta circular, ya mencionada anteriormente, tiene por objeto ayudar a profesionales de la fiscalía en su tarea en los órganos judiciales, ya que les facilita cómo realizar la interpretación del precepto base en el que se encuentra el delito de odio. Este precepto, según lo establecido en el fundamento jurídico 4º de la **STC n.º 177/2015**, de 22 de julio:

“Todavía presenta en su tipicidad unos contornos difusos que, sin duda, dificultan su detección y que, quizá, no permiten que afloren penalmente toda la variedad de conductas que presenta el fenómeno de la intolerancia excluyente.”

La citada circular, además, aclara quién es el sujeto pasivo del delito de odio y los ele-

mentos que deben darse en las víctimas para poder considerarlas como tales y aplicar este tipo penal sobre otros similares. Debe tratarse de víctimas que forman parte de un determinado grupo y sufren estos hechos precisamente por formar parte de ese grupo. Por otro lado, debe existir una motivación discriminatoria, que es la esencia de este delito. Para determinar su existencia, se debe atender a los indicadores de polarización. Estos indicadores de polarización deben ser tenidos en cuenta en todo momento, ya que nos dirán si nos encontramos ante un delito de odio o ante otra clase de delito, el cual puede ser igual o similar, con la diferencia de la motivación de la autoría. Podemos ver estos indicadores de polarización incluidos en todos los protocolos de actuación contra esta clase de delitos, como, por ejemplo, el Protocolo de Actuación de la Policía Nacional contra los delitos de odio. Este protocolo incluye estos indicadores de polarización como indicios, los cuales deben incluirse en el atestado policial, para poder dotar al personal fiscal y jurídico de argumentos suficientes de que los hechos objeto de las diligencias son, o no, un delito de odio, así como orientar la investigación en este sentido.

A nivel nacional, debemos mencionar también la **Consulta Pública** previa a la elaboración de un proyecto normativo consistente en una **Ley Orgánica contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia**. Dicha consulta se realizó entre el 22 de marzo y el 10 de mayo de 2022, al objeto de recabar la opinión de las personas y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma. Este proyecto normativo tiene por objeto dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, al art. 2 del Tratado de la Unión Europea, art. 1, 21 y 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Sujeto pasivo y Bien jurídico protegido

En la determinación del sujeto pasivo de los delitos de odio, el tipo delictivo lo deja bastante claro tras las reformas operadas tanto en 2015 como en 2022. El art. 510 establece como sujeto pasivo de las conductas ilícitas contempladas en el mismo tanto a “**un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada** por razón de su pertenencia a aquel, por motivos racistas, antisemitas, antigitanos 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, por razones de género, aporofobia, enfermedad o discapacidad”.

De manera que se pueden considerar tres tipos de sujeto pasivo de los delitos de odio:

- Un colectivo.
- Una parte del mismo.
- Una persona individual.

En cuanto al bien jurídico protegido, su determinación no ha resultado ser una cuestión pacífica dentro de la doctrina. Una parte de la doctrina considera que el bien jurídico protegido es individual en contraposición con la corriente mayoritaria que entiende

que el bien jurídico protegido es colectivo. La Catedrática en Derecho Penal por la Universidad de Málaga, Patricia Laurenzo Copello, considera que el bien jurídico protegido es la igualdad. Esta autora considera que un trato discriminatorio atacaría la igualdad, entendida ésta como el derecho a ser tratado como un ser humano igual a los demás. Por ello, considera que el trato discriminatorio debe ser entendido como:

“Aquel comportamiento que implica una negación de la igualdad entre otros seres humanos basada en ciertos rasgos o peculiaridades que distinguen al discriminado del modelo de normalidad que se toma como referencia.”³⁷

Sin embargo, la doctrina mayoritaria estima que el bien jurídico protegido en los delitos de odio es supraindividual, aunque habría que analizar la interpretación de cada uno de ellos, ya que puede variar.³⁸ En esta línea se encuentra la Catedrática Margarita Roig Torres.³⁹

Asimismo, a la hora de analizar cuál es el bien jurídico protegido en los delitos de odio debemos tener en cuenta el lugar que ocupa su tipo básico, es decir, el art. 510, dentro de la estructura del Código Penal. El art. 510 se encuentra en el Libro II, Título XXI relativo a la Constitución, y dentro de éste en el capítulo IV, de los delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas.

El lugar elegido para establecer este artículo no es casual. Colocando este artículo en ese Título y en ese capítulo la legislación quería establecer una protección adicional específica a los derechos fundamentales recogidos en la Constitución, dejando claro que la vulneración de estos derechos suponen también un ilícito penal. En concreto, se pretende proteger el derecho fundamental a la igualdad, el cual es al mismo tiempo un valor superior del ordenamiento jurídico, los cuales son fundamento del orden jurídico y de la paz social.

Problemas encontrados a la hora de enjuiciar estos hechos

A la hora de realizar una investigación relativa a delitos de odio, se pueden presentar varios problemas para realizarla de manera correcta.

En muchas ocasiones estos problemas, al no ser conocidos, impiden la correcta investigación de los hechos, conllevando estos pronunciamientos absolutorios e incluso, a

³⁷ Patricia Laurenzo Copello. *La discriminación en el Código Penal de 1995*. EPyC, vol.19, 1996, págs. 235 y 236.

³⁸ Javier Valls Prieto. Capítulo trigésimo. *Delitos contra la Constitución*. En: Lorenzo Morillas Cueva (dir.). *Estudios sobre el Código Penal Reformado (Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015)*. Dykinson S.L., Madrid (2015), pág. 865. Y Alejandro de Serrano, Patricia Tapia Ballesteros. “Discurso del odio: problemas en la delimitación del bien jurídico y en la nueva configuración del tipo penal”. *Diario La Ley*, Núm. 8911, 2017, págs. 2 y ss.

³⁹ Margarita Roig Torres. *Los delitos de racismo y discriminación* (arts. 510, 510 bis, 511 y 512). En: Elena Górriz Royo, Ángela Matallín Evangelio (coord.); José Luis González Cussac (dir.). *Comentarios a la reforma del Código Penal de 2015*, págs. 1257-1280.

veces, la no apertura del procedimiento.

Entre los problemas que pueden darse están los siguientes:

FALTA DE FORMACIÓN:

Tanto en la carrera judicial como dentro de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado nos encontramos con problemas a la hora de calificar determinadas conductas. En ocasiones estos problemas son debido a falta de formación concreta en materia de delitos de odio. Por lo que una adecuada formación continuada de estos cuerpos en esta materia evitaría que hubiese problemas a la hora de realizar una correcta investigación de los hechos.

FALTA DE SENSIBILIZACIÓN Y DECONSTRUCCIÓN DE PREJUICIOS POR PARTE DE LAS PERSONAS QUE DEBEN INVESTIGAR ESTOS HECHOS:

En ocasiones, los problemas a la hora de realizar una correcta investigación de los delitos de odio se dan en el desconocimiento por parte de los profesionales de conceptos tales como aporofobia o islamofobia. Una correcta formación en estos conceptos, que son las distintas motivaciones de los delitos de odio, llevaría también a una mejor investigación y enjuiciamiento de estos hechos.

Asimismo, **el desconocimiento** sobre el hecho delictivo proviene del contexto sociocultural que rodea a las víctimas.

Por ello, entablar relaciones con asociaciones y entidades que trabajen con estos colectivos sería beneficioso para estos profesionales.

FALTA DE DENUNCIA DE LOS DELITOS DE ODIO (INFRADENUNCIA):

Esta es la causa principal encontrada a la hora de enjuiciar este tipo de hechos. La falta de denuncia por parte de las víctimas o testigos de estos delitos implica que estos hechos no puedan enjuiciar y, por consiguiente, no se persigan los hechos. Los motivos por los que no se denuncian esta clase de hechos son muy variados, entre ellos destacan la normalización de esta clase de hechos en su vida cotidiana, el sentimiento por parte de las víctimas de que su denuncia no llegará a ningún sitio, la desconfianza, el miedo a la policía, el miedo a represalias y, sobre todo, la falta de conocimiento de la ley. La infradenuncia de los delitos de odio es un fenómeno que ha sido analizado por varios estudios. Sin embargo, la falta de denuncia en hechos considerados islamófobos carece de estudios previos. Por ese motivo, este estudio será pionero en la materia.

Resarcimiento a las víctimas

Cuando hablamos de los derechos que poseen las víctimas, el resarcimiento de éstas ocupa un lugar primordial. Cuando estos hechos se enjuician por la vía penal, la resolución de estos hechos conlleva la reparación de la acción civil derivada del mismo. En

concreto, el art. 109.1 del CP establece:

“La ejecución de un hecho descrito por la ley como delito obliga a reparar, en los términos previstos en las leyes, los daños y perjuicios por él causados.”

El mismo texto legal, en el artículo siguiente establece la forma en la que se realizará esta reparación, consistiendo bien, en la restitución, la reparación del daño o la indemnización de perjuicios materiales y morales.

Tradicionalmente, la forma de reparar estos hechos ha consistido en la indemnización de daños y perjuicios. Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia han evolucionado hacia concepciones más amplias de reparación de los daños causados a las víctimas. En concreto, se estima que debe incluirse dentro de la reparación a las víctimas la reparación del daño psíquico causado a las mismas conjuntamente con la compensación económica por el daño causado, considerada indemnización por daños morales.

Asimismo, se ha planteado la necesidad de acudir a medidas de justicia restaurativa para lograr una mejor restauración de las víctimas. Podemos realizar una definición de programa de justicia restaurativa siguiendo las líneas seguidas por Naciones Unidas, que lo definen como:

“Todo proceso en que la víctima, el delincuente y, cuando proceda, cualesquiera otras personas o miembros de la comunidad afectados por un delito participen conjuntamente de forma activa en la resolución de las cuestiones derivadas del delito, por lo general con la ayuda de un facilitador.”⁴⁰

En concreto, se ha propuesto por parte de la doctrina acudir a la vía de la mediación, aquella que se sigue en Europa, diferenciándola de la adjudicación legal.⁴¹

Los programas de **justicia restaurativa** tienen una serie de características:⁴²

- Una respuesta flexible a las circunstancias del delito, el delincuente y la víctima que permite que cada caso sea considerado individualmente.
- Una respuesta al crimen que respeta la dignidad y la igualdad de cada una de las personas, desarrolla el entendimiento y promueve la armonía social a través de la reparación de las víctimas, los delincuentes y las comunidades.
- Una alternativa viable en muchos casos al sistema de justicia penal formal y a sus efectos estigmáticos sobre los delincuentes.

40 Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa. Publicación de las Naciones Unidas No. De venta E.06.V.15 ISBN 10: 92-1-133754-2 ISBN 13: 978-92-1-133754-9

41 Ver: Consejo de Europa. *Recomendación No. RR (99) 19 del Comité de Ministros de Estados miembro Relacionado con la Mediación de Asuntos Penales*, 1999.

42 *Ibid.*

- Un método que puede usarse en conjunto con los procesos y las sanciones de la justicia penal tradicional.
- Un método que incorpora la solución de los problemas y está dirigido a las causas subyacentes del conflicto.

Estas características hacen que los programas de justicia restaurativa sean muy atractivos para este tipo de víctimas, las cuales ven dañada su dignidad personal y su pertenencia a un grupo. El encuentro entre los autores del hecho y la víctima puede resultar un procedimiento muy satisfactorio para obtener un resarcimiento a la hora de obtener este resarcimiento por parte de las víctimas.

Actualmente existen medidas de justicia restaurativa en el ordenamiento jurídico español. La remisión a estas medidas la encontramos en el art. 15 del Estatuto de la víctima el cual establece en su apartado 1:

“Las víctimas podrán acceder a servicios de justicia restaurativa, en los términos que reglamentariamente se determinen, con la finalidad de obtener una adecuada reparación material y moral de los perjuicios derivados del delito (...).”

El reglamento al que se refiere la disposición anterior es el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del **Estatuto de la víctima del delito**, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito. Se trata de un reglamento que regula de forma más extendida los derechos de las víctimas de delitos, así como, en especial, las Oficinas de Atención a las Víctimas. Estas oficinas serán las que informen a las víctimas sobre la posibilidad de aplicar medidas de justicia restaurativa.

Continuando con lo establecido en el art. 15 del Estatuto de la víctima, este precepto establece una serie de requisitos para poder acceder a esta justicia restaurativa. Entre ellos los siguientes:

- a) El infractor haya reconocido los hechos esenciales de los que deriva su responsabilidad.
- b) La víctima haya prestado su consentimiento, después de haber recibido información exhaustiva e imparcial sobre su contenido, sus posibles resultados y los procedimientos existentes para hacer efectivo su cumplimiento.
- c) El infractor haya prestado su consentimiento.
- d) El procedimiento de mediación no entrañe un riesgo para la seguridad de la víctima, ni exista el peligro de que su desarrollo pueda causar nuevos perjuicios materiales o morales para la víctima.

■ e) No esté prohibida por la ley para el delito cometido.”

El requisito previsto en el punto a) es un requisito que para la reparación de las víctimas resulta imprescindible. Ese reconocimiento del hecho causado y del daño producido en muchas ocasiones es más valioso para las víctimas que la posible indemnización que puedan obtener. Asimismo, la participación activa por parte de las víctimas en el proceso que les afecta directamente suele ser muy grato.

3.2 Regulación en las leyes administrativas

Una vez expuesta la regulación existente en materia penal, es necesario mencionar que ésta normativa, si bien es muy importante su conocimiento, no es la única que regula las actuaciones discriminatorias que pueden darse en nuestra sociedad. En nuestro ordenamiento jurídico contamos con numerosas normas administrativas que luchan contra este fenómeno.

Entre estas normas se encuentra la **Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de trato y no discriminación**, de aplicación en todo el Estado español.

En la Exposición de Motivos de la citada ley se establece que el Parlamento Europeo ha señalado:

“La necesidad de intensificar la lucha contra todo tipo de discriminación relativa a odio e intolerancia y en su resolución sobre la situación de los derechos humanos en la Unión Europea exhorta a la Unión y a sus Estados miembros a que incluyan la discriminación múltiple en sus políticas en materia de igualdad. La Agencia Europea de protección de los Derechos Fundamentales, en su Informe sobre los derechos fundamentales de 2019, ha señalado diversos aspectos clave sobre los cuales los Estados miembros deben continuar intensificando sus esfuerzos con vistas a combatir cualquier forma de discriminación, como por ejemplo, la existencia de datos fiables sobre el fenómeno discriminatorio, la adopción de estrategias para combatir este fenómeno o la aprobación de legislaciones que afronten de manera efectiva la discriminación interseccional.”

Esta norma nace con vocación de convertirse en el marco normativo común en materia de definición de las conductas discriminatorias y en el reconocimiento de que el problema real que afronta esta norma es la protección real y efectiva de estas víctimas. Por ello, la presente norma tiene por misión ser:

“Un instrumento eficaz contra toda discriminación que pueda sufrir cualquier persona y que aborde todos los ámbitos desde los que ésta se pueda producir, acogiendo la concepción más moderna de los derechos humanos.”

En este sentido, el establecimiento de un catálogo de infracciones y sanciones que castiguen las conductas discriminatorias es el instrumento más eficaz. Por ello, la citada

Ley incorpora los siguientes aspectos destacados:

“El art. 2.1 de la ley **incluye como motivos de discriminación, la ‘expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica’**. Asimismo, se incorporan conductas discriminatorias como la discriminación por error, la discriminación múltiple o interseccional, la inducción, la orden o la instrucción de discriminar.

Se establece la **creación de la Autoridad Independiente para la Igualación de Trato y No Discriminación**, órgano independiente, unipersonal, el cual ofrece protección frente a la discriminación y promueve el cumplimiento del derecho antidiscriminatorio. La propia norma establece la creación de este órgano en un plazo máximo de 6 meses desde su publicación. Sin embargo, ese plazo concluyó en diciembre de 2022 y no se ha producido aún su establecimiento.

Se establece la nulidad de pleno derecho de las disposiciones **actos o cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan o causen discriminación** por razón de alguno de los motivos previstos en esta ley.

Se impone la **obligación de reparar el daño** causado proporcionando una indemnización y restituyendo a la víctima a la situación anterior al incidente discriminatorio, cuando sea posible, así como la obligación de reparar el daño moral cuando éste quede acreditada la existencia de la discriminación.

Se implanta la **inversión de la carga de la prueba** en materia de discriminación. Cuando se alegue la existencia de discriminación y aporte indicios fundados sobre su existencia, corresponderá a la parte demandada o a quien se le imputela situación discriminatoria la aportación de una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad. Esta inversión sigue el criterio establecido en la normativa europea para tratar los casos de discriminación.

Se establece como **garantía la adopción de medidas** necesarias para poner fin a la discriminación, dirigidas al cese inmediato, medidas cautelares, indemnización de los daños y perjuicios causados y el restablecimiento de la persona perjudicada.”

Otras normas que debemos tener en cuenta en materia discriminatoria son la **Ley 19/2007, de 11 de julio**, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, así como el **Real Decreto 748/2008, de 9 de mayo**, por el que se regula la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. Concretamente la Ley 19/2007 establece una serie de prohibiciones dirigidas a los asistentes, así como obligaciones que deben seguir estos en los eventos deportivos. En caso de que no se cumplan estas prohibiciones se prevé la adopción de medidas especiales, tales como la suspensión y el desalojo, total o parcial, del aforo. Esta decisión

será adoptada por la jurisdicción o por el equipo arbitral que dirija la prueba deportiva o el encuentro, de acuerdo con la Coordinación de Seguridad, teniendo en cuenta las siguientes circunstancias:

- El normal desarrollo de la competición.
- La previsible evolución de los acontecimientos que pudiera suponer la orden de desalojo.
- La gravedad de los hechos acaecidos.

La Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte, en virtud de la ley tiene establecido un protocolo de actuación. Este protocolo comprende las medidas orientadas al establecimiento de la normalidad, proporcionadas a las circunstancias de cada caso, con la finalidad de lograr la terminación del encuentro o prueba en condiciones que garanticen la seguridad y el orden público.⁴³

Si bien es cierto que la violencia en este tipo de espectáculos no ha desaparecido, se trata de una norma que establece la autoridad a los jueces y árbitros para, cuando las circunstancias lo requieran, paralizar los eventos cuando se den hechos discriminatorios.

3.3 Marco jurídico autonómico

Además de la normativa que acabamos de exponer, a nivel autonómico, todas las comunidades autónomas, a excepción de la Comunidad Autónoma de Madrid, cuentan con numerosa normativa en materia de igualdad y no discriminación, destacando aquellas relacionadas con el racismo y la xenofobia:

- **LEY FORAL 13/2023, DE 5 DE ABRIL, DE LUCHA CONTRA EL RACISMO Y LA XENOFOBIA:** La ley tiene como objetivo hacer efectivo en la Comunidad Foral de Navarra el derecho a la igualdad de trato y no discriminación por origen étnico o racial. Para ello, se impulsarán políticas públicas que promuevan la prevención, la protección y la reparación de los efectos de la discriminación racista o xenófoba. Además, se diseñará un Plan de Lucha contra la Xenofobia y el Racismo de Navarra y se establecerán mecanismos de protección como la creación del Consejo Navarro para la Lucha contra el Racismo y la Xenofobia.
- **LEY DE CATALUÑA 19/2020, DE 30 DE DICIEMBRE, DE IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN:** La ley establece los principios y procedimientos para garantizar el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación, el respeto a la dignidad humana y la protección ante cualquier conducta de discriminación que pueda atentar contra la dignidad de las personas (noticias jurídicas). Asimismo, establece protocolos reforzados en materia de delitos de odio y la obligación

⁴³ Manuel Rodríguez. *La eficacia normativa de la ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte*. Fair Play. Revista de Filosofía, Ética y Derecho del Deporte, 3:2, 2015, págs. 47-65.

de lanzar campañas de concienciación desde las Administraciones Públicas.

3.4 Marco jurídico internacional y europeo

Declaración Universal de Derechos Humanos firmada en 1948

Artículo 1: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2: “Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.”

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965

Este es el texto más importante en materia de discriminación racial de los citados y define la discriminación en el artículo 1:

“Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.”

Asimismo, en su art. 8 establece la obligación de constituir un Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial:

“Compuesto de dieciocho expertos de gran prestigio moral y reconocida imparcialidad, elegidos por los Estados partes entre sus nacionales, los cuales ejercerán sus funciones a título personal (...).”

Estos expertos realizan una serie de informes sobre el cumplimiento de la Convención.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966

Se trata de un texto que desarrolla los derechos y libertades recogidos en la Declaración

Universal de Derechos Humanos. Entre los derechos desarrollados en el texto normativo, el art. 19.2 reconoce el derecho a la libertad de expresión, y su punto 3 establece que este derecho no es ilimitado ya que establece que:

“Entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley.”

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH en adelante) de 1950

Se trata de un texto legal que recoge en un único texto normativo de obligado cumplimiento los derechos contenidos en la Declaración de Derechos Humanos, la cual ya hemos mencionado anteriormente. Fue promovido por el Consejo de Europa, un organismo Internacional compuesto por 46 Estados después de la expulsión de Rusia en 2022, creado mediante el Tratado de Londres de 5 de mayo de 1949 con el objetivo de evitar que se repitieran conflictos como la Segunda Guerra Mundial mediante la construcción de una Europa unida sobre unos valores compartidos. Se trata de un texto que desde su entrada en vigor en 1953 ha supuesto un instrumento fundamental en la actuación de este órgano, así como para la constitución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH en adelante) que es, a su vez, la máxima instancia judicial en esta materia. Es más, el TEDH dispone de un protocolo especial para el tratamiento de actos discriminatorios (el protocolo nº 12).

Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI en adelante)

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia es un organismo de derechos humanos que supervisa la lucha contra el racismo, la discriminación (por motivos de “raza”, origen étnico o nacional, color de piel, ciudadanía, religión, lengua, orientación sexual, identidad de género y características sexuales) y la intolerancia en Europa. Esta comisión se ocupa de los fenómenos de racismo, discriminación e intolerancia que son o pueden ser de carácter estructural o general. Sin embargo, no está facultada para recibir individuales, que son competencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La ECRI publica Recomendaciones de Política General dirigidas a los gobiernos de todos los Estados miembros. Estas recomendaciones abarcan importantes ámbitos de interés en la acción gubernamental contra el racismo y la intolerancia en toda Europa y pretenden servir de orientación para los responsables políticos.

La Recomendación 20, aprobada el 30 de octubre de 1997 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el discurso del odio

Definió el concepto de “discurso de odio”:

“Abarca todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o

justifiquen el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras las formas de odio basadas en la intolerancia, incluida la intolerancia expresada por agresivo nacionalismo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los inmigrantes y las personas de origen inmigrante.”

Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el derecho penal

Se trata de una norma que ha ejercido una gran influencia en nuestro ordenamiento jurídico, ya que gracias a ella se produjo la primera gran modificación del CP en materia de delitos de odio, como ya se señaló anteriormente.

Carta de los derechos fundamentales de 12 de diciembre de 2007

La citada carta comprende los derechos y libertades que se deben aplicar a todos los ciudadanos de la Unión Europea. Se trata de un instrumento, el cual recoge todos los derechos y libertades que se reconocían en distintos textos legales, los cuales representan los derechos fundamentales de la Unión Europea. Además de la Carta de derechos fundamentales, contamos con 2 directivas dictadas en el año 2000 las cuales supusieron un gran avance en materia de igualdad:

- **Directiva 2000/43/EC, de 29 de junio de 2000⁴⁴**, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.
- **Directiva del Consejo 2000/78/CE⁴⁵**, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Ley de Servicios Digitales (DSA en adelante)

Se trata de una norma determinante dictada por la Unión Europea cuyo objetivo principal es la regulación de las plataformas en línea. La DSA se aplica a todos los servicios digitales que conectan a las y los consumidores con bienes, servicios o contenidos. Crea nuevas y exhaustivas obligaciones para que las plataformas en línea reduzcan los daños y contrarresten los riesgos en línea, introduce una robusta protección de los derechos de los usuarios en línea y coloca a las plataformas digitales en un nuevo marco único de transparencia y responsabilidad.

Esta nueva normativa protege los derechos fundamentales de las personas usuarias en la Unión Europea y también en el entorno digital. Las nuevas formas de protección de la libertad de expresión limitarán las decisiones arbitrarias de moderación de contenidos

44 OBERAXE. Normativa de la Unión Europea - Principio de igualdad y protección de las víctimas. Enlace de acceso: <https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/normativa/europea/igualdad/index.htm>

45 Ibid.

por parte de las plataformas y ofrecerán nuevas vías para que los usuarios actúen con conocimiento de causa contra la plataforma cuando se modere su contenido: por ejemplo, las personas usuarias de plataformas en línea tienen ahora medios para impugnar las decisiones de moderación de contenidos, incluso cuando estas decisiones se basen en las condiciones aplicadas por las plataformas. Estas podrán presentar reclamaciones directamente a la plataforma, elegir un organismo de resolución extrajudicial de litigios o solicitar reparación ante los órganos jurisdiccionales. Asimismo, se establece un régimen especial para aquellas plataformas con un público mayor a 45 millones, ya que esta norma concede competencias a la Comisión para supervisar las plataformas y los motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño, que son empresas que llegan individualmente a más del 10% de la población de la UE. Además, cada Estado miembro tendrá que designar una figura coordinadora de servicios digitales, que supervisará a otras entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la DSA, así como a las plataformas y motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño para cuestiones no sistémicas. La coordinación nacional y la Comisión Europea cooperarán a través de una Junta Europea de Servicios Digitales. Este mecanismo de cooperación a escala de la UE se establecerá entre los reguladores nacionales y la Comisión.

3.5 Jurisprudencia destacable

A lo largo de estos años no han sido muchas las sentencias que se han dictado en materia de delitos de odio, y, menos aún, en islamofobia. Sin embargo, se trata de resoluciones las cuales han tenido un peso muy relevante en nuestro ordenamiento jurídico debido a su importancia. Tal ha sido la importancia de estas resoluciones que en ocasiones han impuesto en materia legislativa una modificación del ordenamiento jurídico, ya que, en las mismas, el órgano jurisdiccional ha apreciado una necesidad de modificar el ordenamiento jurídico para adaptarlo a la realidad social.

Podemos diferenciar jurisprudencia relacionada con los delitos de odio y jurisprudencia relacionada con el derecho a la libertad religiosa

En cuanto a las sentencias destacables relacionadas con los delitos de odio podemos mencionar las siguientes:

Auto del Tribunal Constitucional 180/1986 de 21 de febrero

Se trata de la primera Resolución dictada por el Tribunal Constitucional que establecía el respeto a los derechos de libertad ideológica y religiosa de los ciudadanos.

En concreto, en el presente auto que analizamos, se establece el respeto a los derechos contenidos en el art. 16.1 y 3 de la CE relativos a la libertad ideológica y religiosa, ya que se solicitaba la inconstitucionalidad del art 209 del CP. En concreto establece el citado auto en su fundamento jurídico 2⁴⁶:

46 Tribunal Constitucional. AUTO 180/1986, de 21 de febrero. Enlace de acceso: <https://hj.tribunal->

“No cabe imaginar cómo un precepto que trata de garantizar el respeto a las convicciones religiosas de todos los ciudadanos puede afectar al derecho a la libertad ideológica y religiosa de cada uno de ellos. (...) Más bien, el precepto impugnado contribuye a crear las condiciones adecuadas para el ejercicio de dicho derecho.”

Asimismo, continúa el auto disponiendo:

“El carácter aconfesional del Estado no implica que las creencias y sentimientos religiosos de la sociedad no puedan ser objeto de protección. El mismo art. 16.3 de la Constitución, que afirma que ninguna confesión tendrá carácter estatal, afirma también que los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española. Y, por otra parte, la pretensión individual o general de respeto a las convicciones religiosas pertenece a las bases de la convivencia democrática que, tal como declara el preámbulo de la Norma fundamental, debe ser garantizada.”

Sentencia del Tribunal Constitucional 215/1991, de 11 de noviembre. El caso de Violeta Friedman

Se trata de la primera sentencia dictada por el Tribunal Constitucional que estudia en profundidad el discurso de odio en relación con el derecho al honor. Esta sentencia supone el primer precedente importante en esta materia en el ordenamiento jurídico español.

La sentencia reconoce, en su fundamento jurídico 6, que los ataques al derecho al honor, constitucionalmente reconocido, también ampara los ataques dirigidos a un determinado colectivo de personas ya que,

“el significado personalista que el derecho al honor tiene en la Constitución no impone que los ataques o lesiones al citado derecho fundamental, para que tengan protección constitucional, hayan de estar necesariamente perfecta y debidamente individualizados ad personam, pues, de ser así, ello supondría tanto como excluir radicalmente la protección del honor de la totalidad de las personas jurídicas, incluidas las de substrato personalista, y admitir, en todos los supuestos, la legitimidad constitucional de los ataques o intromisiones en el honor de personas, individualmente consideradas, por el mero hecho de que los mismos se realicen de forma innominada, genérica o imprecisa.”

Concluye la citada sentencia:

“De la conjunción de ambos valores constitucionales, dignidad e igualdad de todas las personas, se hace obligado afirmar que ni el ejercicio de la libertad ideológica ni la de expresión pueden amparar manifestaciones o expresiones

[constitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/10200](https://www.tribunal-constitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/10200)

destinadas a menospreciar o a generar sentimientos de hostilidad contra determinados grupos étnicos, de extranjeros o inmigrantes, religiosos o sociales, pues en un Estado como el español, social, democrático y de Derecho, los integrantes de aquellas colectividades tienen el derecho a convivir pacíficamente y a ser plenamente respetados por los demás miembros de la comunidad social.”

En ella, se reconoce por primera vez la protección del derecho al honor, así como a la dignidad humana frente al odio dirigido hacia una etnia o pueblo.

Sentencia del Tribunal Constitucional 235/2007

Esta sentencia declaró inconstitucional la previsión contenida en el derogado Artículo 607.2 del Código Penal que tipificaba como delito la negación de genocidio, pues entendía que esta conducta, siempre y cuando no incluyese insultos, estaba amparada por la libertad de expresión.⁴⁷

Establecía el fundamento jurídico 6 de la sentencia lo siguiente:

“En tal sentido, no estamos ante un supuesto de limitación de la libertad de expresión por parte del Código penal, sino que éste interfiere en el ámbito propio de la delimitación misma del derecho constitucional. Más allá del riesgo, indeseable en el Estado democrático, de hacer del Derecho penal un factor de disuasión del ejercicio de la libertad de expresión, del que hemos advertido en otras ocasiones (SSTC 105/1990, de 6 de junio, FFJJ 4 y 8; 287/2000, de 11 de diciembre, FJ 4; STEDH caso Castells, de 23 de abril de 1992, § 46), a las normas penales les está vedado invadir el contenido constitucionalmente garantizado de los derechos fundamentales. La libertad de configuración del legislador penal encuentra su límite en el contenido esencial del derecho a la libertad de expresión, de tal modo que, por lo que ahora interesa, 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 que constituye el fundamento de todos los derechos que recoge la Constitución y, por ende, de nuestro sistema político.”

Continúa disponiendo el TC:

“La mera negación del delito, frente a otras conductas que comportan determinada adhesión valorativa al hecho criminal, promocionándolo a través de la exteriorización de un juicio positivo, resulta en principio inane. (...) En consecuencia, la referida conducta permanece en un estadio previo al que justifica la intervención del Derecho penal, en cuanto no constituye, siquiera, un peligro potencial para los bienes jurídicos tutelados por la norma en cuestión, de

⁴⁷ Comentario a la STC 235/2007, de 7 de noviembre, por la que se declara la inconstitucionalidad del delito de negación de genocidio. María Lidia Suárez Espino. Indret: Revista para el Análisis del Derecho, ISSN-e 1698-739X, Nº. 2, 2008.

modo que su inclusión en el precepto supone la vulneración del derecho a la libertad de expresión (art. 20.1 CE).⁴⁸

Por ello, se llegó a la conclusión por parte de la mayoría del pleno del tribunal de declarar la inconstitucionalidad parcial del art. 607 del CP, actualmente derogado en su totalidad.

En cuanto a las sentencias destacables relacionadas con el derecho a la libertad religiosa podemos mencionar las siguientes:

Sentencia del Juzgado de lo Social nº 1 de Palma de Mallorca, de 6 de febrero de 2017

Este órgano jurisdiccional dictó sentencia considerando que la empresa había lesionado el derecho a la libertad religiosa de una empleada musulmana, la cual presta servicios en el departamento de servicio al pasajero y de cara al público, al sancionarla por cubrirse la cabeza con un velo islámico, siendo autorizada la citada trabajadora por Aena para llevar velo en la foto de acreditación. La empresa entendió que la trabajadora contravenía las normas establecidas sobre el uniforme de la empresa, y por ese motivo la sancionó. En cambio, el Juzgado consideró que se vulneraba el derecho a la libertad religiosa de la trabajadora.⁴⁹

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 13 de octubre de 2022

En este caso, se trata de una sentencia dictada en sentido contrario a lo establecido por la anterior.

En la presente sentencia, el TJUE permite a las empresas que tengan una política interna que prohíba llevar, de manera visible, cualquier símbolo religioso, filosófico o espiritual, negando a sus trabajadores el derecho a llevarlo. En este sentido, el tribunal se basa en la neutralidad religiosa que mantiene respecto a todos sus empleados.

En concreto, el Alto Tribunal durante la resolución de la tercera cuestión prejudicial presentada considera que este Tribunal de Justicia también ha declarado reiteradamente que el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/78 debe interpretarse en el sentido de que una norma interna de una empresa privada que prohíbe llevar cualquier signo visible de convicciones políticas, filosóficas o religiosas en el lugar de trabajo no

⁴⁸ Pleno. Sentencia 235/2007, de 7 de noviembre de 2007. Cuestión de inconstitucionalidad 5152-2000. Planteada por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Barcelona respecto al artículo 607.2 del Código penal. Vulneración del derecho a la libre expresión: sanción penal de la difusión de ideas o doctrinas que nieguen o justifiquen delitos de genocidio. Nulidad parcial e interpretación de precepto legal. Votos particulares.

⁴⁹ Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Palma de Mallorca de 6 de febrero de 2017. Derecho de una trabajadora del departamento de atención al pasajero del aeropuerto de Mallorca a usar el velo islámico.

constituye una discriminación directa “por motivos de religión o convicciones”, en el sentido de dicha disposición, si atañe indistintamente a cualquier manifestación de esas convicciones y trata por igual a todos los trabajadores de la empresa, imponiéndoles, de forma general e indiferenciada, especialmente una neutralidad indumentaria que se opone al uso de tales signos (sentencias de 14 de marzo de 2017, G4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, apartados 30 y 32, y de 15 de julio de 2021, WABE y MH Müller Handel, C-804/18 y C-341/19, EU:C:2021:594, apartado 52).⁵⁰

A mayor abundamiento, continúa estableciendo el Alto Tribunal que “a este respecto, el Tribunal de Justicia ha precisado que, dado que toda persona puede profesar una religión o tener convicciones religiosas, filosóficas o espirituales, tal norma, siempre que se aplique de manera general e indiferenciada, no establece una diferencia de trato basada en un criterio indisolublemente ligado a la religión o a esas convicciones (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 2021, WABE y MH Müller Handel, C-804/18 y C-341/19, EU:C:2021:594, apartado 52).”⁵¹

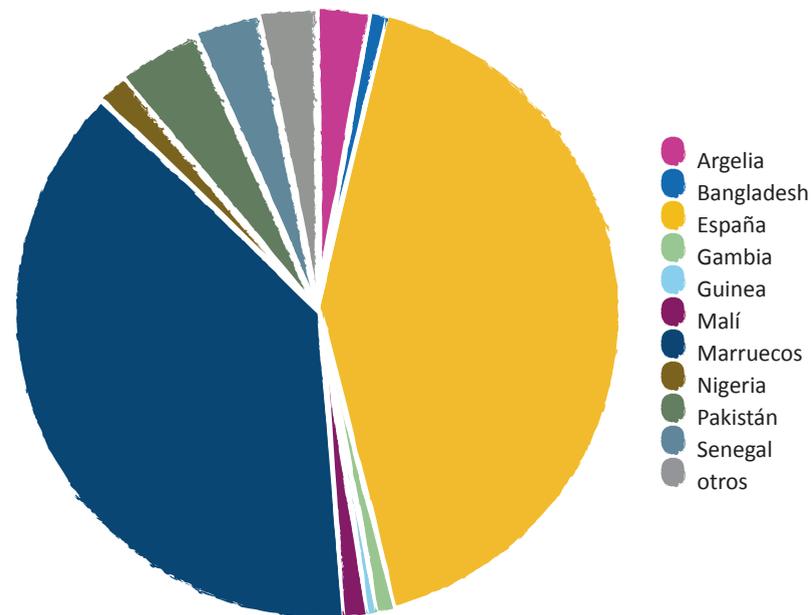
4. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN MUSULMANA EN ESPAÑA

50 Sentencia del TJUE de 13 de octubre de 2022.

51 *Ibid.*

Según el último censo de población musulmana realizado por la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE, 31/12/2022),⁵² **en España residen más de 2 millones de personas musulmanas**, lo cual representa aproximadamente el **4% de la población**. A partir del padrón y fuentes censales, considerando el peso mayoritario de las creencias religiosas en los países de origen de la población extranjera en España, en este Estudio demográfico de la población musulmana se señala que en España hay 2.349.288 personas musulmanas. El 44% del total son personas de nacionalidad española (1.021.332). Del porcentaje restante correspondiente a personas musulmanas extranjeras, el 38% son de nacionalidad marroquí y 20% de otra nacionalidad, por lo que podemos afirmar que en relación a la nacionalidad de origen los dos grandes bloques en número de población musulmana lo constituyen personas españolas y marroquíes.

Fig: 3 Nacionalidades mayoritarias de la población musulmana en España.



Fuente: Observatorio Andalusi y la Unión de Comunidades Islámicas de España.

Las nacionalidades con mayor peso son, de mayor a menor: marroquí con el (879.943), paquistaní (100.276), senegalesa (82.963) y argelina (63.685). No obstante el citado estudio señala algunas excepciones:

- Mayor presencia de residentes pakistaníes en algunos municipios como Barcelona y Badalona (Barcelona) o Valencia y Logroño (La Rioja).

⁵² Observatorio Andalusi y la Unión de Comunidades Islámicas de España con la colaboración de la Comisión Islámica de España. *Estudio demográfico de la población musulmana*. Enlace de acceso: <https://comisionislamica.org/2022/03/14/estudio-demografico-de-la-poblacion-musulmana>

- Mayor presencia de residentes de Senegal en Salou (Tarragona) y Guisona (Lérida), o La Coruña y Vigo (Pontevedra).
- Mayor presencia de residentes de Argelia en Alacant o Ejea de los Caballeros (Zaragoza) y Lalín (Pontevedra).

De entre la población musulmana destacan cuatro zonas geográficas de origen:

- El Magreb Árabe.
- África Occidental.
- Oriente Próximo.
- Oriente Medio.

La inmigración de personas musulmanas procedentes de estas zonas y de algunas otras se inició en la década de los años 40 del siglo XX. Muchas de estas personas adquirieron la nacionalidad española, teniendo ya tres generaciones diferentes en la actualidad.

Por otra parte, desde finales de los años 60, españoles y españolas naturales se han convertido al islam, lo cual el Estudio estima en unas 200.000 personas. Destacan los siguientes grupos de personas musulmanas nacionales:

- Naturales.
- Nacionalizados.
- Ceutíes y melillenses.
- Descendientes naturales.

Por su implantación geográfica, el asentamiento de residentes musulmanas y musulmanes es mayor en la mitad sureste del país destacando Andalucía, Cataluña, Madrid, Comunitat Valenciana, Murcia, Ceuta y Melilla; teniendo menor presencia en el cuadrante noroeste peninsular.

Por provincias, la presencia de personas musulmanas es mayor en Barcelona y Madrid, seguidas de Murcia, y en porcentaje en Ceuta y Melilla.

Los municipios con mayor número de personas musulmanas son Barcelona, Ceuta, Madrid y Melilla, seguidos de El Ejido (Almería) y Murcia. Por porcentaje de población musulmana significativa en el municipio, también destacan Albuñol (Granada), La Mojonera (Almería), Níjar (Almería), Salt (Gerona), Talayuela (Cáceres) y Torre-Pacheco (Murcia).

Algunos datos que ofrece el informe mencionado, apuntan a importantes desafíos en relación al ejercicio por la población musulmana del derecho de libertad religiosa y de culto, el cual es un Derecho Fundamental reconocido por la Constitución Española:

- Un 90% del alumnado musulmán carece de clases de religión y un 90% del profesorado de religión islámica se encuentra desempleado.
- El 12% de las comunidades islámicas carece de mezquita u oratorio.
- El 95% de las comunidades islámicas carece de cementerio o *almacbara*.

En relación al marco legal que regula las relaciones del Estado español con la comunidad musulmana, existe un Acuerdo de Cooperación del Estado español con la Comisión Islámica de España (Ley 26/1992, de 10 de noviembre).

A diferencia de los Acuerdos con la Iglesia Católica que tienen categoría de tratado internacional, los acuerdos con las comunidades judía, evangélica y musulmana tienen la consideración de leyes de las Cortes Generales y pueden ser modificados por leyes posteriores sin que el Estado se vea obligado más que a informar a las comunidades. Estos acuerdos se negocian entre el Gobierno y los representantes nacionales de las respectivas confesiones religiosas y garantizan la protección de derechos individuales y colectivos.

El contenido de los Acuerdos -con todas las confesiones- contempla dos tipos de derechos: individuales y colectivos.

Derechos individuales

- La atribución de efectos civiles al matrimonio celebrado según la forma religiosa específica de la confesión.
- El reconocimiento del derecho a la asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas.
- La garantía del ejercicio del derecho a la asistencia religiosa a internados en centros o establecimientos penitenciarios, hospitalarios, asistenciales u otros análogos del sector público.
- La garantía del ejercicio del derecho a la enseñanza religiosa en centros docentes públicos y privados concertados.
- La celebración de las festividades religiosas y el día de descanso semanal.

Derechos colectivos

- Derecho al culto y al establecimiento de lugares de culto y de cementerios propios.
- Derecho al nombramiento y designación de los ministros de culto y al secreto profesional.
- Derecho a ser incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social.
- Derecho a recibir y organizar ofrendas y colectas.
- Derecho a la exención de determinados impuestos y tributos.
- Derecho a establecer centros y a prestar actividades de carácter benéfico o asistencial.
- Derecho a mantener relaciones con sus propias organizaciones y con otras confesiones religiosas, en territorio español o en el extranjero.
- Garantía de tutela sobre la conservación y fomento del patrimonio cultural de interés religioso.
- Garantía de tutela de las cuestiones relacionadas con la alimentación propia.

A nivel autonómico, existe un Convenio Marco de colaboración entre la Comunidad de Madrid y la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE) firmado en 1998. En 2002 se firmó un acuerdo similar entre la Generalitat de Catalunya y la Fundació Consell

islàmic de Catalunya (FCIC) y en 2008 entre la Ciudad Autónoma de Melilla y la Comisión Islámica de Melilla.

La Ley integral para la Igualdad de trato y la no discriminación, aprobada en julio de 2022, no incluye en su articulado de forma explícita la islamofobia como una forma de discriminación específica a la que hay que hacer frente, como sí contemplaba la proposición de ley en su inicio.⁵³

53 Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia. *Informe sobre la Intolerancia y la Discriminación hacia los musulmanes en España*. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones(2020).

5. INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA

El estudio *¿Por qué no se denuncia la islamofobia en España?* consta de una investigación cuanti-cualitativa en la que, partiendo del análisis a nivel nacional de la normativa e institucionalidad vigentes, así como de la propia realidad de las personas afectadas, se realiza un perfil de las principales características de los hechos que sufren las víctimas, así como de las motivaciones subyacentes y factores que inciden en la no denuncia. Adicionalmente, se recaban datos sobre el tratamiento y la respuesta de las instituciones a las denuncias que sí llegaron a presentarse en una institución pública, y sobre el impacto psicosocial de las agresiones u ofensas en las víctimas y sus entornos.

Para la realización de la presente investigación, se ha seguido una metodología mixta compuesta de herramientas de recopilación y análisis de datos tanto cuantitativas como cualitativas.

En primer lugar, se realizó una exhaustiva revisión de estudios e investigaciones generadas en los últimos años en relación al racismo, la xenofobia y la islamofobia en el contexto español y europeo. Se analizó la metodología utilizada así como las principales conclusiones de dichos estudios, y se identificaron similitudes y diferencias con respecto a nuestra investigación, de cara a elaborar inicialmente un marco contextual del objeto de estudio y realizar un análisis comparativo de datos sobre el estado de situación del racismo y la xenofobia en España, centrándonos principalmente en aquellos datos que caracterizan el odio y la discriminación islamófoba y la infradenuncia en dichos casos. Los resultados de dicho análisis se recogen principalmente en el apartado 7 del presente estudio, así como en el marco conceptual y legal del mismo.

En segundo lugar, se definió el protocolo de la investigación de acuerdo a nuestras hipótesis de estudio y los objetivos. La principal hipótesis de estudio es la siguiente:

De acuerdo a anteriores estudios realizados tanto por la Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes así como por otros entes, las causas por las cuales la tasa de infradenuncia -y por tanto el subregistro de la islamofobia- es tan elevada, son: el desconocimiento de la población musulmana respecto a la legislación vigente y la invisibilización del escaso número de denuncias interpuestas frente al alto número de incidentes, la falta de recursos públicos específicos y especializados en islamofobia, y la desconfianza en las instituciones públicas.

La elección de las herramientas para el trabajo de campo responde a dos parámetros: (1) El alcance de las mismas, en relación al número de víctimas de hechos islamófobos a los que la Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes pudo acceder, y (2) Las capacidades de este proyecto para recopilar la visión y el análisis del máximo número de representantes de las Administraciones Públicas y del tejido social que atiende a personas que potencialmente pueden ser víctimas de discriminación y odio islamófobo.

Como resultado de lo anterior, las herramientas de información primaria de las que nos hemos valido son las siguientes:

1. Encuestas a personas víctimas de discriminación y/o odio por islamofobia.
2. Entrevistas semiestructuradas a profesionales de las Administraciones Públicas y de entidades, organizaciones y colectivos sociales que agrupan o atienden a víctimas de odio y discriminación por racismo, xenofobia e islamofobia.
3. Grupos focales compuestos por personas cuyos perfiles responden a la categoría de víctimas de discriminación y/o odio por islamofobia, con el fin de cotejar resultados y conclusiones preliminares.

Desglosamos la información sobre las 3 herramientas en los siguientes subepígrafes pero, en términos generales, tanto las preguntas de las encuestas, como de las entrevistas y grupos focales, se estructuraron de acuerdo a los siguientes bloques temáticos:

- **CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DE LAS PERSONAS AFECTADAS:** aborda las circunstancias personales y sociales de las personas víctimas y su percepción sobre la discriminación sufrida o no.
- **CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS:** aborda las distintas manifestaciones de la discriminación islamófoba, su prevalencia, características y frecuencia y lugar, así como la relación de la víctima con las personas autoras, el sexo de estas y el lugar de comisión de los hechos, entre otras circunstancias.
- **ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS:** aborda la disposición/actitud de las víctimas sobre la denuncia, así como la respuesta recibida por parte de las instituciones públicas, su valoración general y particular de la misma y los resultados a nivel judicial de dicha atención. También se recopiló la percepción de profesionales del sistema de protección y atención sobre los principales desafíos que enfrentan las instituciones y entidades en dicho extremo.
- **IMPACTO PSICOSOCIAL:** aborda el impacto personal y psico-social de las víctimas ante los hechos acaecidos, las principales consecuencias y la forma en la que se acompañó y reparó, o no, a las mismas.

La investigación se ha realizado en 3 fases:

1. ELABORACIÓN DEL FORMATO DE ENCUESTA Y DE LAS GUÍAS PARA LAS ENTREVISTAS Y GRUPOS FOCALES. Se definieron los principales indicadores o elementos de estudio y se confeccionaron diferentes bloques de preguntas, las cuales fueron adaptadas e integradas en las 3 herramientas. La encuesta se realizó en formato on line, concretamente, en Google Form, desarrollando 2 itinerarios distintos: (1) Personas discriminadas o no por islamofobia y (2) Personas que, habiendo sido discriminadas, interpusieron denuncia formal o no lo hicieron. Se desarrollaron 2 guías distintas para las entrevistas, una dirigida a Administraciones Públicas y otra a entidades y colectivos sociales. Por último, se desarrolló una única guía para la realización y observación de los grupos focales. Todas las

herramientas fueron testadas antes de ser implementadas por el personal técnico de la Asociación con la población meta.

2. TRABAJO DE CAMPO Y ESTUDIO INICIAL DE LA INFORMACIÓN RECOGIDA. El trabajo de campo dio inicio con la realización de las encuestas, que se llevaron a cabo en un periodo de 3 meses y medio aproximadamente (del 3 de abril al 15 de julio de 2023). Por último, los grupos focales se realizaron en último lugar, una vez avanzado el trabajo de campo relacionado con las encuestas y entrevistas, y procesados inicialmente algunos datos preliminares. Después de un análisis preliminar de prueba, se procedió a analizar más profundamente los datos cuantitativos de las encuestas, con base a los indicadores definidos y de acuerdo a los cruces de variables programados. Se trabajó con tablas dinámicas de Excel para el análisis de datos cuantitativos. La codificación de las entrevistas y grupos focales se realizó manualmente con la ordenación de los diferentes temas abordados y la agrupación, a través del etiquetado, de la información resultante.

3. INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS Y REDACCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN DE ACUERDO A LOS MISMOS. Se constituyó un comité de interpretación y redacción del documento de investigación conformado por tres técnicas de la Asociación con perfiles diversos (jurídico, social y psico-social). Redactada la versión preliminar, el documento fue revisado y corregido por otro comité directivo conformado por especialistas en el tema.

6. TRABAJO DE CAMPO Y RECOGIDA DE DATOS

6.1 Encuestas

Nuestro objetivo metodológico *a priori* fue realizar 570 encuestas, a razón de 30 encuestas por comunidad/ciudad autónoma, entre personas que reunieran el perfil fijado en el protocolo de investigación: personas musulmanas, y/o leídas como tales, procedentes de todo el territorio nacional, que han sufrido algún tipo de discriminación por islamofobia en el ámbito personal, familiar, institucional y/o comunitario.

De acuerdo a este protocolo establecido de forma previa al inicio de la investigación, el grupo de estudio son hombres y mujeres a partir de los 14 años, con representación de los diversos grupos etarios. Asimismo, se ha procurado contar con composición de la muestra paritaria y obtener una representación de las 7 nacionalidades de origen de la mayoría de las personas musulmanas residentes en España, incluida la nacionalidad española.

En total, se han realizado 650 encuestas en toda España, de las cuales han resultado válidas para el presente análisis un total de 606, cumpliéndose, por tanto, con el objetivo planteado.

El criterio principal para la validación de los registros fue la contestación – afirmativa o negativa - a la pregunta siguiente (pregunta filtro):

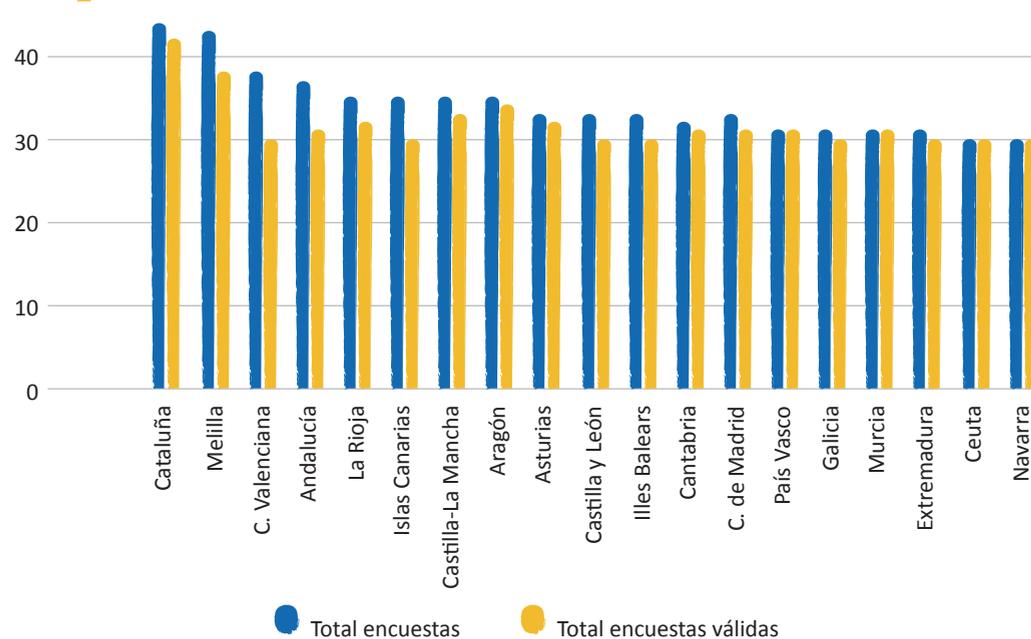
¿Considera que ha sido discriminado/a por motivos islamófobos, racistas y/o xenófobos en España? (insultos, ofensas, rechazo, trato degradante, estigmatización u otra forma de intolerancia; por ejemplo, para buscar vivienda o empleo, solicitar una ayuda o empleo, solicitar una ayuda o cualquier otro espacio de la vida personal y profesional, incluidas actividades cotidianas)

Teniendo en cuenta los objetivos de la presente investigación, para el análisis de resultados se tuvieron en cuenta a las personas que contestaron afirmativamente a esta pregunta en las encuestas realizadas. Sin embargo, en el siguiente subepígrafe incluimos un breve análisis de todas las encuestas: personas que manifestaron haber sido discriminadas (606) y aquellas que percibieron lo contrario (44), es decir, 650 personas encuestadas en total que forman la muestra, con dos objetivos:

1. Caracterizar el total de la muestra obtenida.
2. Analizar brevemente la prevalencia de la percepción de discriminación entre mujeres y hombres de diversas edades, de distinta procedencia, localización y tiempo de permanencia en España.

Se adjunta el cuadro de recuento de cuestionarios (totales y válidos) por comunidad/ciudad autónoma:

Fig. 4: Recuento de cuestionarios por comunidad/ciudad autónoma.



Las encuestas se llevaron a cabo por el equipo técnico de la Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes entre personas usuarias de la misma, de otras entidades colaboradoras y, también, a través de encuestas telefónicas y de calle en todos los territorios programados. Se realizaron fundamentalmente en el idioma materno de las personas consultadas, entre los que predominan el árabe y la lengua española.

Para llevar a cabo la recogida de datos, el personal se desplazó a los diversos territorios de estudio y realizó las coordinaciones necesarias con algunas entidades locales para realizar encuestas, así como el trabajo de encuesta a pie de calle. Las labores de mediación intercultural, en las que la Asociación Marroquí tiene una notable trayectoria, fueron de máxima utilidad en el trabajo de campo para garantizar la correcta comprensión de los objetivos de la encuesta, de las preguntas realizadas y de las características principales de la discriminación sobre la que versa esta investigación.

6.1.1 Cronograma de realización de las encuestas

En la siguiente tabla se adjunta el cronograma de las actividades para la realización y procesamiento de las encuestas:

Fig. 5: Cronograma de realización de encuestas.

ACTIVIDADES	INICIO	DÍAS	FINAL
Elaboración de las encuestas	1/03/2023	15	15/03/2023
Formación del equipo técnico	15/03/2023	15	30/03/2023
Realización del trabajo de campo	3/04/2023	103	15/07/2023
Procesamiento de la información	15/07/2023	77	01/09/2023



6.1.2 Caracterización socio-demográfica de las personas encuestadas

En el presente subepígrafe, nos detenemos en la caracterización de la muestra tenida en cuenta para la investigación, que como adelantamos, se compone de 650 registros.

Un 60,8% de las personas que fueron encuestadas se autoidentifican como mujeres frente a un 39,2% autoidentificados como hombres. No se ha recogido ninguna encuesta de ninguna persona autodefinida como no binaria.

En cuanto a la **composición etaria** de la muestra, tal y como vemos en la siguiente gráfica, la franja de edad más representada -con un 35,7%- es la comprendida entre los 18 y 29 años, y la que menos corresponde a la franja de mayores de 65.

Fig. 6: Género de las personas encuestadas.

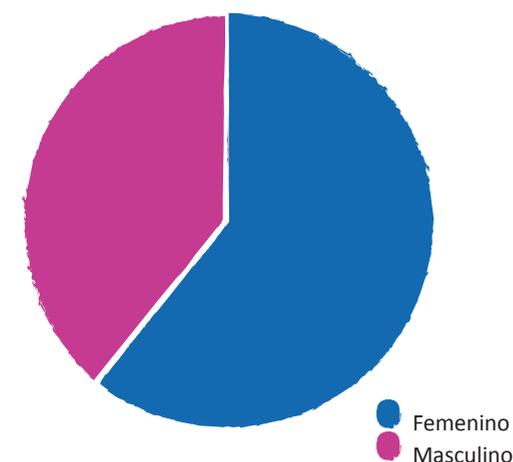
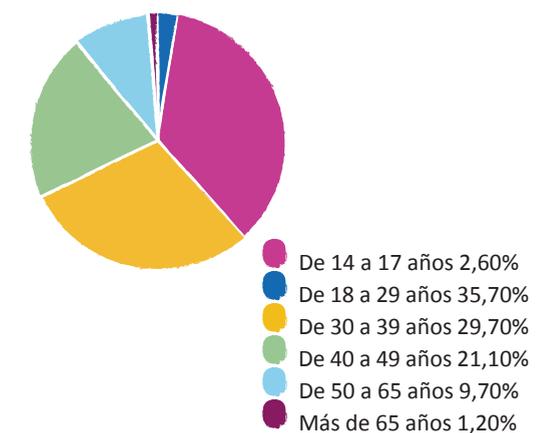
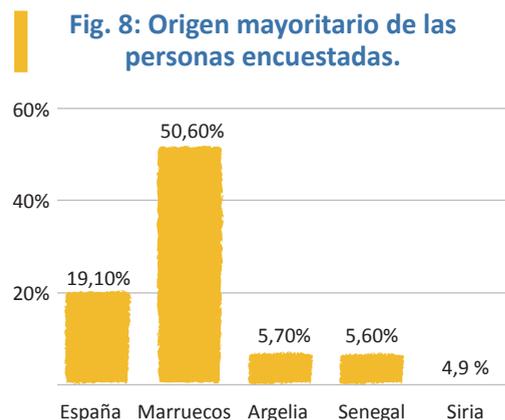


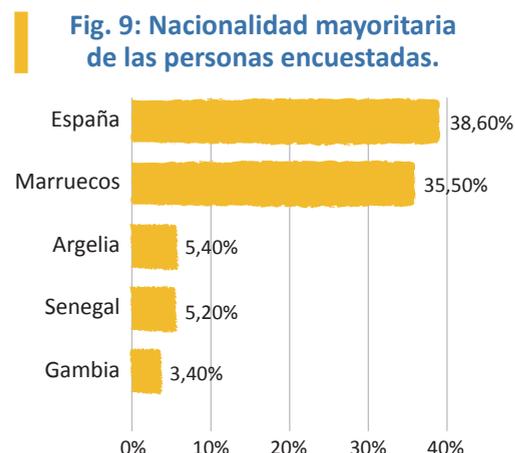
Fig. 7: Edad de las personas encuestadas.



En cuanto a la **procedencia de las personas** encuestadas, en relación al país de origen, más de la mitad de las personas encuestadas (50,6%) tienen origen marroquí y un 19,1% tienen origen español. Por detrás, se encuentran los países de origen: Argelia (5,7%), Senegal (5,6%) y Siria (4,9%).



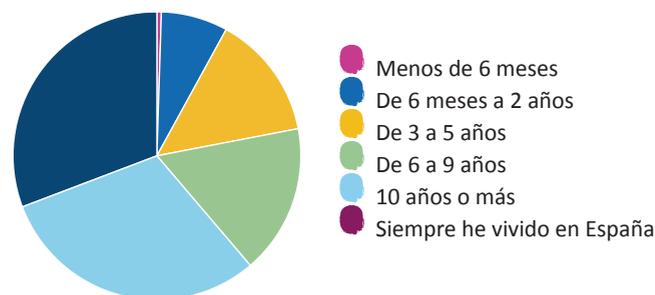
En cuanto al **país de nacionalidad**, la muestra es más homogénea. Un 38,6% de la misma indicó que su nacionalidad es española, mientras que el 35,5% señaló ser nacional marroquí. Le siguen las siguientes nacionalidades: argelina (5,4%), senegalesa (5,2%) y gambiana (3,4%).



Tal como hemos detallado en el epígrafe anterior, las siete nacionalidades mayoritarias de las personas musulmanas residentes en España son: marroquí, española, paquistaní, senegalesa, argelina, nigeriana y maliense. En la muestra recogida en nuestro estudio, podemos encontrar la presencia de todas ellas exceptuando el caso particular de Nigeria.

En lo referido al **tiempo de permanencia** en España de las personas encuestadas, tal y como vemos en la siguiente gráfica, los dos tiempos que predominan en la muestra, son los referidos a las personas encuestadas que siempre han vivido en España y por otro lado, las que llevan viviendo 10 años o más, con porcentaje muy parecidos, 30,8% y 30,5%, respectivamente.

Fig. 10: Tiempo de permanencia de las personas encuestadas.



6.2 Entrevistas

Se confeccionaron dos herramientas para la realización y guía de las entrevistas semi-estructuradas a nivel nacional. El objetivo era localizar y entrevistar dos fuentes clave de información por comunidad o ciudad autónoma, por una parte, organizaciones y fundaciones sociales, asociaciones, colectivos y, por otra, la Administración Pública (local/autonómica/estatal), presentes o con trabajo desarrollado en los diversos territorios.

Se deseaba entrevistar, como criterio general, a personas clave dentro de entidades y Administraciones vinculadas a la prevención, atención y/o respuesta a los delitos de odio y/o actos discriminatorios de personas musulmanas o leídas como tales. Si no se dedicaran exclusivamente a casos de islamofobia, como segundo criterio se requeriría que sí lo hagan en materia de racismo/xenofobia. Sólo en el caso en que no localizáramos entidades de este tipo, nos plantearíamos entrevistar a entidades y administraciones más diversas, por ejemplo, que aborden la discriminación por otros motivos prejuiciosos (orientación/identidad sexual, género, edad, discapacidad, ideología...). Finalmente, se logró localizar a perfiles profesionales que atendieran o tomaran decisiones en la prevención y atención al racismo y la xenofobia, siendo más difícil que atendieran en exclusiva o de forma prioritaria los casos de islamofobia.

6.2.1 Cronograma de las entrevistas

A continuación, se adjunta el cronograma de las actividades para la realización y procesamiento de las entrevistas:

Fig. 11: Cronograma de las entrevistas.

ACTIVIDADES	INICIO	DÍAS	FINAL
Elaboración de las guías para las entrevistas	1/03/2023	15	15/03/2023
Formación del equipo técnico	15/03/2023	15	30/03/2023
Realización del trabajo de campo	05/04/2023	132	15/08/2023
Procesamiento de la información	15/08/2023	17	15/09/2023



6.2.2 Perfil de las personas entrevistadas

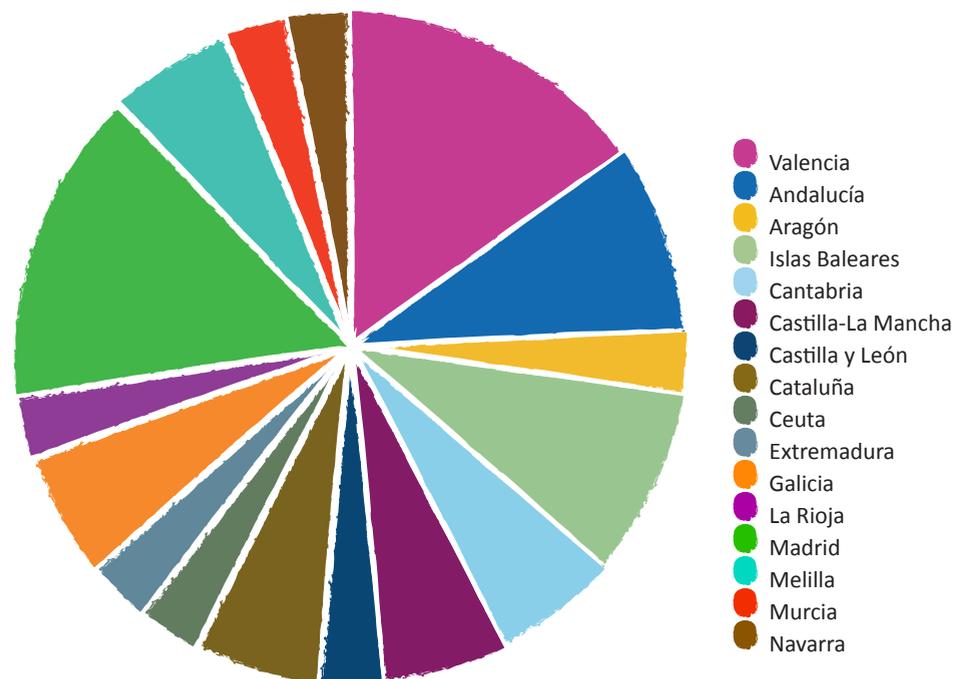
Como consecuencia de estos esfuerzos, se han logrado hacer un total de 33 entrevistas en 16 territorios, según el siguiente desglose:

- 14 entrevistas a profesionales procedentes de las Administraciones Públicas del Estado: Fiscales, miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, el funcionariado de la Administración General del Estado, de la administraciones autonómicas y locales, profesionales con funciones relacionadas con la atención y/o protección a víctimas.
- 19 entrevistas a profesionales tanto de entidades y organizaciones sociales como de colectivos de personas migrantes con funciones directas en la atención de casos de odio y/o discriminación por racismo y xenofobia

Las entrevistas se realizaron tanto presencialmente como online y fueron registradas de forma audiovisual (excepto una de ellas en las que no se obtuvo el permiso para grabar). En cuanto al procesamiento se transcribieron todas las entrevistas, se organizó la información en bloque y se identificaron las diversas manifestaciones a través de la técnica del etiquetado.

A continuación, presentamos el desglose de entrevistas realizadas por territorio:

Fig. 12: Entrevistas realizadas por territorio (ciudad/comunidad autónoma).



6.3 Grupos focales

Se han realizado 19 grupos focales, uno por cada comunidad/ciudad autónoma, para poder contrastar la información obtenida en encuestas y entrevistas. El objetivo de estos grupos focales era validar los resultados obtenidos en las mismas.

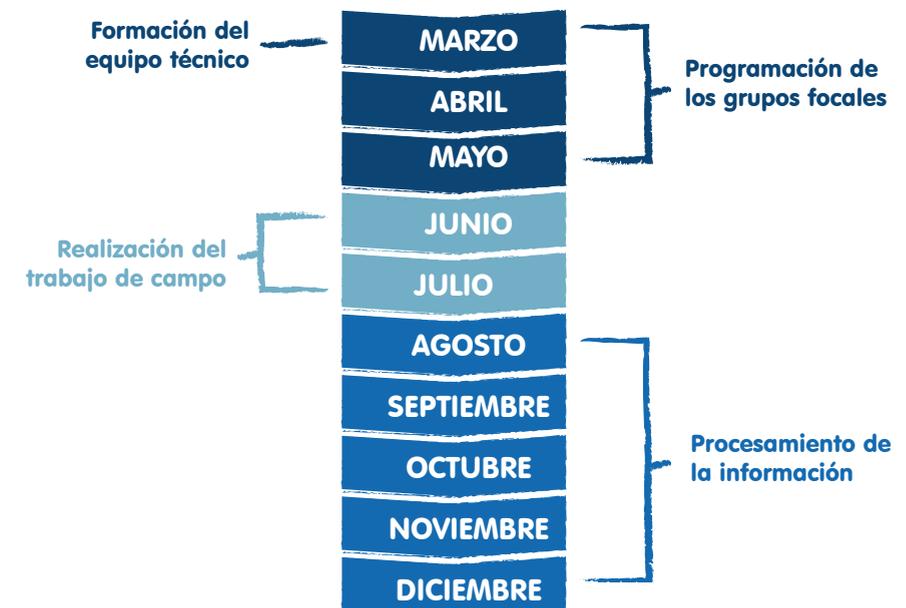
Para ello, se elaboró una guía para la realización y observación del grupo focal que contenía una serie de preguntas relacionadas con el contenido de la encuesta, procediendo posteriormente a comparar esa información para obtener unas conclusiones razonadas.

Todos los grupos focales se han llevado a cabo de manera virtual, mediante la plataforma de Zoom, exceptuando la realizada en la Comunidad de Andalucía, que se realizó de manera presencial en la sede de Málaga de la Asociación Marroquí para la integración de los inmigrantes.

6.3.1 Cronograma de los grupos focales

Fig. 13 Cronograma de los grupos focales.

ACTIVIDADES	INICIO	DÍAS	FINAL
Programación de los grupos focales	01/03/2023	15 días	15/03/2023
Formación del equipo técnico	15/03/2023	15 días	30/03/2023
Realización del trabajo de campo	01/06/2023	182 días	30/11/2023
Procesamiento de la información	01/08/2023	126 días	05/12/2023



Calendario de realización de grupos focales, por fecha.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	FECHA DE REALIZACIÓN
País Vasco	04/06/2023
Islas Canarias	06/06/2023
Comunidad Valenciana	08/06/2023
Asturias	12/06/2023
Comunidad de Madrid	14/06/2023
Andalucía	18/06/2023
Cataluña	18/06/2023
Castilla-La Mancha	07/07/2023
Melilla	07/07/2023
Galicia	09/07/2023
Aragón	11/07/2023
Ceuta	12/07/2023
Región de Murcia	16/07/2023
Islas Baleares	18/07/2023
Región foral de Navarra	19/07/2023
La Rioja	21/07/2023
Extremadura	19/11/2023
Cantabria	26/11/2023
Castilla y León	30/11/2023

6.3.2 Perfil de las personas participantes

En primer lugar, se han constituido los grupos focales a partir de las personas encuestadas que han marcado la posibilidad de participar en un grupo focal con el fin de que podamos contrastar y validar los resultados que se han obtenido previamente de las entrevistas y las encuestas. De modo que los grupos focales han sido formados por personas voluntarias y particulares. Los perfiles han sido muy variados, en cuanto al país de origen y la nacionalidad de las personas participantes, así como en el sexo y en el grupo etario, siendo todos ellos potenciales víctimas de islamofobia. El número de participantes mínimo en cada grupo focal ha sido de 4 a 5 personas.

7. RESULTADOS A PARTIR DEL TRABAJO DE CAMPO

Este epígrafe central se divide en 4 apartados:

En primer lugar, en el **apartado 7.1** analizaremos **las características de la discriminación islamófoba**: cómo se manifiesta o expresa dicha conducta, qué tipo de discriminación es la más frecuentemente percibida y sufrida por las víctimas, si existe un segmento poblacional más afectado por estas conductas y cuál es el modus operandi más preponderante y frecuente.

Seguidamente, en el **apartado 7.2** analizaremos **la denuncia formal de los casos y la infradenuncia**. Indicaremos si la decisión de denunciar o no hacerlo es más prevalente en algún segmento de la población, qué factores internos o externos pueden incidir en dicha elección y cuál es la respuesta institucional a las denuncias presentadas, según la percepción de las víctimas.

En tercer lugar, en el **apartado 7.3** analizaremos cuáles son **las principales causas de la infradenuncia en casos de islamofobia**, y si algunas de estas causas son más prevalentes en algunos segmentos poblacionales, lo cual puede ser de mucha utilidad de cara a diseñar políticas públicas e institucionales.

Y, por último, en el **apartado 7.4** se analiza el **impacto psicosocial de la discriminación islamófoba**: cómo se manifiestan los daños -en caso de haberlos- según la agresión sufrida y según las circunstancias personales y sociales de las víctimas, cuáles son las medidas de protección y autoprotección adoptadas para la recuperación y no revictimización y si la interposición de la denuncia fue útil para dicho proceso de recuperación.

7.1 Caracterización de la discriminación islamófoba

“Al saber que una persona es musulmana es como si no la tomaran en serio y dan por hecho que por ser musulmana pues automáticamente es extranjera a la vez. Muchas veces me piden la identificación y al enterarse que tengo DNI español y mis apellidos son españoles se llevan una gran sorpresa e incluso en muchas ocasiones he notado un cambio positivo de actitud porque dan por hecho que soy española con plenos derechos y seguramente los conozco.”

Mujer, 33 años. Asturias

De las personas encuestadas **sólo un 7% no se sintieron discriminadas por motivos islamófobos, racistas y/o xenófobos, frente a un 93% que declararon sí haber percibido discriminación por odio.**

En relación con la discriminación, hemos analizado brevemente las variables de sexo, edad y otras características de las personas encuestadas para tratar de responder a algunas preguntas, habituales a la hora de abordar la cuestión de la autopercepción:

- ¿Cómo se autoperciben las mujeres en relación con la frecuencia de la discrimi-

minación?

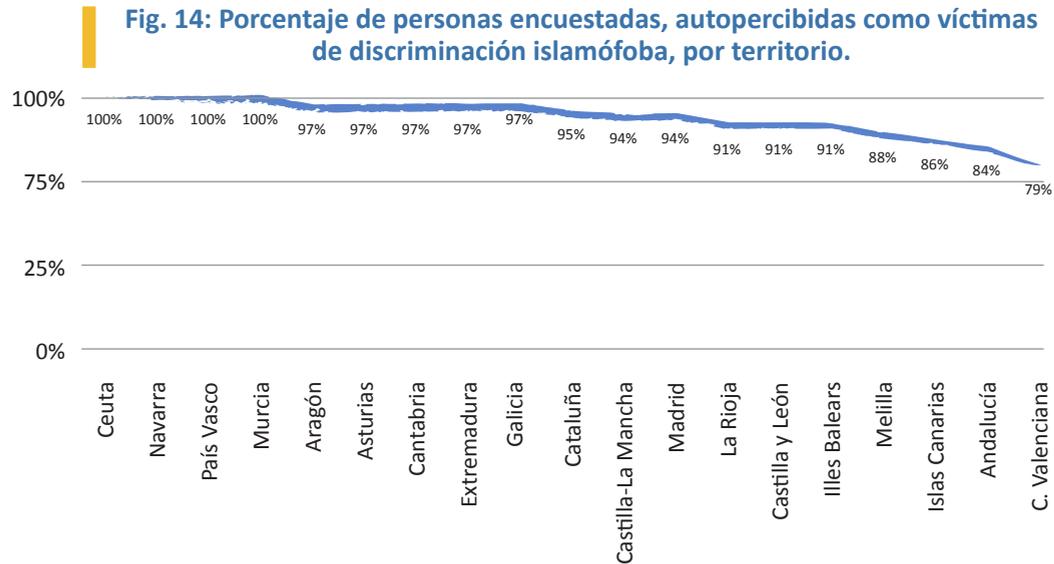
- ¿Las personas jóvenes se sienten más o menos discriminadas que las personas adultas o adultas mayores?
- ¿La nacionalidad o el país de origen incide en la autopercepción de la discriminación?
- ¿Cómo incide el tiempo de permanencia en la autopercepción de las víctimas de discriminación?

Presentamos, brevemente, algunos datos obtenidos a partir del análisis cuantitativo de las características de la discriminación:

- **DISCRIMINACIÓN Y GÉNERO:** La diferencia porcentual acerca de la discriminación autopercebida por hombres y mujeres no es significativa (1%). El **94% de las mujeres** declararon haberse sentido discriminadas frente al **93% de los hombres**.
 - **DISCRIMINACIÓN Y EDAD:** En relación a la edad, se **observa menor percepción de discriminación (5 puntos) entre las personas menores de edad (entre 14 y 17 años) con respecto al promedio, y mayor percepción entre los mayores de 65 años**. Un 88% de los menores de edad percibieron discriminación, frente al promedio del 93%. Todas las personas mayores de 65 entrevistadas (8 personas) percibieron dicha discriminación.
 - **DISCRIMINACIÓN Y NACIONALIDAD/PAÍS DE ORIGEN:** Según los datos recogidos, **la nacionalidad y el país de origen pueden tener algún tipo de incidencia en la autopercepción de discriminación**. De este modo, un 9% de las personas con nacionalidad española y un 11% de las personas de origen español no percibieron discriminación frente al 7% de promedio general. Este promedio se mantiene en las personas con origen y/o nacionalidad marroquí. Por tanto, **hay, al menos sensiblemente, más personas no españolas que se sienten discriminadas que las españolas de origen o nacionales**.
- “En España, según los datos del Ministerio de Igualdad, a lo mejor si se analiza por nacionalidades, quizá sea la marroquí la más estigmatizada. La situación discriminatoria para la población marroquí se centra fundamentalmente en el acceso a la vivienda y en el ámbito del trabajo.”
- Trabajador de entidad social. Madrid
- **DISCRIMINACIÓN Y TIEMPO DE PERMANENCIA EN ESPAÑA:** Según los datos recabados, **en general, cuanto más tiempo se lleva residiendo en España, la autopercepción de la discriminación es menor, excepto para aquellas personas encuestadas que llevaban entre 6 meses y 2 años residiendo en España, al tiempo de realizar la encuesta**. Para este segmento, en torno a un 14% declaró no

haberse sentido discriminado/a frente al promedio general de un 7%.

Especial mención merece el **análisis de la discriminación por territorio de estudio**. A continuación, se presenta una gráfica relacionada:



Según los datos que arroja la encuesta, las comunidades autónomas en las que la percepción de la discriminación ha sido plena, es decir, donde el 100% de las personas entrevistadas contestaron afirmativamente a la pregunta filtro, son:

- Ceuta.
- Navarra.
- País Vasco.
- Murcia.

En cambio, aquellas donde menos personas contestaron haber percibido discriminación son, por este orden:

- Comunidad Valenciana 79%.
- Andalucía 84%.
- Canarias 86%.
- Melilla 88%.

Es preciso mencionar que, si bien los datos se extraen del total de la muestra y la misma se estima representativa del universo, sería conveniente profundizar en el mismo, a través del diseño de una investigación orientada directamente a evidenciar y medir las características particulares de las manifestaciones y expresiones discriminatorias por territorio, así como sus factores de incidencia localizados.

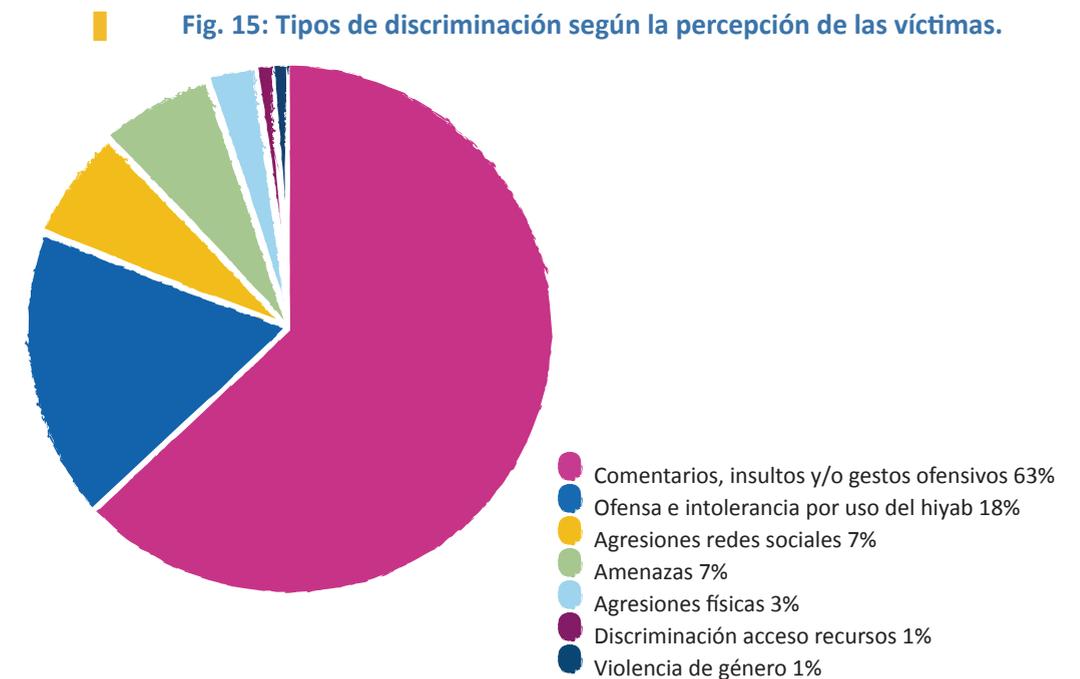
“Muchas mujeres musulmanas de mi zona que utilizamos autobuses hemos tenido que aguantar comentarios racistas en varias ocasiones de parte de algunos conductores, así como miradas despectivas. Una vez, un conductor nos recriminó por hablar entre amigas en árabe diciendo que como estábamos en España pues había que hablar en castellano o `que nos fuéramos a nuestro país (...)`. Estas cosas suelen pasar mucho con las mujeres musulmanas extranjeras primero por la vestimenta y segundo porque la gente se atreve a meterse con ellas porque no saben defenderse, bien por la barrera del idioma o por miedo a hablar en público y entrar en conflicto.”

Mujer, 43 años. Valencia

A continuación, presentamos algunos hallazgos en relación a **cómo se manifiesta y caracteriza la discriminación islamófoba**.

En España, **8 de cada 10 víctimas de islamofobia sufren comentarios, insultos y gestos ofensivos y/o alguna forma de ofensa e intolerancia por uso del hiyab, siendo estas dos formas de discriminación las más predominantes**. En tercer y cuarto lugar se encuentran las conductas y agresiones islamófobas a través de las redes sociales y las amenazas, con un 7% de los casos.

En la siguiente gráfica se observa una fotografía de la composición de la discriminación y odio islamófobo en nuestro país, de acuerdo a la percepción de las víctimas encuestadas:



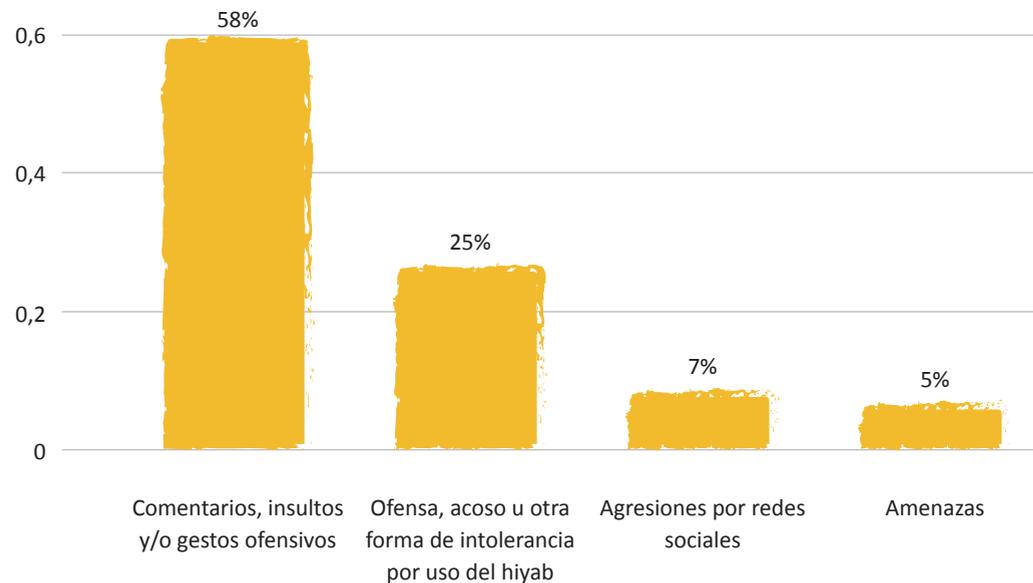
Tanto hombres como mujeres musulmanas sufren mayoritariamente comentarios, insultos y/o gestos ofensivos: en un 72%, en el caso de los hombres y en un 58%, en el caso de las mujeres. Un dato destacable es que las personas mayores de 65 años sufren menos comentarios e insultos ofensivos y más amenazas y agresiones físicas, en relación a la media.

“Llevo muchos años siendo musulmán y trabajo como profesor en un centro educativo de primaria. Recuerdo que un día la directora de mi centro le arrancó el pañuelo a una niña pequeña y le dijo que volviera por este al salir, a partir de las 14h de la tarde. Que eso se lo tenía que poner en su casa y que en el centro eso no era permitido (...) Aunque no parezca, hay mucha islamofobia. En una autoescuela he escuchado varias veces a mujeres que llevan hiyab, que han sufrido comentarios como ‘si no te quitas ese pañuelo, nada de lo que te explico te va a entrar en la cabeza’. O en el paso de cebrá por ejemplo muchas veces lo que ocurre es que cuando ven a una persona musulmana le piden que pare porque es musulmana, sobre todo a mujeres porque llevan hiyab. Parece absurdo pero es cierto”.

Hombre, 69 años. Melilla.

En relación a la islamofobia de género, una de cada cuatro agresiones que sufre una mujer musulmana en España se produce como consecuencia del uso del hiyab. Este tipo de discriminación y/o conducta de odio afecta a mujeres de todas las edades, sin embargo, se observa mayor predominancia entre las mujeres jóvenes menores de 29 años y mayores de 65.

Fig. 16: Tipos de discriminación islamófoba sufrida por mujeres.

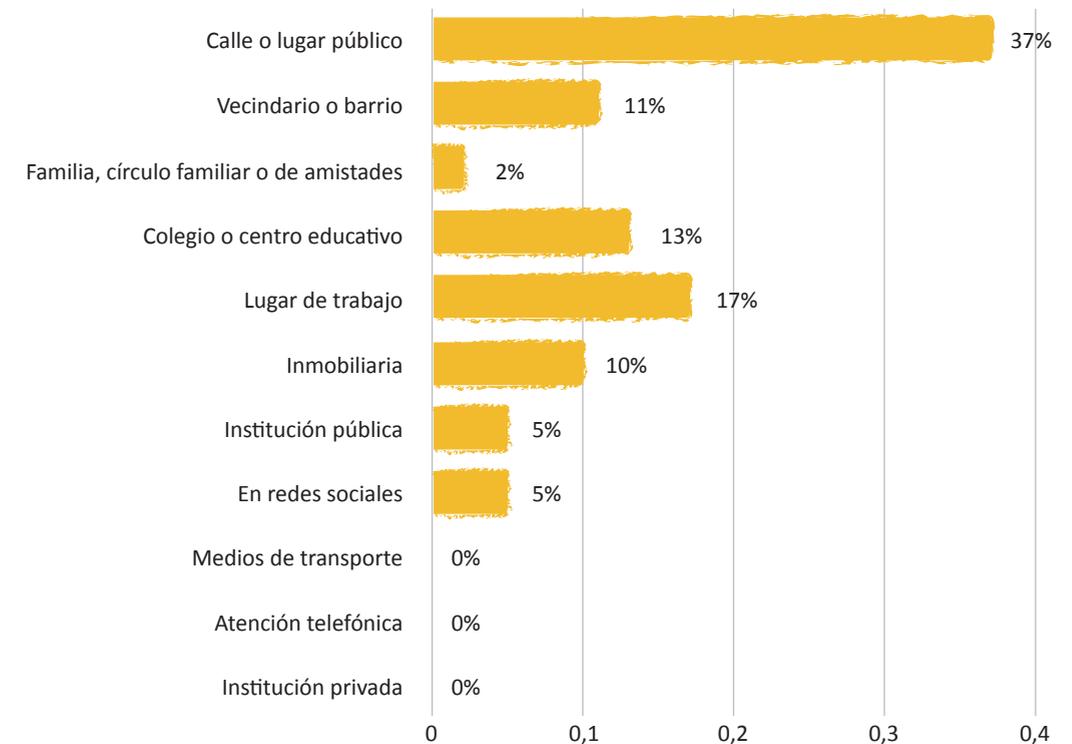


“Los dueños del piso donde estábamos finalmente no querían renovar el contrato con mi familia. Por lo cual nos vimos obligados a permanecer en un hotel durante un mes mientras buscábamos alquiler. Tocaba en pleno curso académico por lo que eso me perjudicó en mi salud mental y por ende en mi rendimiento académico. Algunas agencias decían que no tenían casa o directamente no querían alquilar a los marroquíes. Incluso en las viviendas de protección social nos encontramos con cierto racismo.”

Mujer, 22 años. Cataluña.

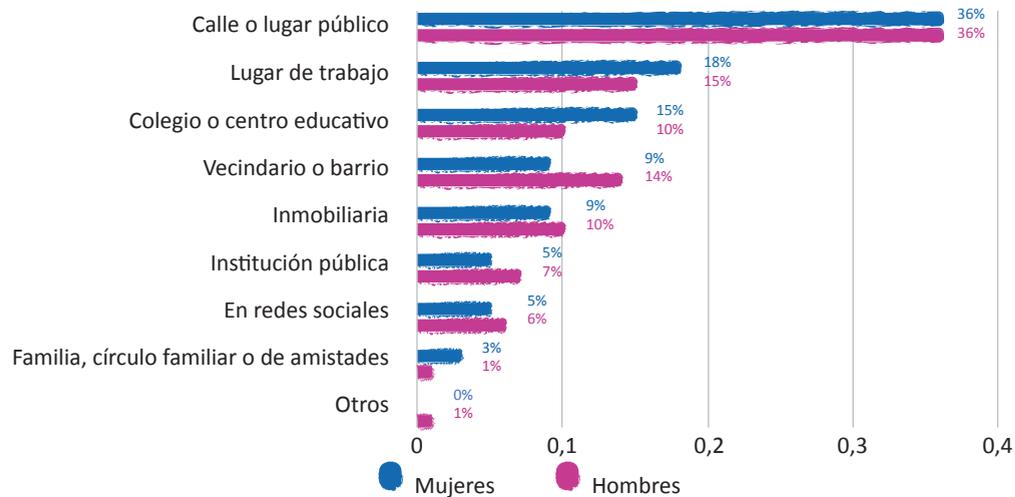
En relación al lugar o contexto en el que se producen más agresiones hacia las personas musulmanas o leídas como tal, son: la calle o lugar público (36%), el sitio de trabajo (17%) y el colegio o centro educativo (13%).

Fig. 17: Contextos en los que se manifiestan las agresiones islamófobas.



Proporcionalmente, en relación con el contexto, las mujeres musulmanas refieren haber sufrido islamofobia en el lugar de trabajo, el centro educativo y también en su círculo familiar y de amistad, en más ocasiones, respecto a los hombres encuestados quienes, en cambio, han expresado haber recibido dicha discriminación mayoritariamente en el espacio vecinal, a través de las redes sociales y en su relación con las instituciones.

Fig. 18: Comparación de contextos en los que hombres y mujeres sufren discriminación islamófoba.

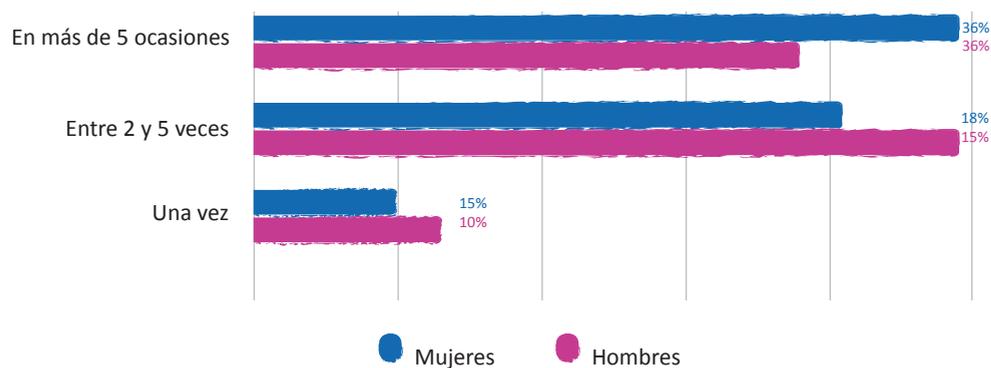


Un dato interesante es que las personas menores de edad identifican haber sufrido islamofobia en mayor grado entre su círculo familiar o de amistades que en redes sociales, mientras que en el caso de las personas jóvenes de 18 a 29 años sucede al revés.

En cuanto a la frecuencia de las agresiones, la discriminación por islamofobia no es un hecho aislado. Las víctimas suelen ser reiteradamente agredidas. De hecho, **9 de cada 10 personas que fueron encuestadas declararon haber sufrido algún tipo de discriminación y/o conducta de odio en más de una ocasión.**

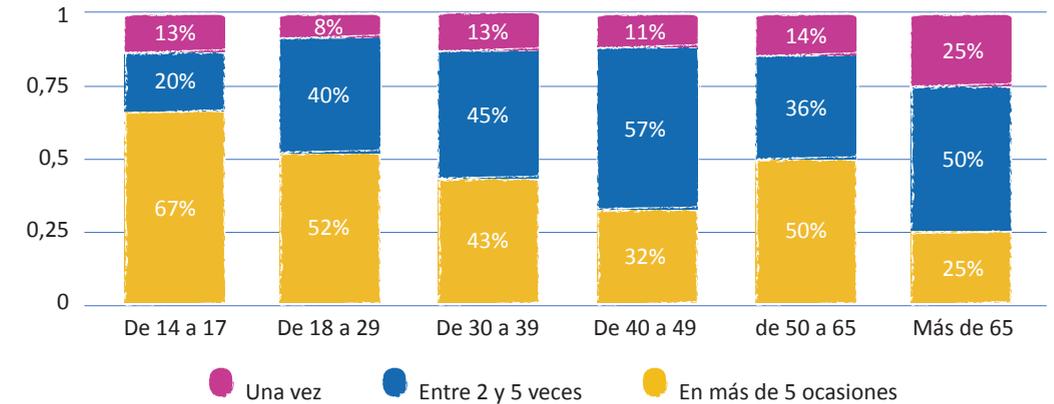
Las mujeres musulmanas manifiestan de forma predominante haber sido discriminadas en más de 5 ocasiones, mientras que los hombres declaran haberlo sido entre 2 y 5 veces.

Fig. 19: Comparación. Frecuencia con la que hombres y mujeres manifiestan haber sufrido discriminación.



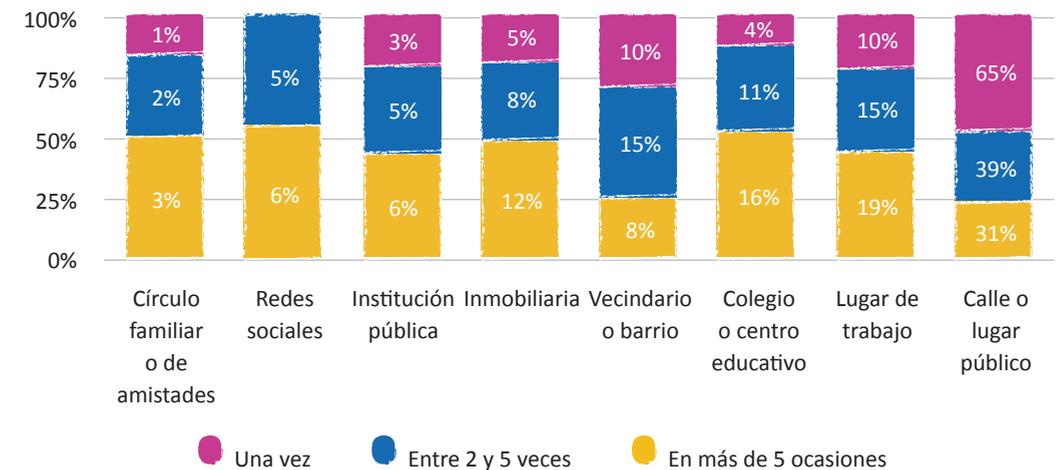
Un 67% de las personas menores de edad y un 52% de las personas entre 18 y 29 años manifestaron haber sufrido islamofobia en más de 5 ocasiones, siendo las personas jóvenes más frecuentemente victimizadas que las personas adultas. Estos datos indican que las personas jóvenes son victimizadas con mayor frecuencia que las personas adultas.

Fig. 20: Frecuencia de la discriminación por edad.



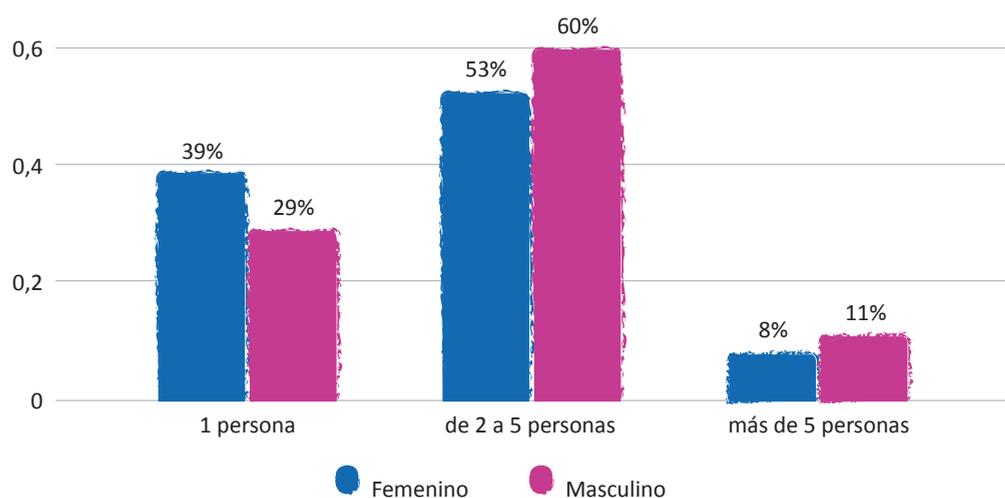
Un 65% de los casos de discriminación aislada, es decir, aquellos que solo han ocurrido 1 vez, se sitúan en el espacio público. Las personas encuestadas han expresado de forma mayoritaria que los incidentes islamófobos tienen lugar en este medio por encima de otros contextos. En el lugar de trabajo, el centro escolar o las redes sociales las discriminaciones islamófobas son reiteradas y se producen de 2 a 5 veces, en la mayor parte de los casos. La convivencia en espacios comunes, la relación o conocimiento previo o el contacto diario no evita ni reduce la islamofobia, si no se trabaja expresamente en ello.

Fig. 21: Lugar/contexto de discriminación por frecuencia.



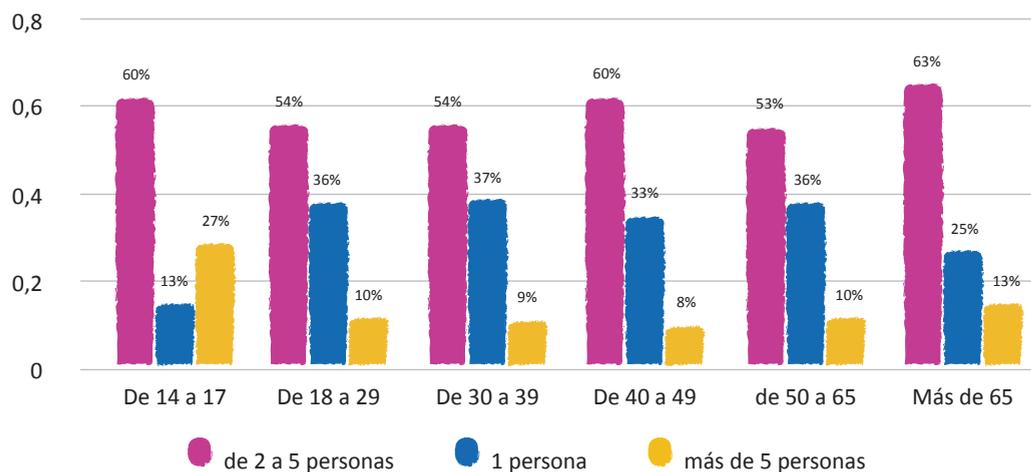
Por otro lado, en relación al número y género de las personas que ejercen un determinado acto discriminatorio o de odio islamófobo, la conducta más frecuente es la ejercida por un grupo de 2 a 5 personas. No obstante, se observa, por una parte, que las mujeres encuestadas sufren proporcionalmente más discriminación u odio procedente de una sola persona autora de la agresión o conducta islamófoba. Por otra parte, los hombres sufren proporcionalmente más discriminación en "grupo" frente a las mujeres.

Fig. 22: Número de personas agresoras, por género de la víctima



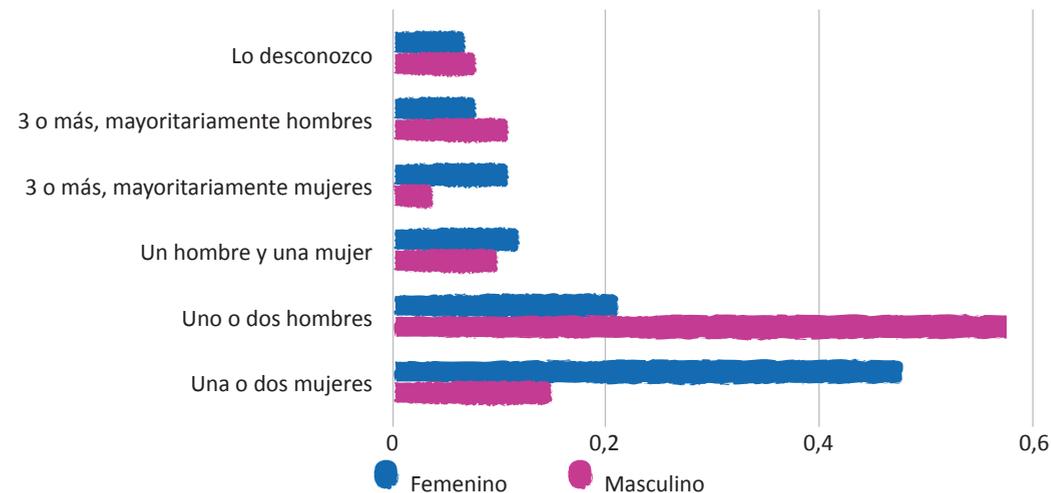
Un dato especialmente preocupante es que las personas menores de edad sufren proporcionalmente mayor discriminación grupal que las personas adultas. Estas agresiones se llevan a cabo, mayoritariamente, por grupos de más de 5 personas.

Fig. 23: Número de personas agresoras, por edad de las víctimas.



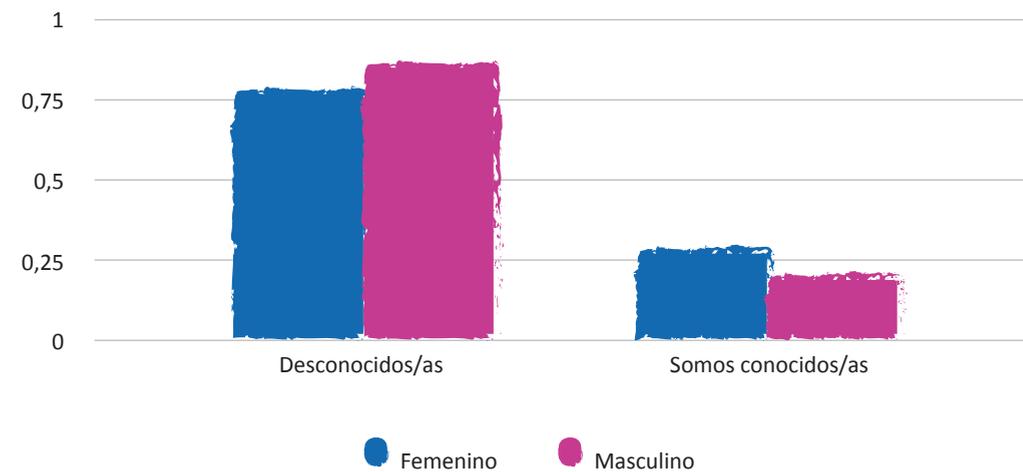
Asimismo, las mujeres musulmanas encuestadas sufren más agresiones islamófobas cuyas autoras son 1 o 2 mujeres, mientras que los hombres musulmanes encuestados afirman ser habitualmente agredidos por 1 o 2 hombres.

Fig. 24: Género de la persona y número de personas que cometen la agresión, por género de la víctima.



Aunque la mayor parte de los casos de islamofobia tiene una **autoría desconocida** (promedio del 78%), **proporcionalmente los hombres reciben más islamofobia de este tipo que las mujeres, y viceversa; las mujeres reciben proporcionalmente más islamofobia desde personas conocidas** (un 25%) con respecto a la que reciben los hombres (un 17%).

Fig. 25: Relación entre víctima y persona agresora, por género de la víctima.



En este sentido, las personas jóvenes así como las mayores de 65 años son discriminadas por personas que conocen o forman parte de su entorno, especialmente menores de edad. En este último caso, en un 53% de las ocasiones conocen a las personas que les agreden frente a un 20% de media.



7.2 Análisis de la denuncia formal y los procedimientos de protección y/o persecución penal incoados

7.2.1 Análisis de la denuncia y la infradenuncia

En este primer subapartado, realizamos un análisis más exhaustivo sobre los casos de odio y discriminación denunciados, a partir de las encuestas realizadas a víctimas. En concreto, analizamos cómo se comporta la variable denuncia con relación a otras variables, como el género, la edad, el país de origen o nacionalidad y la comunidad autónoma de residencia, entre otras.

Este ejercicio a su vez nos arroja un interesante análisis sobre la infradenuncia, puesto que constituye la otra cara de la moneda. Metodológicamente preferimos realizar ambos análisis en este apartado para generar una reflexión más coherente sobre cómo se manifiesta la infradenuncia según las características de las víctimas y de sus proyectos migratorios (en caso de tenerlos), o según otros aspectos que pueden incidir de alguna forma en la toma de decisión de denunciar o no los hechos que se sufren. El análisis de información arroja resultados relevantes, a tener en cuenta en espacios de decisión de políticas públicas, programas y proyectos. Esta información se dirige a mejorar los recursos y el diseño de acciones de promoción de la denuncia. Para ello, es necesario observar los factores que inciden en la decisión de la víctimas de no denunciar.

A continuación, destacamos algunos testimonios expresados por personal de Adminis-

traciones Públicas:

“No conocen las instituciones, derechos y recursos de los que disponen, y mucho menos si no tienen documentación. En esos casos el miedo los paraliza a la hora de denunciar. En casos de situación administrativa irregular no se acude a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado por miedo. En otros casos, por normalización de las conductas o por miedo a perder el trabajo. En otros, porque la discriminación viene del vecindario y no pueden trasladarse.”

(Trabajadora de entidad social. Murcia)

“Las víctimas en muchas ocasiones tienen miedo, desconfían de la policía y de la Administración de Justicia. En otras ocasiones se encuentran en una situación administrativa irregular. También ignoran dónde y cómo denunciar, o tienen miedo a posibles represalias. También en muchas ocasiones denuncian cuando ya ha transcurrido mucho tiempo tras la comisión del hecho, lo que conlleva mayor dificultad para encontrar testigos que sustenten una acusación.”

(Trabajador de la Administración de Justicia. Madrid)

“El hecho de estar en una situación de exclusión social, en términos de acceso a recursos o de nivel de precariedad, influye. No es lo mismo ser una familia con recursos socioeconómicos, que no, así como el hecho de tener unas capacidades mínimas para poder acceder a estos derechos ligados a la denuncia. Todo esto influye en la autopercepción como víctima. Al ser la parte musulmana de la ciudad la más vulnerable en estos términos, esto paraliza a la hora de denunciar.”

(Cargo en Administración Pública. Melilla)

La infradenuncia en casos de odio y/o discriminación hacia personas musulmanas o leídas como tales se sitúa en un 93,6% del total de los casos. Es decir, sólo un 6,4% de las víctimas pone su caso de discriminación en conocimiento de las autoridades competentes (Policía, Juzgado, etc.), a través de una denuncia formal, su situación de sufrimiento y desprotección ante una agresión islamófoba. **Ninguna de las personas encuestadas menor de edad denunció** los hechos de los que fue objeto (15 en total).

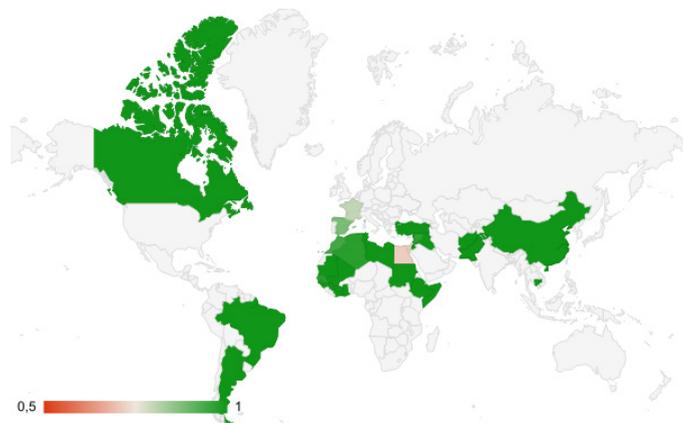
Comparativamente, la infradenuncia es levemente inferior, un punto de diferencia, en el caso de los hombres que son aquellos que más denuncian.

El porcentaje de infradenuncia en el caso de personas españolas de origen y/o nacio-

nalizadas disminuye entre 5 y 6 puntos en relación al promedio general. Es decir, **las personas españolas recurren en mayor medida a interponer una denuncia** en caso de sufrir discriminación por islamofobia con respecto a las no españolas. En concreto, las personas españolas de origen denuncian en **un 12% de los casos y las nacionalizadas en un 11%, frente a un 6% del promedio general.**

El porcentaje de infradenuncia en el caso de personas de origen y/o nacionalidad del resto de países más representativos en la encuesta realizada está sensiblemente por encima de la media general. Estos países, así como su porcentaje de infradenuncia y su comparativa con respecto al promedio general y el de las personas españolas de origen o nacionalizadas, se recogen en las siguientes gráficas:

Fig. 27: Porcentaje de infradenuncia por país de origen de la víctima.



Afganistan 100%	Costa de marfil 100%	Guinea-bissau 100%	Palestina 50,00%
Argelia 97,22%	Egipto 71,43%	Iraq 100%	Senegal 97,06%
Argentina 100%	España 88%	Jordania 100%	Siria 96,67%
Armenia 100%	Etiopía 100%	Libia 100%	Somalia 100%
Brasil 100%	Francia 80,00%	Mal 100%	Sudan 100%
Camboya 100%	Gambia 100%	Marruecos 94,44%	Tunez 100%
Canada 100%	Ghana 100%	Mauritania 100%	Turquía 100%
China 100%	Guinea 100%	Pakistán 100%	

Las comunidades autónomas en las que la infradenuncia por discriminación islamófo-ba se sitúa en un 100% son Aragón, Castilla-La Mancha, Cantabria y Navarra. Ninguna de las personas encuestadas procedentes de dichos territorios interpuso denuncia por dichos motivos.

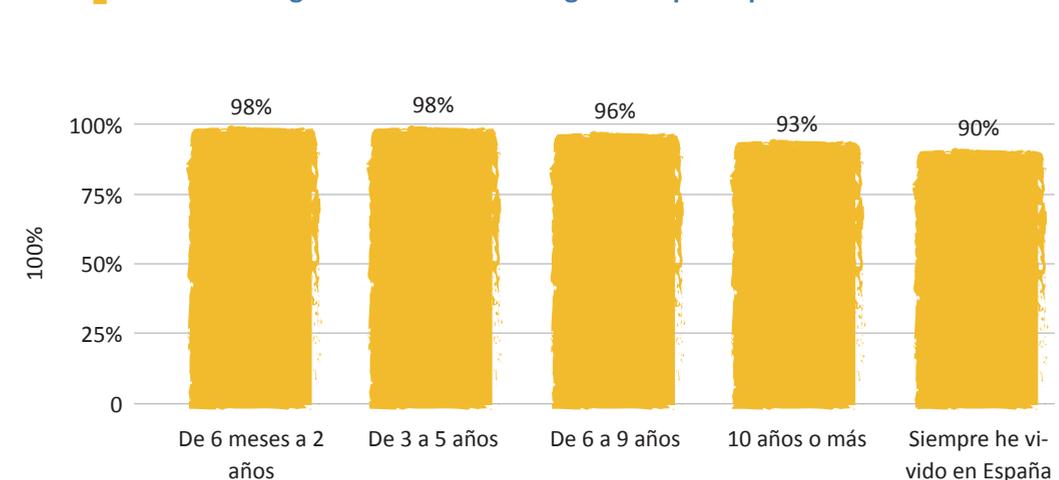
De lo contrario, las comunidades autónomas en las que la infradenuncia se sitúa por debajo de la media son: Baleares (70%), Castilla y León (83%), Canarias (87%), Murcia (90%), La Rioja (91%) y Catalunya (93%). Es decir, más personas procedentes de dichos territorios interpusieron una denuncia frente a las que no lo hicieron, teniendo en cuenta la media nacional.

En la siguiente tabla se recogen los datos antedichos:

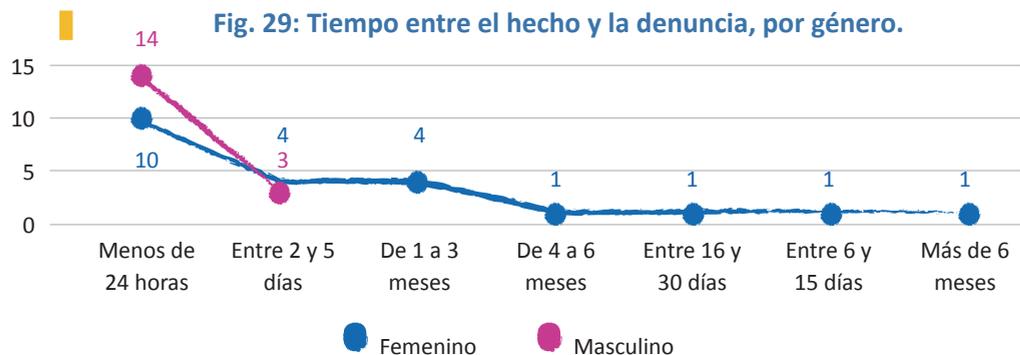
COMUNIDAD AUTÓNOMA	INFRADENUNCIA
Aragón	100%
Castilla-La Mancha	100%
Cantabria	100%
Comunidad Foral de Navarra	100%
Ciudad Autónoma de Melilla	97%
Principado de Asturias	97%
Ciudad Autónoma de Ceuta	97%
Comunitat Valenciana	97%
Extremadura	97%
Galicia	97%
Andalucía	94%
Comunidad de Madrid	94%
País Vasco	94%
Catalunya	93%
La Rioja	91%
Región de Murcia	90%
Canarias	87%
Castilla y León	83%
Illes Balears	70%
TOTAL GENERAL	94%

Por otro lado, la infradenuncia desciende sensiblemente conforme se eleva el tiempo de permanencia en España de la persona agredida. A más tiempo de permanencia, más propensión a denunciar, tal y como se visualiza en la siguiente gráfica:

Fig. 28: Infradenuncia según tiempo de permanencia.



En relación al periodo que transcurre entre el acaecimiento de los hechos y la interposición de la denuncia, aproximadamente un 80% de las personas que denunciaron, lo hicieron en los primeros 5 días desde los hechos, y la mayor parte de estas en las primeras 24 horas. Sin embargo, sólo las mujeres lo hacen transcurrido ese periodo, la mayor parte de éstas entre 1 a 3 meses desde los hechos. Las personas menores de 40 años suelen mayoritariamente denunciar durante las primeras 24 horas.



En relación a la orientación y/o el acompañamiento a las víctimas por parte de alguien de su entorno directo durante el proceso, los datos que arroja la encuesta resultan muy interesantes en relación a posibles factores de protección frente a la discriminación por islamofobia.

El análisis de las respuestas dadas a la pregunta ¿Le orientó y/o acompañó a recibir atención legal, psicológica etc... alguien de su entorno (familiar, amigo/a, vecino/a, conocido/a, líder o miembro de su comunidad religiosa...)? Ofrece resultados diametralmente opuestos entre las personas que sí denunciaron con respecto a las que no lo hicieron, conforme se puede observar en las siguientes gráficas:

Fig. 30: Orientación y/o acompañamiento a personas que sí denunciaron.

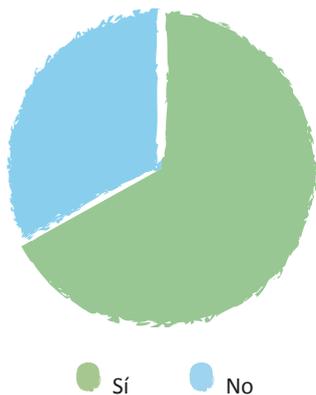
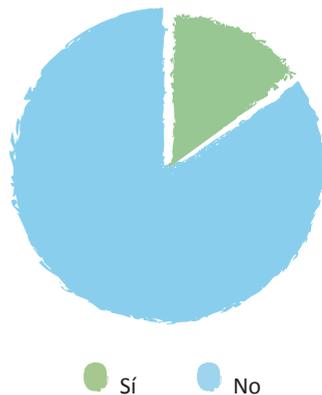


Fig. 31: Orientación y/o acompañamiento a personas que no denunciaron.



Cabe señalar que las víctimas que sí denunciaron recibieron apoyo y fueron acompañadas en un 67% de los casos, mientras que las personas que no denunciaron recibieron orientación y acompañamiento en un 15% de los casos. Cuando se indaga sobre la hipótesis del acompañamiento como factor ligado a la denuncia formal, el porcentaje aumenta: **El 65% de las personas que no denunciaron por falta de acompañamiento, de haberlo recibido, sí denunciarían.**

“Un día fui a denunciar algo y en la comisaría los agentes que me atendieron me empezaron a preguntar cosas que no tienen nada que ver con mi denuncia o con el caso. Preguntas como ‘usted si no trabaja ¿entonces vive de ayudas?’ ‘¿por qué llevas eso en la cabeza?’ ‘si no trabaja ni tiene ayudas ¿está viviendo a costa de su marido entonces?’”

Mujer, 46 años. La Rioja.

7.2.2 Análisis de la discriminación (tipo, frecuencia, autoría, género de la víctima) en relación con la infradenuncia

En este subapartado, analizamos de forma pormenorizada si el nivel de infradenuncia varía en función de las características de la agresión recibida.

Recordemos que la islamofobia en España se manifiesta en un 63% de los casos a través de comentarios, insultos y/o gestos ofensivos, y en un 18% a través de ofensas, acoso, hostigamiento u otra forma de intolerancia hacia las mujeres musulmanas por uso del hiyab. En tercer lugar, con un 7%, la agresión proviene de las redes sociales.

En este sentido, las agresiones por redes sociales tienen un nivel de infradenuncia sensiblemente inferior, incluso cuando se sufren en conjunto con otras actitudes, es decir, este tipo de agresión a través de redes se suele denunciar con mayor frecuencia frente a otros tipos como los comentarios, insultos y/o gestos ofensivos o las ofensas por el uso del hiyab. Y destaca un dato muy relevante en cuanto a las ofensas verbales recibidas por el uso del hiyab: el nivel de infradenuncia por esta última causa es pleno. En ninguno de los 21 casos encuestados (sin coincidir con otro tipo de ofensa), se interpuso denuncia por parte de la mujer agredida.

En la siguiente tabla se puede visualizar el nivel de infradenuncia, de forma comparada, y según el tipo de conducta islamófoba que se sufrió, de forma aislada o en conjunto con otras expresiones:

INFRADENUNCIA POR TIPO DE AGRESIÓN ISLAMÓFOBA (SIMPLE O MÚLTIPLE) SUFRIDA	INFRADENUNCIA	DENUNCIA
Ofensa, acoso, hostigamiento u otra forma de intolerancia por uso del hiyab	100%	0%
Comentarios, insultos y/o gestos ofensivos	98%	2%
Comentarios, insultos y/o gestos ofensivos. Ofensa, acoso, hostigamiento u otra forma de intolerancia por uso del hiyab	97%	3%
Comentarios, insultos y/o gestos ofensivos, amenazas	95%	5%
Promedio general	94%	6%
Comentarios, insultos y/o gestos ofensivos, amenazas, agresiones por redes sociales	90%	10%
Comentarios, insultos y/o gestos ofensivos, agresiones por redes sociales	82%	18%
Agresiones por redes sociales	75%	25%

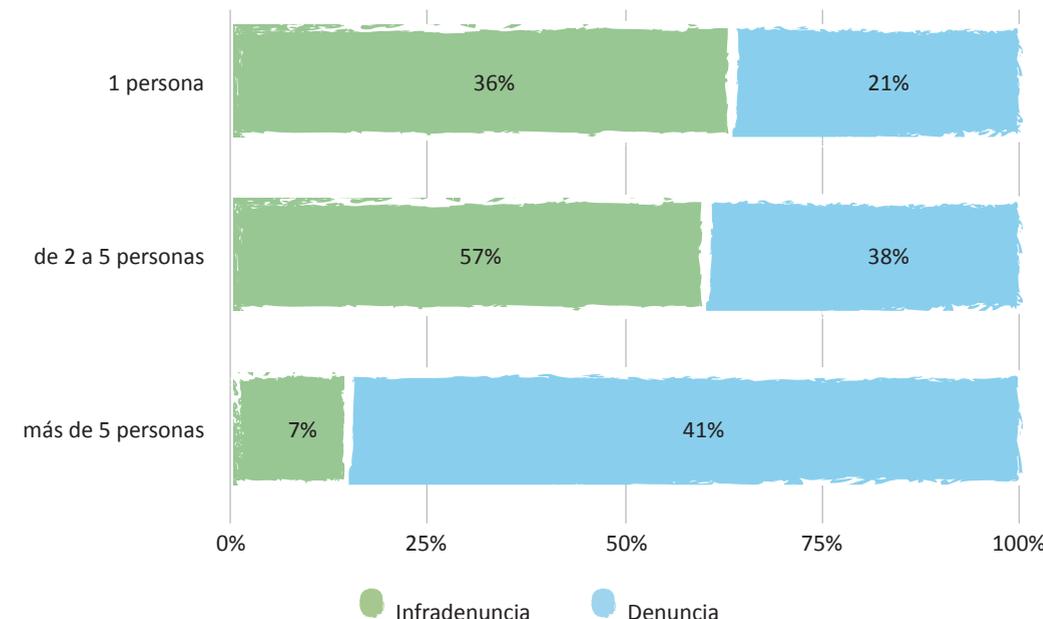
Cuando analizamos la variable frecuencia de los hechos en relación a la infradenuncia, el nivel de infradenuncia disminuye a medida que sube la frecuencia de la agresión o conducta islamófoba (a partir de 6 o más ocasiones).

Fig. 32: Relación entre la frecuencia de las agresiones y la infradenuncia.



En aquellos casos en los que determinada agresión islamófoba es cometida por más de 5 personas, el nivel de infradenuncia desciende significativamente en aquellos casos con respecto al promedio. El 41% de las personas encuestadas que denunció lo hizo al sufrir una agresión por parte de más de 5 personas.

Fig. 33: Relación entre número de personas que cometen el hecho islamófobo y la infradenuncia.



Y el nivel de infradenuncia sigue disminuyendo cuando la víctima desconoce a la/s persona/s que cometen la agresión. En este caso las personas que denuncian son mayoritariamente mujeres.

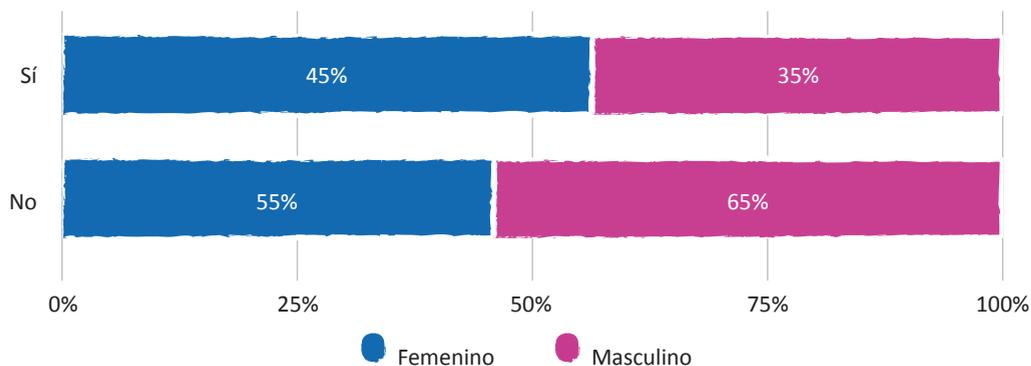
7.2.3 Análisis de la respuesta de las instituciones

En este apartado, profundizaremos en la respuesta dada por las instituciones competentes para atender, proteger y perseguir las conductas discriminatorias o de odio con motivación islamófoba, a partir de la percepción de las víctimas.

Aproximadamente **un 80% de las personas que denunciaron los hechos de los que fueron víctimas acudió a la Policía** (Nacional, Local o Mossos). Aproximadamente la mitad de las personas que denunciaron (56%) acudieron a la Policía Nacional.

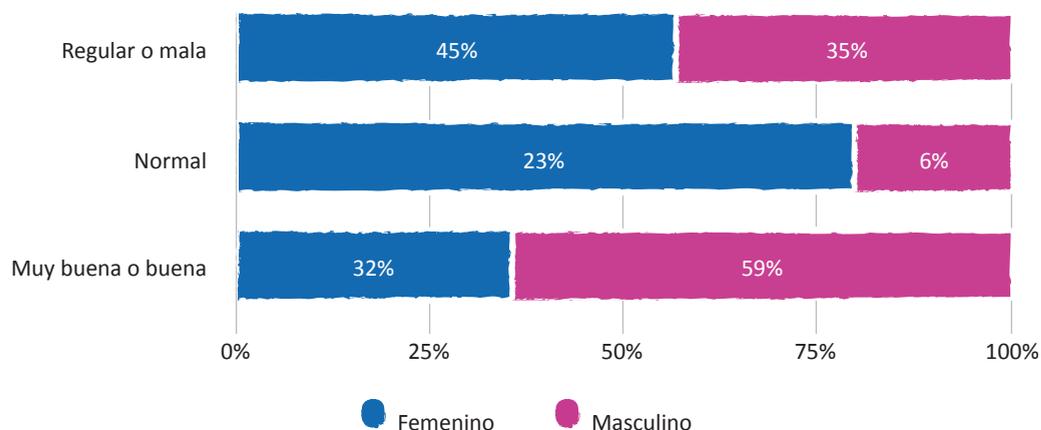
El análisis de la valoración de la atención recibida por género arroja datos interesantes. **Un 55% del total de las mujeres encuestadas manifestaron no haber recibido información adecuada** sobre la discriminación sufrida en la institución a la que acudió, mientras que los **hombres declararon sí haberla recibido de forma mayoritaria, en un 65%**.

Fig. 34: ¿Le ofrecieron una información adecuada en la institución donde interpuso la denuncia?



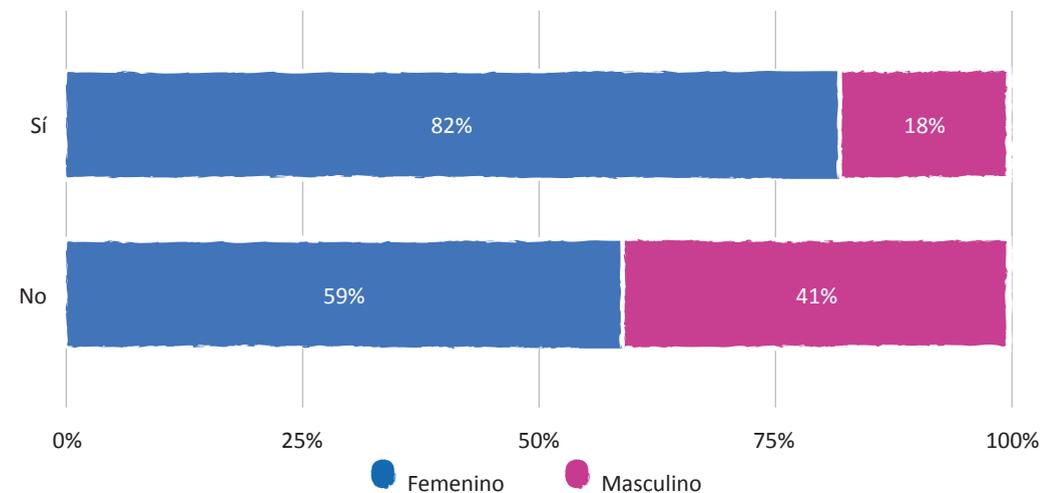
La tendencia se repite en siguientes preguntas relacionadas con la calidad de la atención recibida. En general, los hombres encuestados señalan haber recibido una información adecuada, haberse sentido atendidos y protegidos y haber obtenido una respuesta pertinente y ágil en mayor medida que las mujeres. Y esta tendencia se mantiene cuando se pide valorar en general la atención recibida. Por una parte, los hombres mayoritariamente califican la atención como buena o muy buena (un 59%) mientras que, por otra, las mujeres encuestadas perciben que la atención fue mala o regular (45%) y, en menor medida, normal (23%). Es decir, 7 de cada 10 mujeres entrevistadas señalaron que la atención recibida fue normal, regular o mala, mientras que 6 de cada 10 hombres que fue buena o muy buena.

Fig. 35: Valoración de la atención recibida por género.



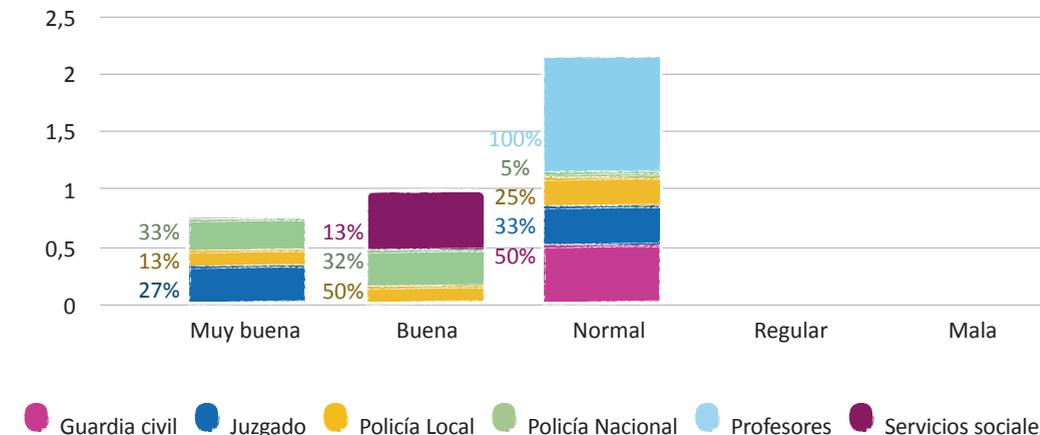
En relación con la anterior respuesta y ante la cuestión: ¿Volvería a acudir a dichas instituciones en caso de volver a sufrir un acto de discriminación?, solo el 18% se negó mientras que 4 de cada 10 mujeres encuestadas afirmó que no volvería a acudir a la misma institución para procesar su denuncia, en caso de sufrir una nueva agresión islamófoba.

Fig. 36: Interposición de denuncias reiteradas por género.



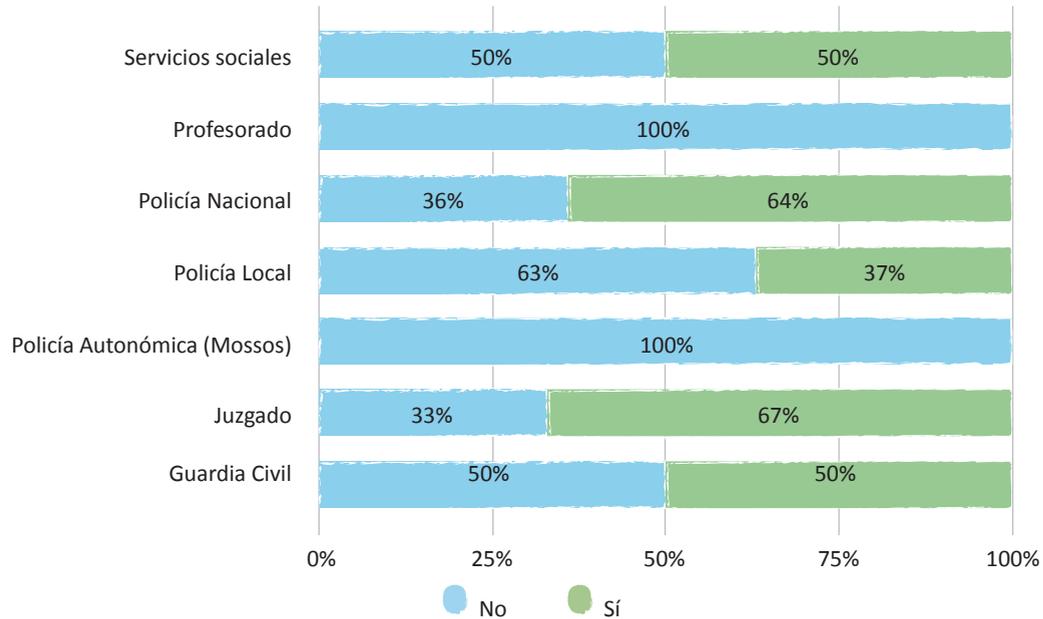
La valoración realizada por cada una de las instituciones implicadas en el proceso de denuncia nos conduce a algunos datos interesantes. La atención recibida por parte de las víctimas en la Policía Nacional es valorada como buena o muy buena en un porcentaje sensiblemente superior a la media (59% frente al 44% de media). Sin embargo, en el caso de la Policía Local sucede lo contrario, menos personas valoran la atención como buena o muy buena respecto al promedio (26% frente a 44%).

Fig. 37: Valoración de la atención recibida por institución.



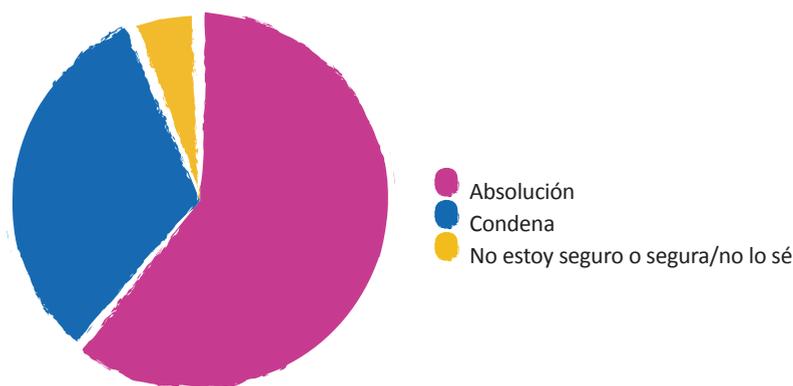
De igual forma, la percepción de una adecuada atención y protección es sensiblemente superior en los casos en que se denunció en la Policía Nacional con respecto al promedio general. En el caso de la Policía Local, sin embargo, sucede lo contrario, es decir, las víctimas perciben no haber sido atendidas y protegidas adecuadamente en mayor proporción que en otras instituciones.

Fig. 38: Percepción de la víctima sobre la atención recibida, por institución.



En relación a la derivación a otras entidades, las instituciones públicas informan o derivan los casos a otros organismos o entidades sólo en la mitad de los casos. El análisis por institución receptora de denuncia arroja que la Policía Local derivó más casos que la media y la Policía Nacional menos. En la mayor parte de los casos, la respuesta de los Cuerpos y Seguridad del Estado es eficaz en cuanto a la identificación de la persona o personas que realizaron presuntamente los hechos denunciados (62%). En cuanto a la celebración del juicio, prácticamente en la mitad de los casos se celebró el juicio (46%), de los cuales de forma mayoritaria (60%) se absolvió a la persona o personas identificadas.

Fig. 39: Resultado del juicio.



“El problema en estos casos más leves no es solamente la infradenuncia sino la desproporcionalidad de las penas impuestas en el 510 (prisión de 1 a 4 años) que hace que muchos jueces absuelvan en estos casos leves. En el tipo no existe pena de multa alternativa o de trabajo en servicios a la comunidad ni mecanismo de sustitución de penas. El caso se absuelve y no se da mayor seguimiento. Es preciso imponer alguna medida que sea reparadora para las víctimas y educadora para quienes agreden. En esta línea, la Justicia Restaurativa tiene todo un nicho de trabajo para minimizar la intervención del Derecho Penal en casos leves, pero dando respuesta a los casos.”

Trabajador de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Andalucía.

7.3 Causas de la infradenuncia y factores que inciden en la misma

“Cuando han tratado de interponer una denuncia suelen volver insatisfechos por no haber encontrado un espacio donde poder contar bien lo que les sucedió. Elementos como la barrera idiomática o el restar importancia a los hechos por parte de la Policía, hacen que no sean una buena experiencia.”

Técnica en entidad social. Extremadura.

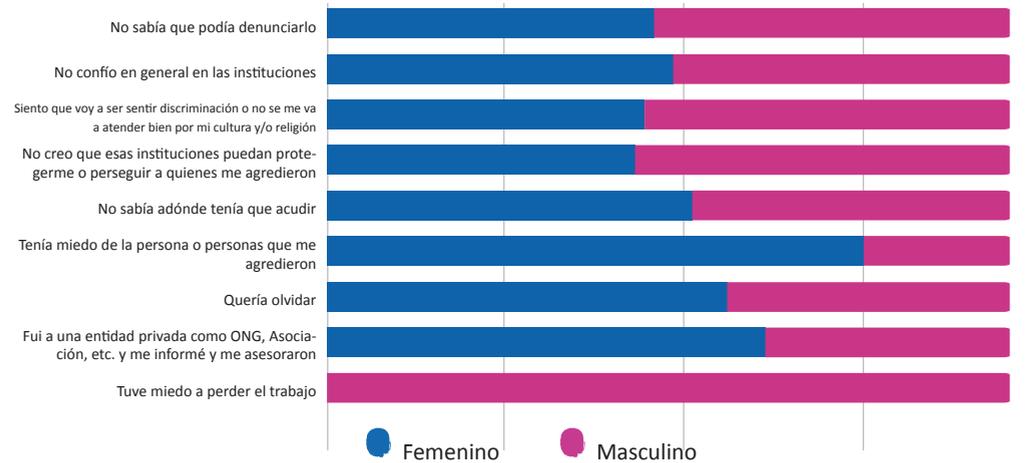
Las tres causas principales por las cuales no se denuncian los hechos de discriminación por islamofobia son: el desconocimiento por parte de la persona agraviada de que estos hechos pueden denunciarse (39,5%), la desconfianza general en las instituciones (15,2%) y la sensación de que la persona va a volver a ser discriminada o desatendida durante el proceso (13,5%).

Fig. 40: Causas de la infradenuncia en caso de discriminación por islamofobia.



Las mujeres musulmanas o leídas como tales declararon en mayor medida **tener miedo de las personas que les agredieron** como causa principal por la cual no denunciaron (86% de mujeres frente a un 14% de hombres). Aunque no se ofreció como respuesta, un 2,2% de las personas entrevistadas (17) manifestaron textualmente querer olvidar el incidente como causa principal.

Fig. 41: Causas de la infradenuncia por género.



En correspondencia con las causas de la infradenuncia, el grupo etario de 14 a 17 años ha señalado como principales impedimentos para denunciar el desconocimiento (47%), tal y como sucede entre los rangos de 40 a 49 años (47%) y de 50 a 65 años (46%). El grupo más joven de personas encuestadas también tiene una baja percepción de la capacidad de las instituciones para proteger a las víctimas y perseguir a los agresores (23,5%).

7.4 Impacto psicosocial de la discriminación islamófoba

“La gente no puede costear económicamente el servicio psicológico. En la seguridad social se puede acceder pero hay mucha demanda y las citas tardan mucho tiempo y además la falta de psicólogos musulmanes hace que la gente no acuda porque no se sienten entendidas.”

Mujer, 24 años. La Rioja.

“Es importante el acompañamiento y la ayuda psicológica porque por si solas a veces resulta complicado, sobre todo, cuando se llega al punto de sentir miedo o ver cómo no puedes avanzar por la discriminación. No son simples comenta-

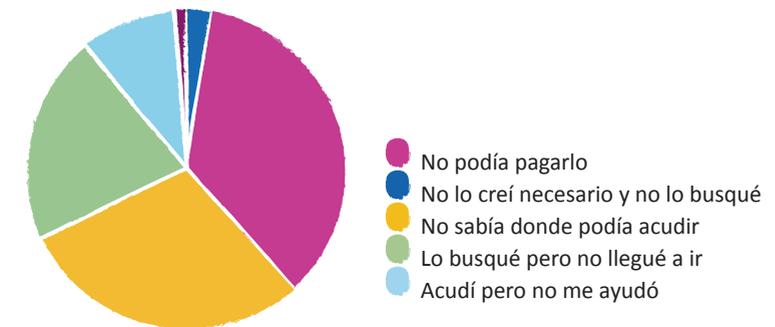
rios, ni días sueltos, es algo que duele.”

Mujer, 36 años. Ceuta.

En este apartado se amplía el análisis en relación al acompañamiento y la atención psicológica. Este se va a llevar a cabo en base a las respuestas de las 606 personas encuestadas que han señalado que sí se han sentido discriminadas, independientemente de si interpusieron denuncia o no.

La mayoría de las personas (75%) encuestadas han expresado que no necesitaron ayuda psicológica. De las personas que sí necesitaron apoyo psicológico y emocional, el 73,7% no tuvo ese acompañamiento profesional durante el proceso de denuncia que demandaban. De las personas que necesitaron apoyo psicológico y emocional, sólo el 5% participó en grupos de atención a víctimas.

Fig. 42: Causas relacionadas con la falta de acompañamiento psicológico a las víctimas de discriminación.



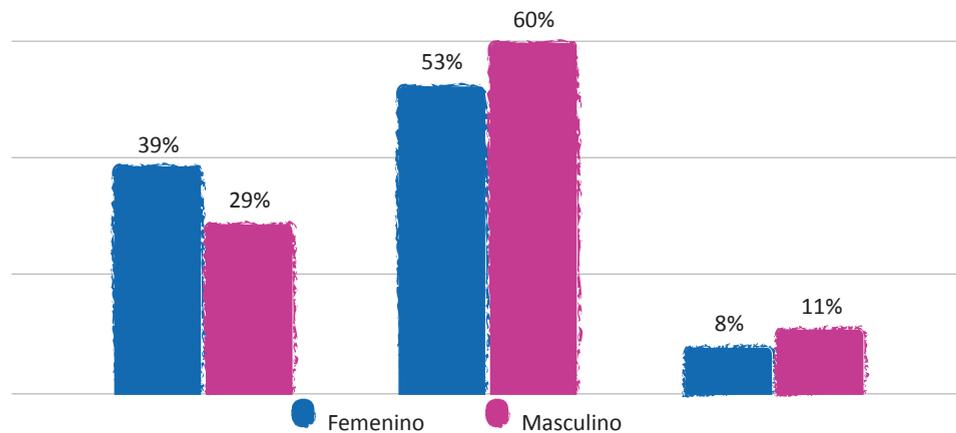
En cuanto a los **motivos por los que no han tenido acompañamiento psicológico**, la mayor parte de las personas encuestadas que han necesitado apoyo han declarado que la principal causa es “porque no podían pagarlo ni permitirselo” (49,6% del total). La tendencia en las respuestas se mantiene, siendo la respuesta “no lo creí necesario y no lo busqué” la segunda causa más frecuente (20,7%) junto con el desconocimiento de los recursos para denunciar (18,5%).

De las personas que denunciaron, un 58% declaró que sí le sirvió en su proceso de recuperación. Al desagregar la variable por género, observamos que la denuncia contribuyó al proceso de recuperación de los hombres en mayor medida que en el caso de las mujeres. Un 73% de los hombres declaró la utilidad de la denuncia frente a un 48% de las mujeres.

Por último, 3 de cada 4 personas que han sufrido discriminación consideran que se han recuperado totalmente de la agresión.

Más mujeres declaran haber evitado alguna vez acudir a ciertos lugares o eventos por temor a ser discriminadas y/o agredidas (55%) que los hombres (43%).

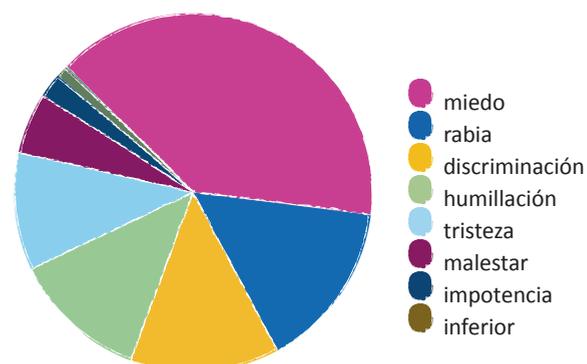
Fig. 43: Evitar acudir a determinados espacios por miedo a sufrir una agresión islamófoba, por género.



En relación a la edad, cuando observamos esta variable por edad observamos que las personas mayores de 65 años evitan acudir a determinados espacios mientras que las personas menores de edad tienden a lo contrario, es decir, a no dejar de ir a ciertos lugares por miedo a sufrir una agresión islamófoba.

Para concluir este apartado, referimos las palabras más utilizadas por las personas encuestadas. En esta nube de palabras que aumentan de tamaño según la frecuencia en que han sido expresadas por las víctimas de islamofobia, se aprecia que las palabras más repetidas son: "miedo" (130 veces), "rabia" (54 veces), "discriminación" (40 veces), "humillación" (39 veces), "tristeza" (38 veces), "malestar" (37 veces), "impotencia" (36 veces), "inferior" (34 veces), entre otras.

Fig. 44: Emociones asociadas a la agresión o discriminación islamófoba, según la percepción de las víctimas.



7.5 Comparación con investigaciones previas sobre la infradenuncia de delitos de odio en España y otros países

En este apartado se abordará de forma resumida la literatura revisada en comparación con algunos de los datos más relevantes del presente estudio. La comparación tiene por objeto identificar las características de este fenómeno de discriminación en el territorio español y, por otro, generar reflexión y recomendaciones para promover la colaboración institucional.

Si atendemos a la literatura revisada encontramos varios informes relevantes sobre investigaciones nacionales e internacionales que abordan la infradenuncia en los casos de delitos de odio. Tal como se planteó en el marco teórico de este informe, los datos facilitados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en relación a los delitos de odio no registran la islamofobia como una categoría propia, por lo que las denuncias y procedimientos incoados por delitos de odio con motivación islamófoba se subsumen en otras categorías, como el racismo, la xenofobia, las creencias o prácticas religiosas e incluso la discriminación por sexo/ género.

Los estudios que hasta el momento se han realizado en España sobre infradenuncia en casos de delitos de odio han sido relevantes, sin embargo, se han centrado en el estudio de la totalidad de los delitos de odio por cualquier motivo prejuicioso o de actos racistas en general.

Teniendo en cuenta estas limitaciones epistemológicas, destacaremos aquellos informes e investigaciones más relevantes en materia de infradenuncia de delitos de odio.⁵⁴

Comenzando con el anteriormente citado informe de la *Encuesta sobre delitos de odio* (2021), elaborado por la Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio, del Ministerio del Interior, un 89,24% de las personas encuestadas contestaron que no presentaron denuncia por el delito que sufrieron. Este porcentaje se encuentra en unos puntos por debajo de los resultados que ofrece el estudio que presentamos: la infradenuncia en casos de odio y/o discriminación por motivos de islamofobia, racismo y/o xenofobia hacia personas musulmanas o leídas como tales se encuentran en un 93,6% del total de los casos.

En ambos casos, son datos que se encuentran en consonancia con el porcentaje que ofrece la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) que sitúa la infradenuncia en el 80%. Las investigaciones de esta agencia que recogen diferentes delitos de odio revelan sistemáticamente el escaso número de denuncias entre diversos grupos, especialmente por parte de las comunidades LGBTIQ+, romaní, negra, musulmana y judía. Alrededor del 38% de las personas encuestadas que no denunciaron, declararon que los actos de acoso motivado por prejuicios eran demasiado leves o que la discriminación era cotidiana. La cifra correspondiente a las personas musulmanas

⁵⁴ Fundamental Rights Agency (FRA). *Encouraging hate crime reporting: the role of law enforcement and other authorities*, 2021.

asciende al 41% como lo refleja el informe de la FRA sobre delitos de odio.

En la *Encuesta sobre delitos de odio*, mencionada anteriormente, la principal razón por la que no contestaron fue porque pensaron que la policía no lo tomaría en serio (37,95%). Otras causas importantes fueron por desconfianza en la policía (24,62%), porque creían que la policía no habría entendido (22,56%), miedo a una posible represalia del autor (20%) o porque no sabían que podría ser un delito (20%).

Con respecto a nuestro estudio, hemos observado que los tres motivos principales por los cuales las personas encuestadas no han denunciado fueron porque no sabían que podían denunciarlo (40%), porque no confían en general en las instituciones y por último, por miedo de sufrir discriminación o por el hecho de que no se les vaya a atender bien por su cultura y/o religión (14%).

En nuestro estudio, con respecto a la edad de las personas víctimas de islamofobia, ninguna de las personas encuestadas menores de edad denunciaron los hechos de los que fue objeto. Donde más se ha señalado que se produce la infradenuncia, según las personas encuestadas, es la comprendida entre los 30 y 39 años con un porcentaje del 35%. Estos resultados son similares con respecto a la *Encuesta sobre delitos de odio*, donde aparentemente las personas de entre 18 a 30 años interpusieron menos denuncias.

La falta de confianza de algunas víctimas en las autoridades públicas agrava el problema. De igual forma, las investigaciones elaboradas por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea han demostrado que incluso en países con un alto número de delitos de odio registrados por la policía, existe una importante infradenuncia. Cuando las víctimas denuncian delitos de odio y acoso, lo hacen principalmente a la policía, sin embargo, las víctimas de los distintos grupos minoritarios afirman sistemáticamente que la falta de confianza en la policía es una razón importante para no denunciar. La mayoría de las personas expertas consideran que las víctimas son reacias a denunciar a la policía porque tienen sentimientos de miedo, culpa o vergüenza. Estos motivos se recogen en el *Informe Anual sobre Islamofobia: monitorización y análisis*, elaborado por la Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes del año 2022. Destacan las causas más frecuentes:

- El convencimiento de que todo es inútil.
- La desconfianza o miedo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- El miedo a posibles represalias, intimidación y una victimización secundaria.
- La falta de conocimiento de la ley.
- La vergüenza.
- La negación de la existencia de la motivación subyacente al hecho.
- El miedo a desvelar su orientación sexual, filiación étnica, religiosa o política.
- El temor a sufrir un arresto y/o la extradición.
- Los problemas de comunicación y desconocimiento de la lengua.

El informe titulado: *Análisis sobre las normas y recomendaciones de las organizacio-*

*nes internacionales, regionales y de la Unión Europea en materia de lucha contra la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia*⁵⁵ relaciona los factores de la infradenuncia con los siguientes motivos: el temor de las víctimas a represalias, nuevos ataques y atención no deseada; la falta de confianza de las víctimas en las personas funcionarias encargadas de hacer cumplir la ley; y el temor de las víctimas migrantes de que puedan comprometer su estatus legal o exponer su estado incierto o indocumentado.

Asimismo, en el *Informe Anual sobre el racismo en el Estado español*⁵⁶, se señala que el 38,6% de las personas entrevistadas no interpusieron una denuncia. En cuanto a la infradenuncia, se recoge que suele primar entre otras cuestiones, el miedo que la persona denunciante vaya a ser ignorada, la gente no se atreve o piensa que simplemente es una pérdida de tiempo y que se van a meter en más problemas. Por otro lado, el miedo a represalias y el gasto económico ligado a un procedimiento judicial que puede ser complicado y duro. También se apunta a los aspectos culturales como dificultad para interponer una denuncia y que en distintos países existe un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial en las actuaciones en torno a casos de la justicia en general o de la violencia racial en particular, debido al hecho de que la gran mayoría de estos casos carecen de una investigación, sanción y reparación efectiva como también afirman sucede en el Estado español. El primer obstáculo, en definitiva, es la falta de información por parte de las víctimas que desconocen el procedimiento para denunciar legalmente una agresión racista o cuando son víctimas del racismo. Como segundo obstáculo, la diferencia de trato percibida cuando se va a denunciar por ser una persona racializada.

En cuanto al *Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias*, arriba mencionado, Ahmed Shaheed, citado en los primeros apartados de este estudio, señala que observatorios de los derechos humanos y las comunidades afectadas, denuncian que los Estados “o bien carecen de mecanismos eficaces para vigilar y denunciar la discriminación contra los musulmanes, o bien son los principales culpables de esa discriminación”. Del mismo modo, añade que la escasa persecución y seguimiento que se hace de las ideologías de intolerancia hacia la comunidad musulmana conforma una de las grandes causas por las que la discriminación y la violencia que este colectivo sufre, no cesa de crecer. Pese a los esfuerzos institucionales, se reconoce que los delitos islamófobos siguen sin denunciarse. Este informe alerta de que ni el carácter público de las agresiones sufridas por población musulmana (el 60% de los incidentes que fueron denunciados se dieron ante la presencia de agentes de seguridad y vigilancia), ni la vulnerabilidad de las víctimas (el 57% de las mujeres que sufren estos delitos estaban solas) ayudan a disuadir a los perpetradores de estos actos.

55 M. Carmen Barranco Avilés (coord.). Análisis sobre las normas y recomendaciones de las organizaciones internacionales, regionales y de la Unión Europea en materia de lucha contra la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Universidad Carlos III de Madrid (2022). Enlace de acceso: https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento_0143.htm

56 Cecilia Themme Afan (coord.). SOS Racismo (2022). Enlace de acceso: <https://soseracismo.eu/wp-content/uploads/2023/01/20221229-Informe-2022.-Resumen-ejecutivo-1.pdf>

En 2021, el *Informe Europeo sobre islamofobia* alertó sobre la institucionalización de la islamofobia en el continente.⁵⁷ El documento señaló que países como Reino Unido y Francia se convirtieron en “los principales focos de odio antimusulmán e incidentes islamófobos”. Las campañas antimusulmanas de los partidos de extrema derecha en los Estados miembro de la UE dominan la discriminación contra las personas y comunidades musulmanas, indicando el citado informe que la persistencia del racismo antimusulmán se vincula con “el trasfondo de una tendencia general preocupante: el declive de la democracia liberal en Europa”. La islamofobia, según señala el informe, se normaliza y justifica en democracias liberales como Austria, Dinamarca y Francia y la discriminación sistémica que enfrentan los/as musulmanes/as en todas las áreas de la vida, desde el empleo hasta la atención médica, la educación y el sistema judicial no cesa en su expansión. El comienzo de la guerra en Ucrania parece haber eclipsado otros problemas internos, incluida la islamofobia. La invasión rusa de Ucrania ha descubierto la perspectiva estereotipada de muchos europeos frente a los diferentes tipos de refugiados, dando la bienvenida a ucranianas blancas, cristianas (mujeres) a diferencia de la resistencia y rechazo generalizado hacia la acogida de personas refugiadas musulmanas.

Finalmente, destaca el informe titulado *Muslim Women don't need saving. Gendered islamophobia in Europe*⁵⁸ con su análisis de la situación de discriminación que viven cotidianamente las mujeres musulmanas en Europa:

“La discriminación y la segregación de las mujeres musulmanas se ha convertido en un estilo de vida. El impacto de las prohibiciones de vestimenta (...) tanto en aquellas que optan por llevar un velo y/o burka y las que no, ha sido significativo y no debe subestimarse (...) los tribunales europeos han perseguido interpretaciones de la ley y se han pronunciado a favor de los Estados y las empresas que no cumplen con los derechos de las mujeres musulmanas consagrados en la legislación europea, (...) enviando un mensaje claro de que su religión y la expresión derivada de la misma no estará legalmente protegida y no pertenecen a Europa”.

57 Enes Bayrakli, Farid Hahez (eds.). *European Islamophobia Report*. Leopold Weiss Institute (2022). Enlace de acceso: <https://islamophobiareport.com/en/>. Informe de periodicidad anual centrado en 27 países europeos y preparado con contribuciones de 35 académicos/as destacados/as y expertos/as en el campo.

58 Nawal Mustafa. *Muslim Women don't need saving. Gendered islamophobia in Europe*. Stop Islamophobia (Dec. 2020). Enlace de acceso: https://www.tni.org/files/publication-downloads/gendered_islamophobia_online.pdf

8. CONCLUSIONES

1. ¿Hasta qué punto las personas musulmanas y/o leídas como tales se sienten discriminadas en España? ¿Existen segmentos poblacionales más afectados por dichas conductas?

La discriminación islamófoba y el grave daño que sufren las víctimas de conductas de odio por dicha motivación sigue siendo altamente frecuente y extendida en España. **Sólo 7 de cada 100 personas encuestadas, pertenecientes a la comunidad musulmana y/o leída como tal, sienten que no han sufrido discriminación por motivos islamóforos, racistas y/o xenófobos en nuestro país.**

La discriminación islamófoba **se autopercibe prácticamente de la misma forma entre las mujeres y hombres que pertenecen a este grupo**, con una diferencia poco significativa de 1 punto al alza para el caso de las mujeres.

En cuanto a la nacionalidad de las personas encuestadas, observamos que **más personas no españolas que se sienten discriminadas, proporcionalmente, que las españolas de origen o nacionales.**

En general, **cuanto más tiempo se lleva residiendo en España, la autopercepción de la discriminación es menor, excepto -curiosamente- para aquellas personas encuestadas que llevaban entre 6 meses y 2 años de residencia al tiempo de realizar la encuesta.**

El análisis de la discriminación por territorio arroja resultados interesantes que deberían ser objeto de estudio posterior. Las comunidades autónomas en las que la percepción de la **discriminación ha sido plena**, es decir, donde el total de las personas entrevistadas manifestaron haber sentido discriminación son **Ceuta, Navarra, País Vasco y Murcia.**

Aquellas en las que menos personas contestaron haber percibido discriminación son, por este orden, la **Comunidad Valenciana, Andalucía, Canarias y Melilla.**

2. ¿Cómo se manifiesta la discriminación y las conductas de odio por islamofobia?

En relación al tipo de discriminación, se ha observado que **8 de cada 10 víctimas de islamofobia sufren comentarios, insultos y gestos ofensivos y/o alguna forma de ofensa e intolerancia por uso del hiyab**, siendo estas dos **FORMAS DE DISCRIMINACIÓN** las más predominantes. En tercer y cuarto lugar se encuentran las conductas y agresiones islamóforas a través de las redes sociales y las amenazas.

En el caso de las mujeres víctimas de islamofobia, los datos nos arrojan que una de cada cuatro agresiones que sufre una mujer musulmana en España se produce como consecuencia del uso del hiyab, con predominancia entre las más jóvenes (menores de 29 años) y las mayores de 65.

Los **LUGARES O CONTEXTOS** donde más discriminación islamófoba se manifiesta

son: **la calle o lugar público (36%), el sitio de trabajo (17%) y el colegio o centro educativo (13%).** Una de cada diez personas encuestadas manifestó haber sufrido discriminación y/o racismo inmobiliario. En el caso del análisis del contexto en relación con el género, resaltamos que las mujeres sufrieron mayor discriminación en su lugar de trabajo, el centro educativo y en su círculo familiar y de amistades. Esto puede deberse a una asunción de los roles de género, por la cual los hombres se desenvuelven en mayor medida en los espacios públicos e institucionales que las mujeres.

En cuanto a las redes sociales y su uso por las personas más jóvenes, un dato interesante es que las personas menores de edad sufren más islamofobia entre su círculo familiar o de amistades que en las redes, mientras que en el caso de las personas jóvenes de 18 a 29 años sucede al revés.

En cuanto a la **FRECUENCIA DE LAS AGRESIONES**, la discriminación por islamofobia no es un hecho aislado. Las víctimas suelen ser reiteradamente agredidas. De hecho, **9 de cada 10 personas que fueron encuestadas declararon haber sufrido algún tipo de discriminación y/o conducta de odio en más de una ocasión.**

Los resultados nos muestran que son menores de edad y las personas más jóvenes (18-29 años) las que sufren con mayor frecuencia los actos discriminatorios (en más de 5 ocasiones), con un 67 % y un 52% respectivamente. Todas las personas que manifestaron haber sufrido islamofobia a través de redes sociales lo percibieron en más de 2 ocasiones. De igual forma, tanto en el lugar de trabajo como en el centro escolar, las víctimas declararon haber sufrido de forma mayoritaria conductas islamóforas en más de 5 ocasiones, por lo que la convivencia en espacios comunes, la relación o conocimiento previo o el contacto diario no evita ni reduce la islamofobia, si no se trabaja expresamente en ello.

Por otro lado, en relación al **NÚMERO Y GÉNERO DE LA/S PERSONA/S QUE EJERCEN UN DETERMINADO ACTO DISCRIMINATORIO** o de odio islamófobo, **la conducta más frecuente es la ejercida por un grupo de 2 a 5 personas.** Las mujeres musulmanas sufren más islamofobia procedente de 1 o 2 mujeres y los hombres musulmanes de 1 o 2 hombres. Sin embargo, se observa que las mujeres sufren proporcionalmente más discriminación u odio procedente de una sola persona autora, en relación a los hombres, y viceversa; los hombres sufren proporcionalmente más discriminación en "grupo" frente a las mujeres.

Un dato especialmente preocupante es que las personas menores de edad sufren proporcionalmente mayor discriminación grupal, procedente de 2 o más personas, y en particular de más de 5 personas, que las personas mayores de edad.

Finalmente, si atendemos a la **AUTORÍA DE LAS AGRESIONES** y manifestaciones islamóforas, **7 de cada 10 personas recibieron algún tipo de discriminación por parte de desconocidas.** Los hombres reciben más islamofobia de este tipo que las mujeres, y viceversa: las mujeres reciben proporcionalmente más islamofobia desde personas conocidas (un 25%).

3. ¿Por qué no se denuncia la islamofobia en España?

La causa más frecuente es el desconocimiento del derecho a denunciar. 4 de cada 10 personas entrevistadas manifestaron que no sabían que podían denunciar los hechos que sufrieron. Además, las víctimas de delitos de odio por islamofobia manifiestan la desconfianza general en las instituciones y la sensación de que van a ser discriminadas de nuevo o desatendidas durante el proceso. Por edad, casi la mitad de las personas menores de edad (14-17 años) y las personas entre 40 a 65 años no sabían que podían denunciar los hechos sufridos, con alrededor de 7 puntos por encima de la media.

“Nunca he llegado a denunciar porque no creo en las instituciones y considero que es un desgaste mental por el cual no estoy dispuesta a pasar. Por redes sociales sí lo he hecho.”

Mujer, 55 años. Ceuta

“No, no he denunciado. Porque estoy acostumbrado. Por ser una persona inmigrante, hay muchísimas cosas primordiales que me ocupan y preocupan antes que pensar en denunciar algo que para mí ya es cotidiano. Para llegar a pensar en denunciar el racismo o la discriminación, sobre todo cuando se trata de una persona perteneciente a varios colectivos vulnerables, (inmigrante musulmán, mujer, negro...), hay que tener asegurado y garantizado lo más básico. Hay que tener un estado de bienestar para llegar a pensar en las denuncias y en practicar este derecho.”

Hombre, 34 años. Aragón.

“Nunca he llegado a denunciar. En algunas ocasiones he sentido impotencia y frustración por no poder justificar nada de lo que me había ocurrido a pesar de querer denunciar. Para mí no es necesario conseguir algo a nivel individual a través de la denuncia, pero por lo menos sumar y constatar que la islamofobia existe y tiene que ser denunciada.”

Mujer, 40 años Asturias.

“Nunca he llegado a denunciar a la Policía. El proceso de la justicia en España y en Europa en general es muy lento aunque sé que es muy importante denunciar. Creo que la gente no suele denunciar simplemente porque los trámites burocráticos son muy lentos, cansinos, además de que todo el proceso es costoso. La gente no confía en los servicios gratuitos que ofrece el juzgado y en su

caso suelen ir por lo privado que cuesta mucho.”

Hombre, 46 años. Asturias.

“Creo también que no serviría de nada la denuncia porque nadie lo va a creer si no hay testigos ni pruebas de ello y si al final denuncia y se queda `su palabra contra la mía´ no se va a llegar a nada. Si no hay pruebas es muy complicado para no decir imposible llegar a conseguir algo con la denuncia. Además siempre la gente llega con la duda de que le vayan a creer a la hora formular la denuncia. Es muy difícil. Muy complicado.”

Mujer, 43 años. Comunidad Valenciana.

“Al acercarse a denunciar no sabes si vas a volver a revivirlo en vez de sentirte segura y protegida, siempre vamos con esta duda.”

Mujer, 33 años. Asturias.

“Creo que uno de los motivos de la infradenuncia es la vergüenza. Hay personas que no quieren hacer pública la agresión sufrida por todo lo que eso puede perjudicar después a su salud mental.”

Hombre, 63 años. Gran Canaria.

Aproximadamente **1 de cada 4 jóvenes entre 14 a 17 años no cree que las instituciones puedan protegerle**, 10 puntos por encima del resto de personas de diferente edad. Casi la mitad de las personas menores de edad y las personas entre 40 a 65 años no sabían que podían denunciar los hechos sufridos, alrededor de 7 puntos por encima de la media.

- **7 de cada 10 personas** que han vivido siempre en España han señalado que **no confían en las instituciones** ni tampoco creen que dichas instituciones puedan protegerlos del o los agresores.
- **8 de cada 10 personas** encuestadas que han recibido discriminación islamófila **no ha tenido acompañamiento** por parte de una persona de su entorno.
- **3 de cada 4 personas entrevistadas que se sintieron discriminadas** declaran **no haber necesitado apoyo** psicológico profesional tras la agresión sufrida.

- **1 de cada 2 personas** que manifestó la **necesidad de tener acompañamiento psicológico** no lo tuvo por no poder pagarlo.

4. ¿Hay algún segmento de la población que denuncia más que otros?

La infradenuncia en casos de odio y/o discriminación hacia personas musulmanas y/o leídas como tales se sitúa en un 93,6% del total de los casos, es decir, **sólo un 6,4% de las víctimas pone en conocimiento de las autoridades competentes (Policía, Juzgado, etc.), a través de una denuncia formal, su situación de sufrimiento y desprotección ante una agresión islamófoba.**

La infradenuncia en casos de islamofobia es levemente inferior en el caso de los hombres con respecto a las mujeres musulmanas, es decir, los hombres proporcionalmente denuncian más que las mujeres, aunque con una diferencia mínima de un punto.

A pesar de que las personas menores de edad se sienten menos discriminadas, de las que sí sufrieron una agresión o conducta islamófoba ninguna de ellas denunció los hechos.

Las personas españolas recurren en mayor medida a interponer una denuncia en caso de sufrir discriminación por islamofobia con respecto a las no españolas. El porcentaje de infradenuncia en el caso de personas españolas de origen y/o nacionalidad disminuye entre 5 y 6 puntos en relación al promedio general, mientras que el porcentaje de infradenuncia en el caso de personas de origen y/o nacionalidad del resto de países más representativos en la encuesta realizada (Marruecos, Argelia, Siria, Senegal, Pakistán y Gambia) está sensiblemente por encima de la media general.

Las comunidades autónomas en las que la infradenuncia por discriminación islamófoba se sitúa en un 100%, es decir, ninguna persona encuestada procedente de dicho territorio denunció, **son Aragón, Castilla-La Mancha, Cantabria y Navarra.**

De lo contrario, **las comunidades autónomas en las que la infradenuncia se sitúa por debajo de la media son: Baleares (70%), Castilla y León (83%), Canarias (87%), Murcia (90%), La Rioja (91%) y Catalunya (93%).** Es decir, más personas procedentes de dichos territorios interpusieron una denuncia por islamofobia frente a las que no lo hicieron, teniendo en cuenta la media nacional.

5. ¿En qué casos las víctimas deciden denunciar y qué tipo de factores inciden en esa decisión? ¿Cuál es el tipo y la calidad de la respuesta que reciben de las instituciones públicas?

Se detectan cuatro elementos que pueden tener incidencia en la decisión de denunciar o no la islamofobia:

- **EL TIPO DE AGRESIÓN.** Las agresiones por redes sociales tienen un nivel de infradenuncia sensiblemente inferior, incluso cuando se sufren en conjunto con

otras actitudes. Es decir, las personas son más propensas a denunciar este tipo de agresión frente a otras que se dan de forma presencial, como los comentarios, insultos y/o gestos ofensivos o las ofensas por el uso del hiyab. Lo anterior puede estar relacionado con la prueba que se aporta para acreditar la entidad de la agresión (registro de los mensajes o impactos de las ofensas en redes), lo que puede ser considerado por la víctima como una garantía de éxito de la denuncia, y por tanto, incentivar su decisión de denunciar. Por otro lado, el nivel de infradenuncia por ofensas relacionadas con el uso del hiyab -cuando no coincide con otro tipo de ofensa- es plena. Es decir, en ningún caso registrado, la mujer agredida denunció los hechos.

- **LA FRECUENCIA DE LAS AGRESIONES.** Cuanta más discriminación se sufre, más disposición a denunciar se observa, y la infradenuncia es menor. Concretamente se detectó menos nivel de infradenuncia cuando se reciben más de 5 agresiones.

- **TIEMPO DE PERMANENCIA EN ESPAÑA.** La infradenuncia desciende sensiblemente conforme se eleva el tiempo de permanencia en España de la persona agredida. A más tiempo de permanencia, más propensión a denunciar.

- **NÚMERO DE PERSONAS AGRESORAS.** Según los datos arrojados por la encuesta, aquellos hechos de islamofobia perpetrados por más de 5 personas son proporcionalmente más denunciados que cuando los hechos son realizados por menos de 5.

A pesar de que observamos un nivel sensiblemente menor de infradenuncia en los casos acontecidos en colegios o centro educativos, éste no es significativo, por lo que el equipo investigador no ha encontrado evidencia que confirme que la decisión de denunciar o no puede estar relacionada con el lugar o el contexto donde se producen los hechos (público, privado, etc...), con excepción de las redes sociales, ya mencionadas.

Esto tampoco ocurre con la variable relación entre víctima y agresor/a. Tanto si se trata de personas que se conocen como si no, el nivel de infradenuncia se mantiene, por lo que no se observa correlación entre la infradenuncia y la existencia o no de una relación previa.

Uno de los factores más relevantes que influyen en la infradenuncia, según el análisis de las encuestas, es la orientación y/o acompañamiento para recibir atención legal, psicológica o de otro tipo, por parte de personas del entorno. Las víctimas que sí denunciaron fueron acompañadas en un 67% de los casos, mientras que las que no lo hicieron sólo recibieron dicho apoyo en un 15% de los mismos. Cuando, entre éstas se indagó sobre si hubieran puesto denuncia en el caso de ser acompañados/as, en un 65% de los casos contestaron afirmativamente.

Por tanto podemos afirmar que una de las estrategias de afrontamiento más evidentes para aquellas personas víctimas de islamofobia, no sólo para recibir una atención

integral sino para comunicar formalmente el caso ante las autoridades públicas, es el acompañamiento directo por alguien de la familia, del círculo de amistad, del vecindario, una persona conocida, líder o miembro de su comunidad religiosa.

En cuanto a la atención institucional de las denuncias, aproximadamente un 80% de las personas que denuncian los hechos acuden a la Policía (Nacional, Local o Mossos), un 56% de éstas lo hacen frente a la Policía Nacional.

La atención recibida por parte de las víctimas en la Policía Nacional es valorada como buena o muy buena en un porcentaje sensiblemente superior a la media (59% frente al 44% de media). En el caso de la Policía local sucede lo contrario, menos personas valoran la misma como buena o muy buena respecto al promedio (26% frente a 44%).

En relación a la derivación a otras entidades, las instituciones públicas sólo derivan la mitad de los casos que reciben a otros organismos o entidades. La Policía Local derivó más casos que la media y la Policía Nacional menos.

En relación a la valoración de la atención recibida (en general, no por institución), podemos afirmar que se perciben diferencias en relación a la percepción de las mujeres frente a los hombres: **7 de cada 10 mujeres entrevistadas señalaron que la atención recibida fue normal, regular o mala, mientras que, en contraposición, 6 de cada 10 hombres señalaron que fue buena o muy buena.** En general, los hombres señalan haber recibido una información adecuada, haberse sentido atendidos y protegidos y haber obtenido una respuesta pertinente y ágil en mayor medida que las mujeres.

Aunque, en general, 7 de cada 10 personas volverían a denunciar ante la misma institución en donde lo hicieron, los hombres lo harían de forma más preponderante (un 82% de los hombres encuestados frente a un 59% de las mujeres).

En relación a la investigación y enjuiciamiento de los casos, la respuesta institucional fue moderadamente eficaz. En un 62% de los casos se identificó a la persona o personas que realizaron presuntamente los hechos denunciados, y sólo en un 20% de los mismos no se produjo dicha identificación.

Prácticamente en la mitad de los casos se celebró juicio (un 46%), de los cuales de forma mayoritaria se absolvió a la persona o personas identificadas. Es decir, de 39 casos estudiados, sólo en 18 hubo juicio, y sólo en 6 de ellos se tiene constancia de resultado condenatorio, mientras que en 11 casos se absolvió a la/s persona/s acusada/s.

6. ¿Cuál es el impacto psicosocial de la discriminación islamófoba? ¿Contribuye la denuncia a mitigar o paliar los daños sufridos?

La mayor parte de las personas encuestadas han declarado no necesitar apoyo psicológico profesional tras haber sido discriminadas por motivos islamófobos, racistas y/o xenófobos. De las que sí necesitaron atención, sólo una cuarta parte ha recibido la atención demandada.

Los motivos más repetidos respecto a la falta de acompañamiento psicológico son la falta de recursos para pagar dicha atención, porque las víctimas no creyeron que fuera necesario buscar este apoyo y, por consiguiente, no lo buscaron y el tercer motivo es el desconocimiento de los recursos. 1 de cada 2 personas que manifestó la necesidad de tener acompañamiento psicológico no lo tuvo por no poder pagarlo.

El hecho de haber sido víctima de una agresión ha provocado que tanto hombres (43%) como mujeres (55%) encuestadas eviten **acudir a ciertos lugares o eventos por temor a sentir discriminación o agresiones.**

9. RECOMENDACIONES EN MATERIA DE DENUNCIA DE DELITOS DE ODIO PROPUESTAS POR LA ASOCIACIÓN MARROQUÍ PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

1. Identificación de la discriminación islamófoba y concienciación de las víctimas.

Las instituciones públicas, entidades sociales y otros agentes clave, especialmente los centros educativos, las mezquitas y los centros culturales islámicos, deben generar espacios y mecanismos para que las personas que sufren islamofobia, o potencialmente pueden sufrirla, reconozcan este tipo de agresiones, especialmente aquellas que se manifiestan de forma cotidiana y retirada, y que han sido normalizadas por diversos motivos. Para ello, deben fomentar espacios de confianza, en los que se informe de los derechos y recursos a su alcance, y en los que se fortalezcan factores de protección y estrategias de afrontamiento dirigidas a la búsqueda de apoyo y a la interposición de la denuncia, garantizando la respuesta ágil, inmediata y de calidad y, en todo caso, el respeto a la voluntad de las víctimas.

Los espacios de reflexión conjunta entre pares, acompañados por especialistas del ámbito legal y psicosocial, suelen ser mecanismos pertinentes para dichos fines, además de una adecuada herramienta para la recuperación y reparación de las víctimas.

Dichas acciones deben ser diseñadas específicamente de acuerdo a aquellos grupos de población en los que se identifica menos autopercepción de discriminación por normalización, pero existan datos objetivos para concluir que se sigue sufriendo este tipo de conductas: personas adultas mayores que no son de origen español o que no son españolas, que llevan menos tiempo residiendo en España y que lo hacen en aquellos territorios y espacios o contextos donde más discriminación y odio islamófobo se manifiesta.

2. Sensibilización y concienciación social.

Las campañas en esa línea deben ser constantes y, a ser posible, crear alianzas y vincular esfuerzos entre distintas administraciones y entidades sociales para difundir mensajes que contrarresten la narrativa islamófoba, especialmente en redes sociales. Las consecuencias de no avanzar en la lucha contra el odio y la intolerancia en sociedades diversas debe ser el concepto clave sobre el que hacer girar estas campañas. La responsabilidad de divulgar y extender que la desigualdad de trato y la discriminación no puede ni debe ser tolerada y que, por dicho motivo, los poderes públicos tienen la obligación de atender y proteger a las víctimas y perseguir a las personas y grupos que agredan o favorezcan estas conductas, narrativas y actitudes, tienen que guiar estas acciones de concienciación. Asimismo, las víctimas deben sentirse parte de una sociedad que los entiende, empatiza con ellos y les apoya.

3. Creación de sistemas de alerta.

Los poderes públicos y las instituciones con mandato en la prevención y erradicación del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia deben crear sistemas de alerta basados en indicadores de polarización que permitan activar mecanismos de protección reforzada en aquellos territorios y circunstancias en que pueda darse un brote

racista o xenófobo y, de esta forma, adelantarse a escaladas o explosiones de violencia, en cualquiera de sus manifestaciones, adoptando medidas de emergencia, en su caso.

4. Promoción de los mecanismos de denuncia, mediante la difusión de los lugares de recepción formal de las mismas, no sólo en dependencias policiales, sino también en fiscalías y juzgados.

Se debe facilitar dicha información de forma clara, concisa y veraz, especialmente para la atención de las mujeres y las personas menores de edad, grupos de población que denuncian en menor medida. Para esta recomendación, es necesario que se informe a las víctimas y a los grupos, entes o espacios donde pueden hallarse o en los que confían, y a través de vías atractivas para ellos/as, de cuáles serían los medios de prueba necesarios para sustentar sus denuncias, de cara a facilitar las labores de la Administración en la persecución de estas conductas, y extender la idea de que las instituciones pueden dar una respuesta eficaz a sus necesidades como personas discriminadas o agredidas.

5. Acompañamiento a víctimas por alguien de su confianza durante todo el proceso de denuncia.

Desde los grupos, colectivos, organizaciones sociales, mezquitas, centros culturales islámicos y liderazgos comunitarios se debe facilitar el acompañamiento a las víctimas de forma individualizada por una persona de su confianza y durante todo el proceso, en vista de que dicho factor supone una de las estrategias de afrontamiento más claramente identificada por esta investigación para la lucha contra la infradenuncia en casos de conductas islamófobas.

6. Adopción de políticas específicas en territorios con mayor concentración de población perteneciente a la comunidad musulmana y/o leída como tal y en dónde más se identifica la infradenuncia.

Estas políticas específicas deben acercarse a las potenciales víctimas, particularmente a aquellas que no son españolas y/o no son de origen español, ya que son éstas quienes menos denuncian. Esto sucede probablemente por el miedo a represalias o a ser expulsadas, o simplemente porque normalizaron la islamofobia, al no constituir una prioridad entre todas sus necesidades. Estas políticas deben ser ejemplares, en relación a destruir cualquier tipo de temor de las víctimas a no obtener una respuesta ajustada al Derecho, e incentivar que la denuncia ante las autoridades en ningún caso puede generar un daño adicional al ya causado por la agresión islamófoba.

7. Seguimiento a la evolución de los datos.

El conjunto de la sociedad, pero de forma particular los colectivos, asociaciones e instituciones con funciones en la materia, deben realizar un seguimiento exhaustivo de la evolución de los datos para comprobar científicamente que la denuncia se ha incrementado y que, en definitiva, la población se siente más confiada y goza de una

respuesta de calidad ante agresiones islamófobas, incluso en casos de discriminación cotidiana. Dicha medición, así como la de otras variables del presente estudio, permite la toma de las medidas necesarias para prevenir y abordar estas conductas, que no sólo constituyen una grave violación de los Derechos Humanos sino también un intolerable obstáculo para el acceso a derechos y recursos de una parte de la población española y/o residente en España. Asimismo, se debe instalar una cultura de evaluación de políticas públicas, planes y programas para identificar qué funciona y qué no en relación a la prevención y erradicación de la intolerancia y el odio social.

8. Realización de diagnósticos por institución receptora de denuncias para identificar problemas y necesidades y diseñar planes de mejora.

El seguimiento de los datos y la evaluación de políticas y programas puede ir acompañadas de diagnósticos realizados por las instituciones, departamentos y unidades que atienden y dan respuesta a las víctimas, de cara a identificar deficiencias, retos o cuellos de botella y, partiendo de éstos, elaborar planes de mejora dotados presupuestariamente. Éstos deben incluir acciones de permanente formación y especialización del funcionariado, sobre todo de aquél que trabaja de cara al público.

9. Diseño y elaboración de estudio de casos.

Uno de los asuntos que requiere de un estudio de casos más exhaustivo es el tema del tratamiento judicial y administrativo de los casos. Se recomienda un estudio de casos a nivel nacional para analizar cuáles son las principales causas que generan escasa o limitada judicialización y/o sanción de estas conductas, respetando en todo caso el principio de mínima intervención del Derecho Penal y analizando alternativas para la prevención y gestión de las conductas desde otras disciplinas.

10. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS RECOMENDADAS

1. A. Garrorena. El Estado español como Estado social y democrático de Derecho. Madrid, Tecnos, 1984.
2. Asociación Marroquí para la Integración de Inmigrantes. Informe de Monitorización y Análisis de la islamofobia, 2022.
3. Cecilia Themme Afan (coord.). Informe anual sobre el racismo en el estado español. SOS Racismo, 2022.
4. Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal.
5. Comentario a la STC 235/2007, de 7 de noviembre, por la que se declara la inconstitucionalidad del delito de negación de genocidio. María Lidia Suárez Espino. Indret: Revista para el Análisis del Derecho, ISSN-e 1698-739X, Nº. 2, 2008.
6. Comentario a la STC 235/2007, de 7 de noviembre, por la que se declara la inconstitucionalidad del delito de negación de genocidio. María Lidia Suárez Espino. Indret: Revista para el Análisis del Derecho, ISSN-e 1698-739X, Nº. 2, 2008.
7. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/46/30 Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Ahmed Shaheed. 46º período de sesiones 22 de febrero a 19 de marzo de 2021.
8. Consejo de Europa. Recomendación No. RR (99) 19 del Comité de Ministros de Estados miembro Relacionado con la Mediación de Asuntos Penales, 1999.
9. Enes Bayrakli, Farid Hahez (eds.). European Islamophobia Report. Leopold Weiss Institute, 2022.
10. Encarnación Carmona Cuenca. El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. S4, abril-junio 1994.
11. Encouraging hate crime reporting: the role of law enforcement and other authorities, 2021. Fundamental Rights Agency (FRA).
12. Encouraging hate crime reporting: the role of law enforcement and other authorities, 2021. Fundamental Rights Agency (FRA).
13. European Union Agency for Fundamental Rights. Fundamental Rights Report, 2022.

14. European Union Agency for Fundamental Rights. Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Austria, 2017.
15. F. Rubio Llorente. La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Introducción. Revista Española de Documentación Científica, núm. 31, 1991.
16. Fiscalía General del Estado. Memoria 2022. Capítulo V.
17. Fundamental Rights Agency. On the Road to a rights-based recovery from COVID-19. June 2021.
18. Fundamental Rights Agency (FRA). Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Austria, 2017.
19. H. Kelsen. Justicia y Derecho natural. En H. Kelsen, N. Bobbio y otros: Crítica del Derecho Natural. Taurus. Madrid, 1966.
20. IEMED. Islamofobia estructural, otro techo de cristal, 2020.
21. Javier Valls Prieto. Capítulo trigésimo. Delitos contra la Constitución. En: Lorenzo Morillas Cueva (dir.). Estudios sobre el Código Penal Reformado (Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015). Dykinson S.L., Madrid, 2015.
22. Ley 15/2022, de 12 de julio, para la igualdad de trato y la no discriminación.
23. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Artículos 510, 511, 512 y 607.
24. Manuel Rodríguez. La eficacia normativa de la ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. Fair Play. Revista de Filosofía, Ética y Derecho del Deporte, 3:2 (2015).
25. Margarita Roig Torres. Los delitos de racismo y discriminación (arts. 510, 510 bis, 511 y 512). En: Elena Górriz Royo, Ángela Matallín Evangelio (coord.); José Luis González Cussac (dir.). Comentarios a la reforma del Código Penal de 2015.
26. M. Carmen Barranco Avilés (coord.). Análisis sobre las normas y recomendaciones de las organizaciones internacionales, regionales y de la Unión Europea en materia de lucha contra la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia. Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", Universidad Carlos III de Madrid (2022).
27. Ministerio del interior. Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España 2022. Publicado en 2023.

28. Ministerio del Interior. Gobierno de España. Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación, 2020.
29. Naciones Unidas. Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa. Publicación de las Naciones Unidas. ISBN 10: 92-1-133754-2 ISBN 13: 978-92-1-133754-9.
30. Observatorio de la islamofobia en los medios. Una realidad incontestable. Fundación Al-Fanar, 2017.
31. OBERAXE. Incidentes y delitos de odio, 2013-2018.
32. OBERAXE. Informe sobre la Intolerancia y la Discriminación hacia los musulmanes en España. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Gobierno de España, 2020.
33. OBERAXE. Protocol to Combat Illegal Hate Speech Online, 2016.
34. Oficina Nacional de Delitos de Odio. Informe de la Encuesta sobre delitos de odio. Ministerio del Interior, Gobierno de España, 2021.
35. Organización de las Naciones Unidas. Informe Especial sobre cuestiones de las minorías, 2020.



REALIZADA POR:



FINANCIA:



POR SOLIDARIDAD
OTROS FINES DE INTERÉS SOCIAL