

El mapa de odio en el País Vasco

A la vez una reflexión sobre delitos de odio y violencia política en Euskadi, Catalunya e Irlanda del Norte

Jon-Mirena Landa Gorostiza

Catedrático (acred.) de Derecho Penal

Director de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos

Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU

*Abstract*¹

Los crímenes de odio son una realidad emergente cada vez más presente en el imaginario social y en el mundo jurídico. Los datos oficiales sobre esta realidad en España, sin embargo, resultan todavía escasos y se encuentran en una fase muy incipiente de recogida. En esta contribución se pretende un objetivo principal: presentar y analizar los datos de incidentes de odio en la Comunidad Autónoma Vasca (CAV: Euskadi) que han sido publicados en el primer informe oficial de este tipo por la Policía Vasca (Ertzaintza). El informe supone un novedoso instrumento cuyas claves metodológicas, potencial –y limitaciones- conviene que sean puestas de manifiesto. Los datos apuntan a un primer “mapa del odio” por colectivos afectados y tipologías delictivas dominantes en el que son los grupos étnicos los principales destinatarios de esta clase de incidentes que encuentran en los delitos de lesiones, amenazas y discurso del odio los hechos con una mayor prevalencia. A la luz del informe, en la parte final, se desarrolla un análisis y reflexión sobre la relevancia y complejidad de los incidentes “ideológicos” (violencia política) tanto en el contexto vasco, catalán como en Irlanda del Norte.

Hate crime represents an emerging field both in the social imaginary and in the juridical world. Official data collection in Spain, though, is not robust and remains at a very early stage of development. Thus, the main purpose of this contribution consists of presenting and analyzing data related to hate incidents in the Basque Autonomous Community (Euskadi: Basque Country) as they have been recently published in a first official Report of this kind produced by the Basque Police (Ertzaintza). It is worth explaining the methodological background, the potential and also the limitations of this new report. According to its findings, most targeted groups of hate incidents tend to be those of ethnic origin and bodily harm, threatens and hate speech happen to be the most usual type of aggressive behaviour against them. Under the light of the findings of this report, a last part of the contribution is devoted to analyzing and reflecting on the relevance and complexity of incidents of “ideological” nature (political violence) in the Basque Country, in Catalonia and in Northern Ireland.

Title: The “hate map” in the Basque Country. At the same Time a Reflection on Hate Crime and Political Violence in the Basque Country, Catalonia and Northern Ireland.

Key works: hate crime, hate speech, hate incident, data collection, dark figure, political violence.

Palabras clave: delitos de odio, discurso del odio, incidente de odio, recogida de datos, cifra negra, violencia política.

¹ El presente trabajo se inscribe en el marco de los Proyectos de investigación financiados por el Ministerio de Economía y Competitividad (DER 2015-64599 MINECO/FEDER UE), «Factores postdelictivos y peligrosidad postdelictual. Incidencia en delitos de odio y de terrorismo.», Investigador Principal Jon-M. Landa; y por el Gobierno Vasco (GV IT 1156-16), Investigador Principal Iñaki Lasagabaster. Se inscribe igualmente en las actividades de la Cátedra de Derechos Humanos y Poderes Públicos UPV/EHU financiada por el Gobierno Vasco (Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, Lehendakaritza/Presidencia). Los gráficos de elaboración propia incluidos en esta contribución han contado con la colaboración del investigador pre-doctoral de la Cátedra (UPV/EHU) Diego Arias Díaz-Faes. También debo agradecer a la Prof. Dr. Enara Garro las sugerencias y correcciones tras la minuciosa lectura de una versión final de este trabajo. Por último vaya el reconocimiento a Mikel Andérez, Bertha Gaztelumendi, Iñigo Gordon y Laura Yanguas (miembros de la Cátedra UPV/EHU) y a Aitor Larrea y Rosa Celada (miembros de la Sección de Derechos Fundamentales de la Secretaría Técnica de la Ertzaintza, Departamento de Seguridad, Gobierno Vasco) por su esencial contribución a la elaboración del Informe que está a la base de este artículo.

Sumario

1. Introducción
2. El Informe: estructura y resultados
 - 2.1. Plantilla teórica de grupos protegidos: delimitación terminológica
 - 2.2. Número total de incidentes
 - 2.3. El mapa de colectivos protegidos
 - 2.4. Tipologías delictivas
3. Algunas conclusiones a modo de síntesis
4. Excursus: delitos de odio y violencia política
 - 4.1. Irlanda del Norte: a modo de introducción
 - 4.2. Situación en Euskadi
 - 4.3. Colofón: a propósito de la situación en Catalunya
 - 4.4. A modo de conclusión
5. Bibliografía

1. Introducción

1.1. No cabe duda que los delitos de odio son una realidad de profundas raíces pero que sólo recientemente se han hecho más visibles en el ámbito social, político y jurídico. Dicha realidad apunta a tres círculos concéntricos que conviene señalar desde un principio. El primer círculo, y más amplio, incluye los **incidentes de odio** que comprenden cualquier conducta contraria al ordenamiento jurídico, dirigida contra colectivos diana, pero no necesariamente delictiva². En segundo lugar, dentro del conjunto de incidentes, se pueden diferenciar los denominados **delitos de odio** (*hate crime*) en sentido estricto: son conductas normalmente delictivas (delitos comunes base) que cuando presentan una particular motivación y dirección contra colectivos étnicos, nacionales, religiosos, de orientación sexual, u otros motivos odiosos, se castigan por ello de forma más intensa. El ejemplo paradigmático sería la agravante por discriminación (art. 22.4º CP) de un delito de lesiones. Pero esos delitos de odio, en un sentido amplio, también incluyen algunas conductas criminales de odio cometidas con palabras: es el denominado *hate speech* o **discurso de odio**. Este último apunta a propaganda denigratoria de alta intensidad que pone en la diana a colectivos de personas negando su dignidad y violentando su seguridad: son, paradigmáticamente, insultos colectivos, proclamas racistas, xenófobas, misóginas, homófobas e incluso, en su escalón de mayor gravedad, soflamas potencialmente eficaces y efectivas de incitación a la violencia. Una parte del discurso del odio se ha convertido en delito en el Código penal español desde 1995 y se conoce como “incitación al odio, la discriminación o la violencia” en sus diversas modalidades según el tenor literal del actual artículo 510 CP. En definitiva, los incidentes de odio, como círculo más amplio, incluyen como una parte de los mismos a los delitos de odio en sentido amplio que, a su vez, incluyen delitos cometidos mediante hechos (*hate crime*) y delitos cometidos con palabras (*hate speech*) (LANDA, 2018:13 ss.).

1.2. Sentado lo precedente y tornando la mirada a la realidad del Estado español, se observa una hipersensibilidad a este fenómeno que se viene agudizando al menos en los últimos 10 años (LOPEZ ORTEGA, 2017:20). Hipersensibilidad que se traduce en una sobre-presencia del tema en los medios de comunicación y el correlativo –aunque mucho más tímido– despertar de su aplicación por los operadores jurídicos en un contexto de mayor atención al fenómeno por los agentes políticos e institucionales. Todo parece llevarnos a una aproximación a los delitos de odio como si la mera presencia o constatación de este sentimiento –el de odio– fuera suficiente para dar por sentado su contenido delictivo.

1.3. La señalada hipersensibilidad contrastaba en España con la ausencia de **datos oficiales** sobre esta realidad. Y lo que no se puede medir no existe. Por ello las organizaciones internacionales y

² La delimitación conceptual de “incidente de odio” es controvertida, una especie de “cajón de sastre” (DÍAZ LÓPEZ, 2018:53) que, en cualquier caso, va más allá que el concepto, más estricto, de delito de odio. En este trabajo, al igual que en el Informe de referencia (*Informe de Incidentes de Odio de Euskadi 2017: en lo sucesivo Informe*) sobre el que versa, “incidente” incluye tanto conductas potencialmente delictivas como posibles infracciones administrativas. Ambas tendrían, en cualquier caso, como elemento común, un germen de conducta agresiva o antinormativa (en sentido legal y/o socio-legal) contra los colectivos diana cuya percepción *ex ante* es la que debería determinar a la instancia policial a su recogida y registro. Ese elemento de agresividad o antinormatividad parece subyacer al sentido literal de “incidente” como “disputa” (RAE) y que recorta la primera acepción de la palabra como aquel “Que sobreviene en el curso de un asunto o negocio y tiene con este alguna relación.” (RAE).

domésticas de monitoreo de los derechos humanos venían reclamando insistentemente del Estado que presentara los registros estadísticos (MOVIMIENTO CONTRA LA INTOLERANCIA, 2010: 3,5,37,39 y *passim*; SOS RACISMO, 2010:234). El Ministerio del Interior publica así su primer informe al respecto en el año 2014 con datos sobre la evolución de los “delitos de odio” (en realidad delitos e infracciones administrativas) del año anterior (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2014). No será, sin embargo, hasta el segundo de esos informes (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2015) cuando se incorpora al conjunto estadístico los datos que proporciona la Policía Vasca (Ertzaintza). En estos momentos, sin contar el informe, todavía sin publicar, del Ministerio del Interior relativo a los datos del año 2017, han sido 4 los informes publicados por el Ministerio (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2014, 2015, 2016 y 2017). De ellos en los tres últimos la Ertzaintza viene haciendo una transferencia activa de datos al Gobierno central.

1.4. La naturaleza de la Policía autonómica (Ertzaintza) como policía integral, por una parte, y la profundidad de la Autonomía vasca, por otra, posibilitaban y convertían en idóneo que Euskadi se dotara de un **instrumento informativo y de monitoreo de incidentes de odio propio** como elemento de apoyo de intervención comunitaria. Y ello, además, resulta no sólo coherente con -y demandado por- las recomendaciones y estándares internacionales. También es compatible y complementario para con la realidad de un informe a nivel estatal.

En efecto, el Informe aporta información precisa de Euskadi y para Euskadi y posibilita, en tal medida, una base estadística aplicada al ámbito territorial vasco como punto de partida de las políticas públicas específicas de dicha Comunidad Autónoma (CAV). Que el Informe, además, se haya desarrollado como colaboración entre la Universidad (Cátedra de Derechos Humanos y Poderes Públicos UPV/EHU) y la Ertzaintza, supone poner las bases para que se produzca una mejora y enriquecimiento en el sistema de recogida de datos. De hecho, el trabajo ya desarrollado para producir este primer Informe ha revertido en una mejora de la formación de los equipos y del propio sistema de recogida (mayor precisión en las categorías de recogida, en la configuración de los tipos penales de referencia, en la identificación y denominación de los colectivos diana, etc...).

Las evidentes ventajas técnicas del Informe no deberían, sin embargo, desviar la mirada del beneficio central de este instrumento. Y es que a buen seguro supondrá en el plano social un aporte informativo -cuantitativo y cualitativo- que permita una mejor conformación de la opinión pública libre en beneficio de una elevación de la tensión crítica y preventiva en la materia como resulta inherente a -y deseable en- cualquier sociedad democrática. Este Informe empoderará, además, al tejido asociativo, a la sociedad civil organizada, mejorando potencialmente su posición como puente entre los colectivos diana de este tipo de incidentes y el paraguas institucional. En definitiva, puede ser un aporte para estrechar la colaboración entre la Ertzaintza, el colectivo de ONGs y los grupos diana lo que debería redundar en una mejora de la intervención comunitaria como elemento esencial de complemento de las políticas de intervención punitiva. Con otras palabras, ayudará a dotar a esta materia del adecuado equilibrio entre políticas sociales y preventivas y las políticas más de índole reactivo-punitivo, como corresponde a la filosofía del Estado *social* y democrático de Derecho (art. 1 Constitución Española 1978). El Informe además debería permitir a medio plazo una función de vigía y detección de amenazas potenciales para los colectivos diana.

Para cerrar esta referencia introductoria al valor añadido de este Informe conviene hacer una última consideración que quizás sea la más relevante de todas y que debe también servir para, desde un principio, subrayar alguna de sus limitaciones. A la luz de las recomendaciones internacionales, no es suficiente con una información sobre incidentes que la instancia policial pueda detectar. Ese es sólo un punto de partida necesario, pero no suficiente. Es absolutamente indispensable ampliar el marco informativo a la trazabilidad de los incidentes desde que se conocen o detectan por la policía (o directamente por los fiscales y jueces) hasta que éstos resultan en su caso investigados judicialmente y eventualmente terminan por ser objeto de sentencia condenatoria (COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, 2016:3)³. Este Informe no tiene todavía capacidad de incorporar la perspectiva de la trazabilidad de los incidentes que constituye un objetivo ideal en el medio y largo plazo⁴. En todo caso, el Informe debería ayudar a estrechar la relación Ertzaintza-Fiscalía-Judicatura porque tal sinergia es básica para lograr eficacia en términos de procesamientos y condenas en firme respecto de incidentes investigados y/o trasladados al poder judicial⁵.

Y es que conviene insistir en que, para entender cabalmente la filosofía y alcance de este trabajo, no debe confundirse el registro de incidentes policiales con la foto completa, global y real de esta realidad. Y es que también hay incidentes no denunciados a la policía, pero sí a otras instancias (fiscalía, juzgado de guardia directamente) o no denunciados (cifra negra). Estamos lejos todavía de poder dibujar una foto completa y omnicomprendiva de esta realidad. Por ejemplo, en Reino Unido (Inglaterra y Gales) manejan datos oficiales de hasta 80.000 incidentes anuales en 2016 (OSCE, 2018)⁶. Aunque resulta evidente que las particularidades del sistema de justicia inglés y sus prácticas de recogida de incidentes son muy diferentes de las de la Europa continental (occidental) y, en particular de España, sí que parece evidente que el contraste de cifras globales está apuntando a una alta cifra negra que se debería ir desvelando de forma progresiva (ACHUTEGUI 2017:35 y 36)⁷. El registro completo estadístico probablemente le corresponda

³ Según las Observaciones finales sobre los informes periódicos vigésimo primero, vigésimo segundo y vigésimo tercero de España del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial CERD/C/ESP/CO/21-23, 13 de mayo de 2016, este organismo de monitoreo de Naciones Unidas del Convenio Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965 realiza la siguiente recomendación en su párrafo 10:

“Invita al Estado parte a incluir en su próximo informe periódico, información sobre las medidas adoptadas para mejorar el seguimiento dado a la recolección de datos, incluyendo información sobre los casos que son judicializados, las penas impuestas y las reparaciones otorgadas, así como información sobre la recolección de información sobre incidentes racistas por fuera del ámbito penal.”

⁴ Véase en este sentido el estudio comparado de SCHWEPPE, HAYNES Y WALTERS (2018) en cinco jurisdicciones de Europa y especialmente atento a sacar conclusiones sobre una visión del ciclo integral de un delito de odio desde que se produce y pasa por las fases de denuncia y procesamiento hasta que, finalmente, recae sentencia.

⁵ Este es un punto en el que insiste particularmente la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) en su último informe (Informe de la ECRI sobre España 2017 –publicado el 27 de febrero de 2018-) cuando recomienda que las autoridades españolas:

“(…) prosigan e intensifiquen sus actividades a fin de establecer y velar por el buen funcionamiento de un sistema para el registro y la vigilancia de incidentes racistas, homofóbicos y transfóbicos, y el grado en que estos incidentes se presentan ante los tribunales y son calificados y considerados delitos racistas, homofóbicos y transfóbicos (...)”.

⁶ De conformidad con los datos de la OSCE (2018b) serían 80.763 los incidentes de odio recogidos por las agencias policiales en Reino Unido.

⁷ Recoge el citado autor un buen estado de la cuestión respecto de los factores que dificultarían la denuncia y facilitarían la cifra negra en este tipo de delincuencia (baja autoestima; miedo a las represalias; falta de conciencia de la especificidad del delito; falta de confianza en las instituciones...) y que según los datos de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA) situarían a aquélla (la cifra negra en este tipo de delitos) de media (con variaciones según colectivos diana) en torno al 80%.

hacerlo en el futuro a la universidad a partir de los registros de incidentes policiales, datos judiciales y la colaboración de ONGs y colectivos directamente afectados, encuestas de victimización, etc⁸. Mientras tanto, se tienen que ir fortaleciendo los aportes parciales uno de los cuales es el registro de incidentes policiales que a continuación pasamos a exponer.

2. El Informe: estructura y resultados

La estructura del Informe es simple: consta esencialmente de tres apartados y un conjunto de conclusiones y recomendaciones⁹. A efectos de esta contribución destaca, sin embargo, que el Informe dibuja un mapa de odio en el que los colectivos étnicos y sexuales resultan ser el destino privilegiado de la inmensa mayoría de los incidentes. Dichos incidentes, en segundo lugar, reflejan un alto porcentaje –probablemente excesivo– de conductas de odio que se cometen con palabras (*hate speech*) frente a los incidentes de odio con hechos en sentido estricto (*hate crime*). Por tanto, el mapa de colectivos diana y la tipología delictiva prevalente son los dos ejes principales sobre los que el conjunto del Informe arroja los resultados más sugerentes. Es por ello que a continuación se va a estructurar este apartado haciendo hincapié en los aspectos que permitan realzar los dos ejes ya señalados. Y a estos efectos se hará mención, en primer lugar, como punto de partida, a la propuesta terminológica de ordenación de los colectivos sobre cuya base se articula todo el Informe (apartado 2.1.). En segundo lugar, se procederá a dar cuenta del conjunto global de incidentes (apartado 2.2.). En tercer lugar, se expondrá en detalle el mapa actual de victimización por colectivos y número de incidentes que les afecta. Por último, para finalizar, resultará interesante ir al detalle de la distribución de los incidentes según su potencial tipificación en el Código penal.

2.1. Plantilla teórica de grupos protegidos: delimitación terminológica

En el Informe hay una extensa parte inicial que pretende asentar el entramado terminológico que tiene que ver con la identificación de colectivos protegidos.

⁸ Y ello siendo conscientes de las dificultades de partida sobre la recopilación estadística de datos delincuenciales en España. Véase sobre el estado de la cuestión de las encuestas de victimización en general en España la descripción de AEBI Y LINDE (2010:245 ss). Insisten, por otra parte, de manera muy crítica, en el valor limitado de las estadísticas policiales como fuente única de reflejo de la criminalidad GARCÍA ESPAÑA ET ALTER (2010:25).

⁹ Puede consultarse el Informe íntegramente en LANDA Y GARRO (2018a), 22 junio 2018, http://katedraddhh.eus/documentos/pdf/informes/Informe_de_Incidentes_de_Odio_de_Euskadi_2017_-_CASTELLANO_-_DEFINITIVO.compressed.pdf. En realidad la estructura de este informe, a lo largo de 100 páginas, registra una introducción de justificación del mismo y de información sobre la metodología de trabajo; una primera parte dedicada a la delimitación terminológica como plantilla teórica para el futuro; los apartados dos y tres dedicados a la presentación de datos de incidentes policiales (delitos e infracciones administrativas) en los años 2016 y 2017; un apartado de conclusiones y recomendaciones; pero, además, varios anexos: el primero con información de hemeroteca sobre incidentes de este tipo; el segundo, de casos instruidos por la Fiscalía del País Vasco; y, finalmente, uno con todas las referencias normativas.

<p>Raza/Etnia/Nacionalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Árabe • Asiático • Negro • Blanco • Latino • Otra raza/Origen étnico • Gitano • Nación u origen nacional <p>Ideología y orientación política</p> <p>Religión y creencias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Islámico (musulmán) • Cristiano • Otras religiones • Ateo/ Agnóstico • Antisemitismo 	<p>Orientación sexual</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gay • Lesbiana • Heterosexual • Transexual • Intersexual • Grupo LGTBI <p>Identidad sexual</p> <p>Género</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hombre • Mujer <p>Identidad de género</p>	<p>Enfermedad y personas con discapacidad/diversidad funcional</p> <p>Edad</p> <p>Aporofobia o situación socioeconómica</p> <p>Situación familiar</p>
<p>COLECTIVO ÉTNICO</p>	<p>COLECTIVO SEXUAL</p>	<p>OTROS COLECTIVOS</p>

Figura 1: Clasificación de colectivos protegidos

Son conocidos en la literatura especializada los problemas de delimitación terminológica a la hora de identificar a los colectivos sobre los que se proyectan las conductas agresivas¹⁰. Ante la falta de un consenso generalizado y pacífico, en el Informe se realiza una opción básica clara desde el principio: se aspira a una ordenación de grupos según la propia lógica histórico-legislativa que determinó que la normativa penal de odio se desplegara primeramente sobre grupos étnicos (raza, nación, origen nacional, semita, religión, creencias, ideología...) para, en fases posteriores, ir expandiéndose a colectivos sexuales (género, orientación e identidad sexual...) y otros marcados por su eventual vulnerabilidad y necesidad de protección (LANDA, 2018a:39 ss.). Desde este punto de vista operativo se agrupan los colectivos diana y/o protegidos conforme a tres sectores principales: el étnico, el sexual y un tercer sector de otro tipo de colectivos, a modo de grupo de recogida. Los dos primeros responden a lógicas históricas reconocibles y reconocidas tanto en términos sociológicos como también en el mundo jurídico y de las políticas públicas antidiscriminatorias. El tercero (enfermedad, personas con discapacidad, aporofobia, edad...) agrupa sectores menos visibles en términos sociales y cuya constitución, como sujetos a proteger frente a incidentes de odio, tienen una tradición legislativa mucho más tardía. Los propios datos que a continuación se expondrán, además, confirman que la recogida de incidentes refleja cifras menores de agresividad sin que, sin embargo, deba interpretarse la delincuencia de odio contra los mismos como menos grave ni menos relevante sino, quizás, más bien como más oculta y obediente a otro tipo de lógicas de agresión que requerirán en el futuro de estrategias de visibilización particulares¹¹.

Esta opción por tres franjas de colectivos persigue que la recogida empírica de datos pueda

¹⁰ Véase, desde el punto de vista de la terminología empleada por el Código penal, por todos AGUILAR ET ALTER, 2015:44 ss.; y DÍAZ LÓPEZ, 2013:274 ss.; más recientemente DÍAZ LÓPEZ, 2018:56 ss.

¹¹ Véase HATENTO (2015:81) que ya indicaba la ausencia de datos y la evidencia de que se trata de una realidad existente pero no registrada al menos en lo que respecta a las personas sin hogar.

ilustrar hasta qué punto el mapa de odio se ajusta a la tradición histórico-legislativa y, al mismo tiempo, permitir una aproximación criminológica y victimológica acorde con el perfil de discriminación de cada grupo. La agresión racista, xenófoba, interétnica, por un lado, y la agresión contra colectivos sexuales, por otro lado, se sitúan en el centro de la dinámica antidiscriminatoria y apuntan a fenómenos agresivos de profundas raíces históricas y culturales. Son fenómenos que se han situado en el centro de las políticas antidiscriminatorias en nuestro ámbito de cultura pero que tienen, también, lógicas diferentes en la manera de ser enfrentadas. Su presentación desagregada facilita así medir la evolución en el medio y largo plazo de la parte del iceberg discriminatorio que constituyen los incidentes más graves y que podrían merecer intervención penal. El tercer bloque alberga un espectro variado de colectivos en los que la edad, la enfermedad, la situación socioeconómica (pobreza, sin techo...) o familiar, constituyen colectivos diferentes en los que no necesariamente se produce una conciencia de identidad anclada en términos históricos, sociológicos y culturales¹².

El primer nivel de distribución de colectivos en tres franjas cumple así una primera función que debe dar paso, sin embargo, a una delimitación más precisa *ad intra* de cada sector. Por ello tras estos marcos generales, cada uno de los bloques o colectivos abarcaría ciertos grupos de referencia más concretos e igualmente reconducibles, por alguna suerte de vínculo en común, a lo étnico, a lo sexual o a otras motivaciones sin relación con las anteriores. De tal forma, en el colectivo étnico se referencian tres grupos: (i) raza, etnia y nacionalidad; (ii) ideología y orientación política; (iii) religión y creencias. Dentro del colectivo sexual, son cuatro los grupos de referencia: (iv) orientación sexual; (v) identidad sexual; (vi) género; (vii) identidad de género. Ya en otros colectivos se recogen los siguientes: (viii) enfermedad y persona con discapacidad/diversidad funcional; (ix) edad; (x) aporofobia o situación socio-económica; (xi) situación familiar. En suma, se presentan un total de once grupos identificables y reconocibles a efectos de este Informe y que acumulan como criterios de división razones sustantivas con otras más de índole estratégico y de presencia en los tenores de los tipos legales en vigor.

Finalmente, en un tercer nivel, aunque no para todos los casos, algunos de los grupos de referencia se desglosan a su vez en diferentes categorías o marcadores, lo que amplía el espectro de posibilidades. Así, respecto al primer grupo sobre raza, etnia y nacionalidad, se referencian los marcadores de árabe, asiático, negro, blanco, latino, otra raza u origen étnico, gitano y nación u origen nacional. En relación al tercer grupo sobre la religión y creencias, encontramos los marcadores de islámico (musulmán), cristiano, otras religiones, ateo o agnóstico y antisemitismo. Ya en el cuarto grupo sobre la orientación sexual se visibilizan los marcadores de gay, lesbiana, heterosexual, transexual, intersexual y grupo LGTBI o grupo mixto. Por último, el sexto grupo que trata el género se refiere a los marcadores de hombre y mujer.

¹² Ya BLAKE (2001:125 ss.), apunta adecuadamente a razones sustantivas que permiten entender las diferencias entre los grupos étnicos y sexuales como colectivos con autoconciencia frente a otros (sin techo, personas singulares: "bichos raros" en las escuelas -geeks-...) en los que la dinámica de prejuicio difiere de los primeros. Al margen de que se puedan compartir todas las razones que expresa el autor, se trata de una visión que refleja adecuadamente el *status quo* de la legislación en Estados Unidos en ese momento y que sugiere la división de colectivos en función de la expansión que este tipo de normativa estaba experimentando desde el núcleo étnico hacia colectivos sexuales y a otros grupos. Esta última óptica es la asumida en el Informe de Euskadi en aras a que la ordenación de datos pueda así ayudar a evaluar la deriva legislativa y a informar de forma adecuada las políticas sectoriales de atención en función de las necesidades del grupo.

Debe hacerse notar, no obstante, que esos once grupos y los marcadores de tercer nivel son una plantilla teórica que permite visualizar la complejidad de colectivos que se aspira a integrar y que avanza el horizonte de referencia para el futuro. Dicha riqueza de detalles, sin embargo, no se corresponde todavía con la praxis de recolección de datos que la Policía Vasca ha realizado en esta primera entrega del Informe (véase *infra* apartado 2.3.). Era, con todo, necesario asentar una primera malla de identificación de sub-grupos que permita de cara al futuro ir generando información crítica cada vez más rica y detallada a medida que la cultura policial absorba la capacidad de integrar en su operativa de recogida niveles progresivos de complejidad.

2.2. Número total de incidentes

En la segunda y tercera parte del Informe, se exponen los datos recopilados con una distinción nítida entre incidentes potencialmente delictivos y aquellos que constituyen infracciones administrativas.

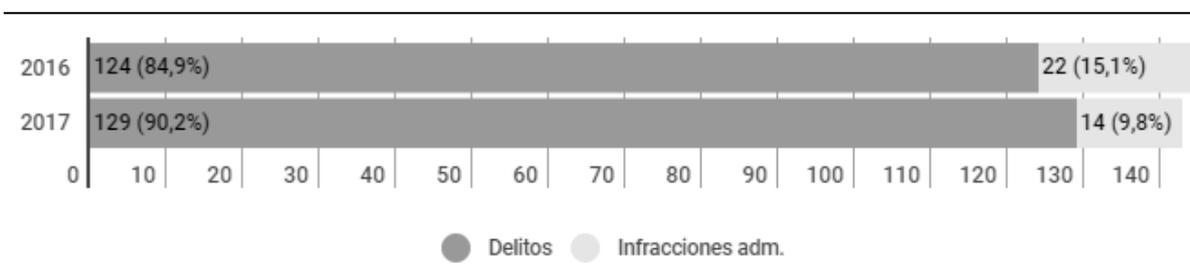


Figura 2: Delitos e infracciones administrativas en 2016-2017

El conjunto de infracciones administrativas se producen tanto en el año 2016 (22) como en el año 2017 (14) en aplicación de la Ley de Violencia en el Deporte¹³ y por tanto responderían a una motivación racista, xenófoba y/o de orientación política e ideológica¹⁴. Lo mismo que resulta útil recoger en un informe de estas características todos los incidentes, incluidos por tanto los que potencialmente pueden ser constitutivos ex ante de una infracción administrativa, también parece conveniente una presentación nítida de los datos de forma que se puedan distinguir aquéllos respecto de los que pueden ser potencialmente constitutivos de delito.

El que la diferencia entre una infracción administrativa y un comportamiento delictivo en esta materia sea tan difícil de trazar supone un reto de futuro, en primer lugar, para el legislador que debería facilitar que los operadores jurídicos sean capaces de establecer, como línea general, una distinción clara entre unos y otros incidentes¹⁵. Pero más allá de la distinción entre unos y otros incidentes, debe señalarse que en particular los acontecimientos deportivos apuntan a una problemática compleja ya que en un territorio relativamente pequeño como el de Euskadi pueden

¹³ Ley 19/2007, de 11 de julio, Contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte [BOE núm. 166, de 12 de julio de 2007, 29946-29964].

¹⁴ LANDA Y GARRO (2018a:43), 46 (apartados 2.1. y 2.2.); 53 y 56 (apartados 3.1. y 3.2.).

¹⁵ Debe tenerse en cuenta que la definición dada en la Ley 19/2007 de Violencia en el Deporte, en su artículo 2 (apartados 1 y 2), es extraordinariamente amplia y en la medida en que sirve la base para determinar la infracciones administrativas (artículo 21 ss.) traslada al operador (entre ellos a la instancia policial) la dificultad de trazar la línea de relevancia entre infracción administrativa e ilícito penal en un terreno en el que el estado de la jurisprudencia es incipiente, dubitativo y muy lejano a un estado de la cuestión que permita un mínimo de seguridad jurídica. Véase una descripción del estado de la cuestión a la luz de una prolija exposición de casuística en RÍOS CORBACHO 2014.

desequilibrar de un año a otro la cifra global de incidentes en función de que un solo partido de fútbol, por ejemplo, dé lugar a un conjunto de incidentes que se decidan calificar de forma individualizada por los participantes en los disturbios o de una forma más colectiva y global. Además, es conocida la coincidencia de grupos organizados, violencia y particularmente los partidos de fútbol (ALBRECHT, 2001:38). Por último, aunque no menos importante, los motivos que parecen dar el contexto explicativo de enfrentamientos en este ámbito no siempre son sencillos de adscribir al sub-grupo de racismo o xenofobia o a otros tipos de componentes más de índole ideológica y/o de orientación política. Es por todo lo expuesto por lo que el Informe despliega un tratamiento desagregado y particularizado de este fenómeno a efectos de que el estudio empírico permita sustentar estrategias preventivas y reactivas *ad hoc*¹⁶.

Más allá de la separación entre incidentes potencialmente delictivos y aquellos que puedan constituir infracciones administrativas, el Informe cubre, por separado, los años 2016 y 2017¹⁷.

En 2016 se han registrado 146 incidentes de odio en Euskadi, de los cuales 124 son delitos (85%) y 22 infracciones administrativas (15%). En 2017 las cifras son muy similares: la Ertzaintza recibió 143 incidentes de odio, de los cuales 129 son delitos (90,2%) y 14 infracciones administrativas (9,8%).

¹⁶ Es por ello que una de las recomendaciones finales del Informe señala que las infracciones administrativas (todas ellas constatadas en el marco de la violencia racista y xenófoba en sentido amplio en el deporte) se desenvuelven en un contexto de particular complejidad pues pueden coexistir con otros comportamientos de gravedad leve, intermedia o de la máxima gravedad –escalando a conductas delictivas- incluso que se puedan enmarcar en la criminalidad organizada. Su comisión ofrece además particulares dificultades para deslindar su componente de odio xenófobo/racista y/o ideológico. Esta perspectiva aconseja a futuro un análisis detenido de su evolución especialmente atento a su gravedad y al perfil de los autores y, también, a su identificación como incidente/delito de odio contra colectivos étnicos y/o ideológicos (LANDA Y GARRO, 2018a:67).

¹⁷ Además de los datos globales se aportan datos por colectivos protegidos y según tipologías delictivas (que serán abordadas en el texto *infra* apartados 2.3 y 2.4) pero también datos sobre ubicación geográfica, algunos datos del perfil del sujeto pasivo (victimizaciones) y activo (imputaciones, detenciones). A nivel geográfico, Bizkaia destaca sobre los otros dos territorios históricos, Araba y Gipuzkoa, tanto en términos absolutos como proporcionalmente, y en particular las poblaciones de Bilbao y Barakaldo. Tanto es así que 97 de los 124 (78,2%) delitos de odio de 2016 se produjeron en Bizkaia, mientras que en 2017 esta cifra alcanza 88 casos de los 129 (68,25%) delitos registrados; por los 12 (9,8%) y 10 (7,75%) de Araba en 2016 y 2017, y los 15 (12%) y 31 (24%) de Gipuzkoa en el mismo periodo. La media de edad de las víctimas en 2016-2017 se sitúa en los 35 años, siendo cerca de 2/3 de las víctimas hombres y 1/3 mujeres. Desglosando por año, en 2016 alrededor de un 33% de las víctimas tienen entre 18 y 30 años, mientras que la suma de las franjas entre 0-17 años y mayores de 65 se sitúa en torno al 10%. Por su parte, en 2017 esta tendencia se mantiene, como es previsible, en la franja de 18 a 30 años con 30%, las siguientes franjas de edad decrecen paulatinamente hasta volverse residuales una vez superados los 65 años. En lo que concierne a las imputaciones (policiales) en el periodo 2016-17, el 58% de los imputados son de Euskadi y alrededor del 15% del resto del Estado, mientras que los latinoamericanos suponen alrededor del 12% de los imputados y los africanos algo menos del 10%. Por su parte, en los dos años recogidos se han producido 21 detenciones: 7 en 2016 –6 hombres y 1 mujer, con una media de edad de 41 años–, y 15 en 2017 –15 hombres con una media de 28 años–. Estos datos, dada la escasa muestra, no son significativos en términos estadísticos y suponen únicamente una línea de trabajo que debe ir apuntando en el futuro a un rastreo de la trazabilidad de su curso en el sistema de la administración de justicia. Véase al respecto LANDA Y GARRO (2018a: 46 ss.; 56 ss.; y 62 ss).

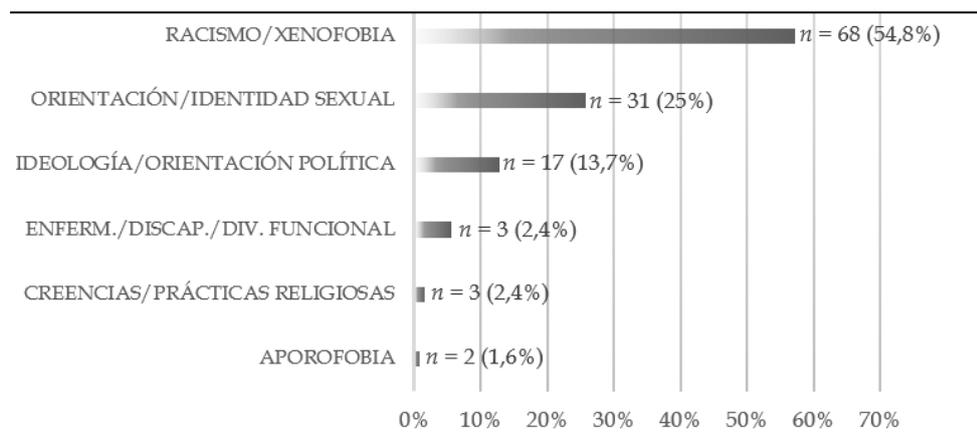


Figura 3: Delitos de odio en 2016, Euskadi ($\Sigma = 124$)

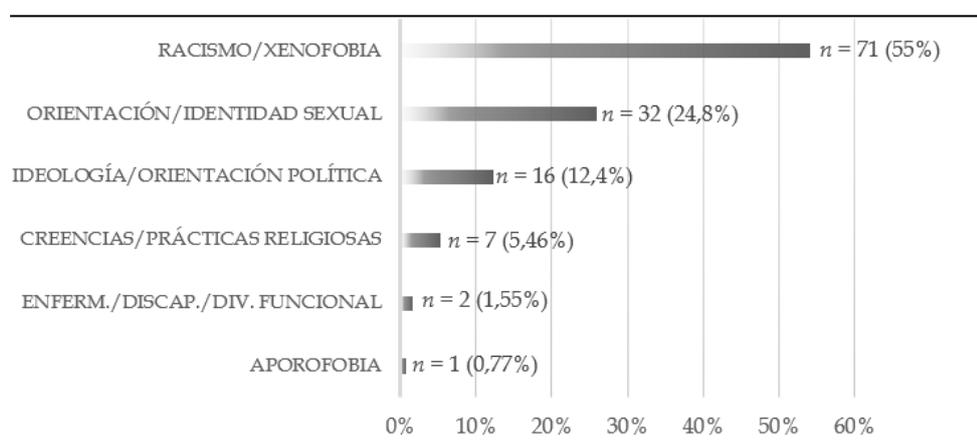


Figura 4: Delitos de odio en 2017, Euskadi ($\Sigma = 129$)

En relación a los datos del conjunto del Estado, tomando como referencia el último informe del Ministerio del Interior sobre el año 2016, en Euskadi se produjeron el 11,48% de los incidentes de odio conocidos en todo el Estado (1.272). En este sentido, para contextualizar estos datos, al cierre de 2016, Euskadi poseía 2.189.534 habitantes, de los 46.557.008 del conjunto del Estado, concentrando el 4,7% de la población (INE, 2017).

No cabe descartar que la mayor proporción de incidentes respecto del volumen de población, pueda obedecer a una praxis policial de recogida diferenciada, que acaba por posibilitar mejores condiciones para desvelar la cifra negra que, presumimos, es altísima si tenemos en cuenta las cifras de países de nuestro entorno cultural (OSCE, 2018a). En cualquier caso, la tendencia de los dos años registrados (2016-2017) en Euskadi no pone de manifiesto que haya habido ningún progreso o aumento significativo en cuanto a la detección del fenómeno; una tendencia que, por otra parte, se ha repetido los últimos años en los datos estatales compilados por el Ministerio del Interior (2013-2016).

2.3. El mapa de colectivos protegidos

Tanto en 2016 como en 2017, de media más del 90% de los delitos se produjeron en alguna de las tres categorías siguientes: racismo/xenofobia (55%), orientación e identidad sexual (25%) e ideología y orientación política (13%). Habiéndose producido menos de 10 casos cada año sumando las categorías de discapacidad/diversidad funcional, creencias y prácticas religiosas, y aporofobia.

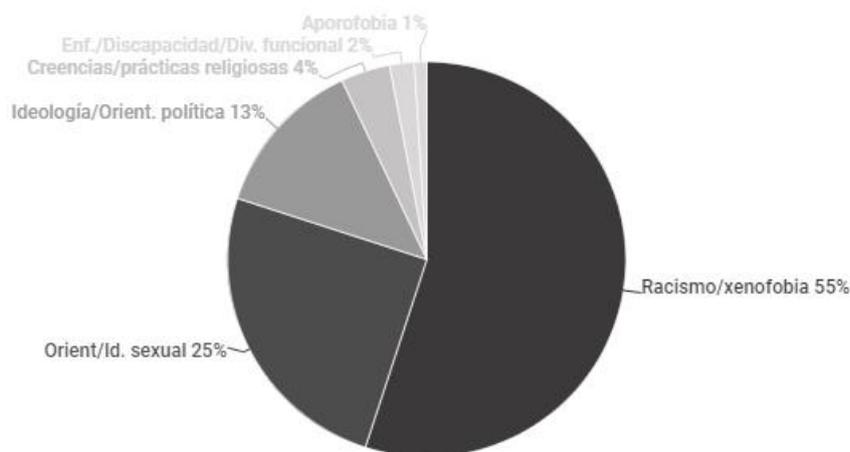


Figura 5: Distribución porcentual de los delitos por colectivo protegido en 2016-2017

En una consideración global del colectivo étnico en sentido amplio (agregando racismo/xenofobia, creencias/religión e ideología y orientación política) el conjunto de delitos alcanza el 70% en 2016 (75% si se añaden las infracciones administrativas) y casi el 73% en 2017 (de nuevo, 75% si se añaden las infracciones administrativas). La franja del colectivo étnico ocupa por tanto prácticamente algo menos que las tres cuartas partes del mapa de odio registrado. Ello es coherente con el espíritu que orientaba desde el principio la legislación antirracista y antixenófoba a nivel mundial, que en sus orígenes respondía al fenómeno racista y étnico como motivación relevante de impulso de las conductas delictivas¹⁸.

En el colectivo sexual, particularmente, lo que tiene que ver con conductas dirigidas contra el colectivo homosexual, representa en ambos años en torno al 25% de los casos. Ello también es coherente con las tendencias en otras jurisdicciones de nuestro entorno en las que estos colectivos mantienen una cuota significativa de padecimiento de conductas hostiles delictivas (LEVIN, 2018:170).

¹⁸ Véase, por todos, LEVIN (2018:154 ss.); también GOGORZA (2018: 128 ss.); y LANDA (2018a:23 ss).

El resto de grupos, como tercera franja, tiene todavía un nivel de registro insignificante. La legislación anti-odio en el campo comparado sólo tardíamente ha comenzado a incorporar estos colectivos a la protección legal y se ha generalizado la idea en la literatura de que se trata de comportamientos que permanecen, en mayor medida que los demás, sumergidos en la cifra negra¹⁹.

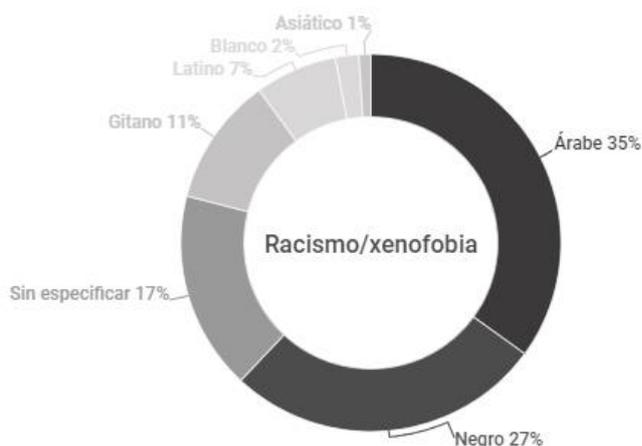


Figura 6: Distribución de los delitos de racismo/xenofobia por colectivo protegido en 2016-2017

En el caso de los delitos relacionados con el racismo y la xenofobia, los colectivos protegidos árabe y negro son los principales afectados. Tanto en 2016 como en 2017 se mantiene la tendencia en que ambos colectivos son víctimas de, al menos, el 50% de los delitos, de media el 33% son árabes y el 28% negros, mientras que el colectivo gitano se sitúa como el tercer grupo prevalente (10%). En todo caso es necesario destacar que estos últimos datos indicados deben ser tomados con especial cautela porque hay un cierto porcentaje de casos en los que, por cuestiones operativas, no se ha podido especificar el colectivo de la víctima.

¹⁹ Por todos BAKALIS (2018:142 ss.); LEVIN (2018: 169 ss).

Tipologías delictivas

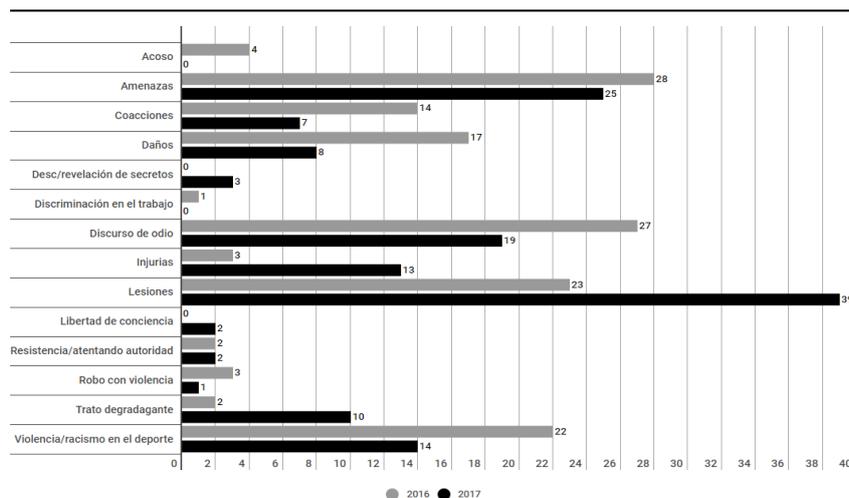


Figura 7: Distribución (n) de los incidentes de odio por tipología delictiva, 2016-2017

El mapa delictivo que potencialmente reflejaría el conjunto de incidentes –excluidas las infracciones administrativas– apunta a las lesiones como primera referencia que se ve acompañado por las amenazas y por el discurso del odio en sentido estricto (art. 510 CP), como los tres grupos con mayor número relativo de incidentes registrados en los dos años considerados. Así en el año 2016 el orden fue amenazas (28 incidentes; 22,5%), discurso del odio (27 incidentes; 21,7%) y lesiones (23 incidentes; 18,5%). Entre los tres representan algo más del 62% (62,7%). En el 2017, sin embargo, las lesiones ocuparon el primer lugar (39 incidentes; 30,23%), seguidas de las amenazas (25 incidentes; 19,38%) y el discurso del odio (19 incidentes; 14,73%). Entre los tres ascienden al 63%.

Las lesiones como un primer grupo relevante de conductas en el año 2017 representan en los años 2016 y 2017 una horquilla de entre un 18% y un 31% de los delitos. Ha pasado del tercero (2016) al primer grupo (2017) relativamente más numeroso de incidentes registrados (de 23 incidentes en 2016 a 39 en 2017). Es el grupo que potencialmente acabaría por ser agravado por el artículo 22.4 CP y que, en función de la gravedad de las lesiones, albergaría supuestos heterogéneos de agresiones físicas violentas. Suponen en su franja de mayor gravedad, según los estándares del derecho comparado (LANDA Y GARRO, 2018b), el núcleo duro de los comportamientos violentos.

Las lesiones junto con los daños y delitos contra la propiedad con violencia representan, criminológicamente, un grupo de comportamientos de intimidación contra colectivos que consisten en “delitos –de actos– de odio” (*hate crime*) antes que “delitos con palabras”: discurso del odio (*hate speech*). En el año 2016 se registraron un total de 43 (23, 17 y 3 respectivamente) lo que representa un 34,6% del conjunto delictivo; en el año 2017 fueron 48 (39, 8 y 1 respectivamente) subiendo hasta prácticamente el 37,21%.

Las amenazas (22,5% en 2016; 19,38% en 2017) y el discurso del odio en sentido estricto (21,7% en 2016; 14,5% en 2017) representan una misma línea de comportamiento de delitos con palabras. El conjunto alude a un número de incidentes de entre el 44% y el 33,5%. El estado de agitación de

este sector de regulación jurídico-penal (art. 510 reformado por LO 1/2015) y de su interpretación jurisprudencial, muy restrictiva, apunta a que las posibilidades de que finalice con una condena en sede penal son especialmente bajas. Sin embargo, una consideración agregada de delitos de discurso de odio en sentido amplio²⁰ dibuja un mapa de odio sectorial muy extenso. En 2016 la suma de amenazas (28 incidentes), coacciones (14), discurso del odio en sentido estricto (27), injurias (3) y trato degradante (2) representan casi el 60% (74 incidentes). En 2017 la suma de amenazas (25), coacciones (7), discurso del odio en sentido estricto (19), injurias (13), delitos contra la libertad de conciencia (2) y trato degradante (11) ascienden a casi el 59% (77 incidentes).

Si lesiones, amenazas y discurso del odio cubren casi 2/3 del mapa potencial de delitos, el tercio restante se distribuye de forma todavía muy heterogénea para atisbar tendencias. En 2016 sólo las coacciones tienen cifras de cierta relevancia (14 incidentes; 11,2% del total de delitos) y el resto se distribuye entre supuestos muy residuales de acoso (4 incidentes), injurias (3 incidentes), trato degradante (2) y un único caso de discriminación en el trabajo. Este último (y su ausencia total en 2017) apunta a que en particular el grupo de delitos de discriminación (denegaciones de prestación: art. 511 y 512 CP y discriminación grave en el empleo art. 314 CP) no acaban de llegar a la instancia policial y permanecen en la cifra negra.

En 2017 tienen cierta relevancia los incidentes de injurias (13) y trato degradante (13). El resto se reparte entre los delitos de coacciones (7 incidentes), revelación de secretos (3 incidentes) y libertad de conciencia (2 incidentes).

3. Algunas conclusiones a modo de síntesis

3.1. Los datos globales de incidentes de odio o de (potenciales) delitos de odio en Euskadi en 2016 (146 incidentes; de ellos 22 infracciones administrativas) y 2017 (143 incidentes; de ellos 14 infracciones administrativas) apuntan a una cierta estabilidad en la tendencia de la realidad criminológica registrada del mapa de odio de Euskadi. Si se complementa esta mirada con los datos transferidos desde la Ertzaintza al Ministerio del Interior para la confección de los informes a nivel estatal, la tendencia en términos globales se mueve en una franja de entre 117 (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2015:13) y 201 incidentes (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2016:15).

Una consideración conjunta de los incidentes potencialmente delictivos y de los que apuntan a meras infracciones administrativas puede resultar engañoso. Parece oportuno que se tienda a desagregar estos últimos para una consideración separada dadas sus especificidades.

²⁰ A continuación se incorpora a los delitos de odio en sentido estricto (diversas variantes de incitación del artículo 510 CP), las amenazas, la injurias pero también, y esto puede resultar algo más llamativo, incluso los delitos de coacciones y malos tratos. La razón de su inclusión es porque en la práctica de recogida de incidentes por parte de la policía tienden a ser considerados como tipos residuales y, en general, de conductas de menor gravedad (anteriores faltas). Su inclusión en una visión global obedece a la voluntad de visualizar conductas de discurso de odio, expresión y algunas conductas periféricas acompañantes en la dinámica delictiva que, con el paso del tiempo y la consolidación jurisprudencial, deberían ajustarse de forma más adecuada a una interpretación jurídico-penal de los tipos. Con este tipo de agrupación se busca representar antes la periferia del discurso criminalizado que la periferia de la violencia física en torno a la que se articulan, por contraste, los delitos de actos de odio.

Que los datos globales permanezcan en un futuro inmediato más o menos estables no tiene por qué considerarse una realidad positiva ni negativa. La precariedad del estado de la cuestión en cuanto a la recogida de incidentes en materia de comportamientos de odio parece apuntar a una elevada cifra negra. Eventuales crecimientos de los registros de incidentes pueden tener que ver más con la mejora de los sistemas de recogida, aumento de confianza de los colectivos victimizados, mejora de la formación de los operadores jurídicos y ajuste de la colaboración dentro de la Administración de Justicia y de ésta con los interlocutores de la sociedad civil (organizada) que, necesariamente, con un aumento real y significativo de este tipo de criminalidad.

3.2. Por colectivos protegidos, el mapa de odio de Euskadi presenta una estructura clara en tres bandas: el colectivo étnico que es la diana de en torno el 70% de los incidentes delictivos recogidos; el colectivo sexual que ocupa aproximadamente un 25%; y un conjunto de otros grupos, heterogénea (enfermedad, persona con discapacidad/diversidad funcional, edad, aporofobia, situación socio-económica y familiar) con un nivel de registros muy residual. Aunque las cifras todavía son muy indiciarias los grupos árabe, negro y gitano se van perfilando como los destinatarios del mayor número de incidentes de odio.

3.3. Entre los incidentes delictivos destacan las lesiones como el grupo tendencialmente más numeroso (entre el 18% y 30% del total en 2016 y 2017, respectivamente) seguido de las amenazas y el discurso del odio en sentido estricto (art. 510 CP). Los tres grupos sumados ocupan algo más del 60% del conjunto de incidentes delictivos tanto en el año 2016 como en el 2017. En el resto de tipologías delictivas no parece todavía que quepa señalar tendencias ni en su estado inicial.

3.4. El conjunto de incidentes delictivos de odio en sentido estricto (lesiones, daños, robos con violencia) cometidos mediante hechos (*hate crime*) representa en torno al 35% del total en 2016 y 2017. Los incidentes de odio con palabras (*hate speech*: discurso del odio) en sentido amplio (artículo 510 CP, amenazas, coacciones, injurias, trato degradante...) representan alrededor del 60%. Parece que existen una hipersensibilidad a detectar delitos de expresión (discurso del odio en sentido amplio) que puede estar influida por la enorme visibilidad social, mediática y política de este tipo de comportamientos. En derecho comparado los delitos de odio con palabras (incitación al odio) tienden a ser residuales en su aplicación jurisprudencial²¹ como también es el caso respecto de su equivalente español del artículo 510 CP (LANDA, 2012; 2018a:94 ss.). Parece necesario orientar el esfuerzo a equilibrar la recogida de incidentes de forma que se consolide e incremente la eficacia en la detección de los delitos de actos de odio (*hate crime*) frente a una eventual necesidad de reflexión y mayor cautela respecto de los criterios de relevancia para la detección del discurso de odio criminalizado (*hate speech*) en sentido estricto y amplio²².

²¹ Como botón de muestra en el caso del Reino Unido (Inglaterra y Gales), aun siendo un país modélico en la persecución y recogida de delitos de odio, con 80.393 incidentes registrados en el último año (2016/2017) (HOME OFFICE, 2017:1 ss.) y con 14.480 incidentes procesados, sólo presentan un total de 4 condenas por delitos de incitación (*Stirring up hatred*) en ese mismo periodo (CROWN PROSECUTION SERVICE, 2017:13 ss.).

²² Entre la literatura crítica con respecto a la normativa incriminadora del discurso de odio cabe destacar el reciente análisis empírico de vocación taxonómica de MIRO LLINARES (2016) y MIRO LLINARES (2017) en el ámbito

4. *Excursus: delitos de odio y violencia política*

Un informe de delitos de odio en el País Vasco, después de un largo ciclo de violencia política y terrorismo, podría ser analizado también desde la óptica de hasta qué punto se produce una prevalencia de incidentes motivados por la pertenencia de la víctima a un determinado partido político o espectro ideológico. Los artículos 510 o 22.4º del Código penal contemplan entre los distintos motivos típicamente relevantes aquellos “referentes a la ideología”. Podría por tanto ser un escenario posible que hubiera un cierto germen de enfrentamiento sectario, entre facciones políticas y/o ideológicas, a pesar de que la violencia específica del terrorismo de ETA ya hace tiempo que ha desaparecido como lo hizo, de forma más reciente, la propia organización ETA al declarar públicamente su disolución y completo desmantelamiento de estructuras²³.

Bien es cierto que no siempre resulta sencillo deslindar actuaciones de tipo racista o xenófobo respecto de actuaciones motivadas por la ideología. Una concepción extensa del concepto de lo étnico tiende a abarcar ambas (LANDA, 1999:48 ss.) pero resulta obvio que existen constelaciones de casos secantes o supuestos de poli-victimización entendida en el sentido de que se pueden acumular en la dirección final de la conducta agresiva motivaciones que permitan una lectura intersubjetiva del colectivo diana con base en factores diversos y simultáneos tales como la cultura –particularmente la lengua-, la visión de la historia, la identidad nacional, la visión política, incluso la religión y un largo etcétera de elementos que pueden combinarse también como bagaje ideológico. Piénsese en un contexto estándar como es el de las agresiones neonazis por antisemitismo. Lo que podría parecer *prima facie* un caso paradigmático de “racismo” está, sin embargo, transido de una fuerte impregnación ideológica de lo que fue el movimiento nacionalsocialista y sus posteriores evoluciones. La ideología puede albergar componentes racistas y la forma ideológica de argumentar el racismo elevarse a vector de identidad política.

Por ello una separación radical y nítida entre estos campos (y el religioso o de creencias) es probablemente imposible y se aspira más bien a establecer en el ámbito jurídico-penal criterios centrales de orientación. En ese sentido AGUILAR GARCÍA (2013:52) identifica aquellos supuestos relativos a la motivación ideológica en que “(...) el autor, partidario de una determinada forma de organización política del Estado español, comete un delito porque su víctima mantiene una convicción diferente al respecto”. Sigue en su conclusión a DíEZ LÓPEZ quien señala que, en efecto, la legislación penal sobre delitos de odio se aplica a sujetos de extrema derecha, que cometen su delito motivados por el odio político hacia sujetos de tendencia contraria incluyéndose “agresiones contra sujetos de extrema izquierda, defensores de nacionalismos autonómicos, demócratas y partidarios de cualquier otra clase de ideología de la cual derive una organización del Estado distinta del totalitarismo que ellos propugnan. En sentido contrario, nada obsta sin embargo para que pueda aplicarse a sujetos de esas tendencias si por odio

de las redes sociales; también en la misma línea refleja adecuada y críticamente la excesiva amplitud del campo de proyección de estas constelaciones de casos, pero con una aproximación más general que la estrictamente relativa a las redes sociales, FUENTES OSORIO (2017b) y, más ampliamente, FUENTES OSORIO (2017a); también, por todos, abogando por una actitud cautelosa frente al discurso del odio, ALCACER GUIRAO (2016:3 ss.); y ALCACER GUIRAO (2018: 4 ss).

²³ La organización terrorista ETA declaró, según sus propias palabras, el cese definitivo de su actividad armada el 20 de octubre de 2011 (EL MUNDO, 2011). El 3 de mayo de 2018 anunció su disolución (HUFFINGTON POST, 2018).

ideológico cometen su delito contra sujetos neonazis. La ideología incluye cualquier creencia en una determinada forma de organización política del Estado: ya sea con el mantenimiento del actual Estado español como monarquía parlamentaria, su transformación en un Estado totalitario, su mutación en República federal, su disolución y creación de otros Estados independientes, o cualesquiera otras formas de organización política.” (DÍEZ LÓPEZ, 2018:58)

4.1. Irlanda del Norte: a modo de introducción

El hecho de que el sectarismo ideológico pueda estar en la base de conductas de odio en sentido jurídico-penal parece una obviedad, como una obviedad resulta el hecho de señalar que es precisamente en este campo dónde los riesgos de interferencia ilegítima para con el ámbito esencial del ejercicio de las libertades fundamentales de expresión, opinión, información e ideológica, están más a flor de piel. Máxime si el enfrentamiento ideológico ha dado lugar a conflictos violentos como por ejemplo en el caso de Irlanda del Norte. Así, en este último, la presencia de la ideología (y la religión) como vectores y conductores del conflicto violento era tan obvia y abrumadora que en un reciente Informe de Monitorización del Proceso de Paz de Irlanda del Norte (WILSON, 2016) se ponía de manifiesto la particularidad de que la recogida de datos sobre delitos de odio de tipo sectario (ideológico-religioso) se retrasó hasta el año 2005. En efecto, la antigua policía de Irlanda del Norte (*Royal Ulster Constabulary: RUC*) comenzó a recoger datos de delitos de odio de tipo racista en 1996 y de carácter homofóbico en el año 2000. Sin embargo, tuvo que esperarse hasta que, por efecto de Acuerdo de Viernes Santo (*Good Friday Agreement*) en 1998, se pusiera en marcha la transformación institucional del cuerpo de policía en lo que actualmente es el Servicio de Policía de Irlanda del Norte (*Police Service of Northern Ireland: PSNI*), para que se comenzara finalmente a integrar en el aparato estadístico incidentes de tipo ideológico (sectario). La invisibilidad oficial de este tipo de violencia de odio ponía de relieve que, en realidad, se percibía como algo obvio, propio del día a día, más que como un fenómeno delictivo al uso²⁴.

Desde que se comienzan a recoger datos en Irlanda del Norte en el año 2005 es precisamente la constelación de supuestos que se articula en razones ideológico-sectarias la que alcanza una mayor prevalencia con cifras anuales globales que oscilan entre los algo más de 1400 (año 2015) y unos 1000 incidentes (año 2016)²⁵.

La discusión en Irlanda del Norte sobre la pertinencia de la inclusión expresa de violencia de tipo ideológico en las estadísticas de delitos de odio no se cerró, sin embargo, cuando se comienzan a registrar incidentes a partir del año 2005. El campo más sensible aún y que concierne no tanto a delitos con actos de odio (*hate crime*) en sentido estricto sino a la criminalización del discurso del odio (*hate speech*), ha dado lugar a que sectores de la sociedad civil encarguen un informe al respecto que se ha publicado en su versión definitiva en abril de este año (MCVEIGH, 2018). En

²⁴ “It is one of the oddities of the gathering of statistics about crime in Northern Ireland by the police that sectarian hate crime was not recorded until 2005 – this official invisibility implying that it was a taken-for-granted phenomenon rather than being perceived as an area of offending to be borne down upon” (WILSON, 2016:32).

²⁵ Entre los años 2005 y 2016 los delitos de odio sectarios ascienden, respectivamente a: 1.470; 1.217; 1.056; 1.017; 1.264; 995; 885; 889; 961; 1.043; 1.001. (WILSON, 2016:32). En el último año el conjunto de delitos de odio (racistas, homófobos, tráfobos, por religión, creencias...) asciende a 2.169 de los que 1.001 responderían a violencia sectaria: casi el 46 por ciento.

este informe específico sobre la situación del discurso del odio criminalizado en Irlanda de Norte se constata una realidad, común a Inglaterra, Gales, Irlanda, Escocia (MCVEIGH, 2018:29 ss.): a saber, que la prohibición penal de incitación al odio ha venido siendo letra muerta. El número de investigaciones y menos aún de procesamientos y posterior condena es insignificante hasta el punto de que desde que se introdujo en Irlanda del Norte el delito de incitación al odio en 1970 sólo se ha producido una única condena por ese precepto en su versión regulada en la *Public Order (Northern Ireland) Order 1987 - 'Stirring up hatred or arousing fear'*. En concreto se trata del caso de la Fogata (*bonfire*) de *Ballycraigy* (en el condado de *Antrim*, Irlanda del Norte) respecto de la que el 8 de diciembre de 2015 Colin White, un adolescente de 19 años, fue condenado –aunque se le suspendió la condena de prisión– por el Juez del Distrito por incitación al odio al colocar unas pancartas ofensivas con afirmaciones como “We’re not racist, just don’t like niggers” (MCVEIGH 2018: 33 ss.). El caso tenía un claro trasfondo político dado que dichas piras incendiarias son una forma ritualizada de celebración política e incluían también en el caso concreto referencias incitatorias a la violencia sectaria. La condena, sin embargo, se articuló finalmente a través de la incitación de tipo racista, pero se convirtió en un caso de referencia sobre el ámbito y la oportunidad de aplicar este tipo de prohibición en el contexto de la discusión política.

Más allá de que la discusión sobre la escasa aplicación de la incitación de odio en el ámbito norirlandés y, por extensión en el Reino Unido e Irlanda, esté sobre la mesa, parece evidente que las dificultades se incrementan cuando los eventuales destinatarios de la prohibición penal se inscriben en contextos de abierta discusión política en la comunidad de referencia. Frente a una práctica profusa de agravaciones de pena (delitos de actos de odio), la prohibición penal de incitación al odio en materia ideológica se sitúa como el campo más delicado y menos proclive a ser aplicado incluso en países, como los anglosajones, de una consolidada praxis jurisprudencial penal antidiscriminatoria. Podría concluirse este apartado afirmando que en Irlanda del Norte después del Acuerdo de Paz de Viernes Santo en 1998 los incidentes de odio de matriz ideológica son prevalentes frente a otro tipo de motivaciones como reflejo del tensionamiento sectario aún latente en aquél país. Pero ni siquiera en un tal contexto delitos de incitación al odio (a diferencia de los delitos de odio en sentido estricto: *hate crime*) encuentran vía de aplicación jurisprudencial.

4.2. Situación en Euskadi

En Euskadi la situación es muy diferente en lo que se refiere al número de incidentes y a la prevalencia de las conductas motivadas por ideología u orientación política.

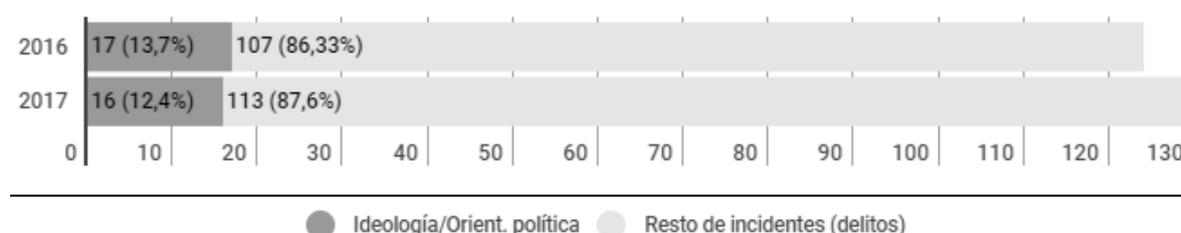


Figura 8: Distribución de los incidentes de ideología/orientación política potencialmente delictivos, 2016-2017

De los 129 incidentes registrados en el año 2017 (detráidas las infracciones administrativas: 14) sólo 16 se incardinan en el sector de ideología u orientación política lo que representa un 12,4% del total. En el año 2016 de los 124 incidentes potencialmente delictivos (infracciones administrativas: 22) correspondieron a ideología u orientación política un número total de 17 lo que representaba el 13,7%. Incluso si imputáramos el conjunto de las infracciones administrativas como si todas ellas fueran motivadas por ideología los porcentajes se elevarían para los años 2017 y 2016, respectivamente a 20,9% (30 de 143) y 26,7% (39 de 146). Con estos indicadores se está muy lejos de realidades como la de Irlanda del Norte y se puede afirmar que la situación de convivencia ideológica en Euskadi, al menos desde la óptica de los incidentes de odio²⁶, se enmarca en parámetros de relativa normalidad. Y es que si tomamos las cifras del Informe del Ministerio del Interior de 2016 los incidentes adscritos a ideología representan el 20,4% del conjunto de los producidos en España (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2017:13).

4.3. Colofón: a propósito de la situación en Catalunya

Los incidentes de odio de matriz ideológica tensan al máximo el conflicto de intereses que representa la protección de colectivos vulnerables y la necesidad de preservar un ámbito amplio de libre discusión política y de libertad de expresión en democracia. A esta situación, se está además añadiendo un fenómeno novedoso y perturbador. Se trata de la tendencia a instrumentalizar la legislación de odio en favor de la protección de colectivos que, lejos de situarse en la línea de protección típica de colectivos o minorías vulnerables, se inscriben, por el contrario, en grupos investidos de autoridad o en el ejercicio de determinadas funciones públicas. Es lo que podría denominarse una suerte de “desviación” del objeto de tutela hacia la protección institucional.

Desviación que parece haber encontrado en la convulsa situación política de Catalunya un campo especialmente abonado. Ejemplo de ello es la Instrucción de la Fiscalía General del Estado que se dirigió a los Fiscales de Catalunya el 20 de septiembre de 2017. En el contexto de la celebración del referéndum (1 octubre 2017) en dicha Comunidad Autónoma hubo llamadas por parte de la Generalitat a ceder locales para la ubicación de las urnas y, en definitiva, un encendido debate político entre alcaldes favorables y opuestos a dicho referéndum²⁷.

Dicho aspecto del debate fue interpretado por la Fiscalía General del Estado como una situación de “campaña” mediática orientada a “señalar” a determinados responsables municipales por su negativa a cumplir la ley (EL PAÍS, 2017a). En concreto en tales instrucciones se indica:

²⁶ Somos conscientes de que esta valoración resulta incompleta si no se tiene en consideración que la legislación de odio en España convive con otros sectores de legislación “política” (legislación antiterrorista y, en particular, los delitos de apología, humillación a las víctimas, difusión de mensajes y otros delitos de expresión –artículos 578 y 579 CP-) y con la llamativa ausencia de una clara prohibición de la apología del fascismo. No se puede, por tanto, reducir la violencia política de enfrentamiento sectario a aquella que pueda estar recogida exclusivamente por los delitos de odio en sentido estricto. Para una caracterización crítica y global de legislación penal (y de acompañamiento de las víctimas) respecto de la violencia política en España véase ampliamente LANDA, (2018b).

²⁷ Véase referencias a la reacción de algunos alcaldes del PSC en EL PAÍS (2017b).

“Estas campañas pueden tener relevancia desde el punto de vista jurídico penal, a través de la figura del delito de odio (art. 510.1 apartados “a” o “b” CP), en cuanto se estaría promoviendo la hostilidad hacia determinadas personas, por motivos ideológicos o políticos, responsabilizándolos directamente ante a (sic) los ciudadanos de impedir un supuesto ejercicio del derecho de autodeterminación.”²⁸

También se han producido otros intentos de aplicar normativa anti-odio en el caso de los abandonos de hoteles por parte de miembros de la policía nacional o la guardia civil allí alojados como dispositivo especial de intervención desplegado antes, durante y después de la celebración del referéndum en Cataluña el 1 de octubre de 2017. Precisamente al hilo de estos sucesos, la Fiscalía presentó una querrela ante el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya contra un Diputado del Parlament (Sr. Ferran Civit i Martí, ERC) imputándosele un delito de odio del artículo 510 CP por la difusión en Twitter de determinados mensajes incitando a la población para que la policía y la guardia civil abandonara los hoteles en que se alojaban²⁹.

Más allá de los acontecimientos relativos al referéndum del 1 de octubre de 2017 en Cataluña³⁰, pero en la misma línea de “protección institucional”, se pidió inicialmente orientar la investigación hacia la eventual comisión de delitos de odio en los sucesos que se produjeron en Alsasua (Navarra) en la madrugada del 15 de octubre de 2016 cuando se llevó a cabo una agresión a unos Guardias civiles de paisano por personas afines a la *Izquierda Abertzale* (Izquierda nacionalista vasca) de aquella localidad. Los hechos que, como es conocido, acabaron siendo procesados como presuntos delitos de terrorismo fueron recientemente sentenciados³¹, de conformidad con la calificación alternativa, como delitos comunes de lesiones, atentado, desordenes públicos y amenazas con la apreciación (en el caso de las lesiones y el atentado) de la agravante de discriminación ideológica. El razonamiento de la Sentencia a la hora de argumentar

²⁸ En tales instrucciones se alude igualmente a conductas de amenazas y coacciones recibidas por alcaldes, funcionarios y particulares que se oponen al referéndum y que supondrían “un ataque contra la pacífica convivencia en Cataluña, y una grave perturbación de los derechos, no sólo de las personas directamente destinatarias de las amenazas, sino de la población en su conjunto, en cuanto lanzan un mensaje coactivo general dirigido a todas las autoridades, funcionarios y ciudadanos defensores del Estado de Derecho y del ordenamiento constitucional.” Véase el texto completo de la Instrucción en EL MUNDO (2017a).

²⁹ Según el Auto del TSJC, Sala de lo Civil y Penal, 28.6.2018 (Ref. Diligencias Indeterminadas 4/2018 número 72; MP: JESÚS MARÍA BARRIENTOS PACHO) los días 2 y 3 de octubre el Diputado en cuestión publicó cinco mensajes sucesivos en su cuenta de Twitter “(...) dirigidos a una generalidad de personas no identificadas, con los que pretendía que los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) y de la Guardia Civil (GC), que se hallaban en aquellos momentos alojados en diversos hoteles de Cataluña para asegurar, por orden del Gobierno de la Nación, el orden público y el cumplimiento de la legalidad en Cataluña, fueran expulsados de ellos, si fuera necesario, haciendo ruido durante toda la noche en los alrededores de sus alojamientos para no dejarles dormir, o difundiendo entre los turistas que estuviesen alojados en ellos o que tuvieran pensado hacerlo que se trataba de “represores que agreden a pacíficos demócratas”, o escribiendo críticas negativas de los establecimientos en las redes sociales y en las web especializadas, a cuyo fin difundió los nombres de cuatro de dichos hoteles. Para ello, el querrellado habría creado en 2 octubre 2017 la página personal de Twitter #caphotelambpolicia que habría utilizado para los fines que se han descrito solo durante ese día y el día siguiente, 3 octubre 2017, con la finalidad ya mencionada” (Fundamento de Derecho Segundo 1).

³⁰ Según EL MUNDO (2017b), serían más de 150 los delitos de odio denunciados desde el 1 de octubre de 2017 en Cataluña haciendo alusión a conductas de acoso, amenaza, coacciones y equivalentes fundamentalmente contra policías, funcionarios o políticos.

³¹ SAN, 1ª, 1.6.2018 (Ref. 17/2018; MP: JESÚS EDUARDO GONZÁLEZ GÓMEZ). Sentencia, en todo caso, no firme pues es susceptible de recurso que, al momento de redactar este trabajo, está en curso de tramitación.

por qué debe apreciarse tal agravante no puede ser más claro a los efectos de lo que aquí estamos analizando:

“(…) esta Sala considera que tal motivación, guiada por el odio de los acusados hacia la Guardia Civil, y por extensión, en este caso concreto, a sus novias, podría incardinarse en una motivación de carácter ideológico a la que se refiere la norma, dado el punto de vista político que mantiene y se ha demostrado por parte del movimiento OSPA en Alsasua, motivación ideológica cuya procedencia no parte de una determinada idea o postura política de adhesión a un concreto partido político, pues los acusados manifestaron, muchos de ellos que no les interesaba la política, sino que esa posición ideológica parte de una postura de radicalización, de animadversión y de intolerancia hacia determinados estamentos, bien sean políticos o de otra clase. Entiende esta Sala que es esa animadversión e intolerancia de los acusados hacia la Guardia Civil, en este caso que ahora estamos enjuiciando, lo que provoca de forma directa la discriminación hacia ese grupo de personas pertenecientes a dicho estamento, discriminación que llega hasta el punto concreto de que esas personas y sus novias no puedan moverse con libertad por la localidad de Alsasua, sino que solamente pueden acudir a determinados lugares, y no pueden salir por la noche a pasar un rato de ocio y diversión. Se trata pues de una clara discriminación solo por razón de la pertenencia a un estamento o cuerpo policial, que agrava la comisión del hecho delictivo al añadirle un plus de antijuridicidad que en otro caso no existiría y una mayor reprochabilidad desde el punto de vista penal (...)”³²

Esta posición emergente³³, no obstante, cuenta también con pronunciamientos significativos en contra como el del reciente Auto del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña³⁴ que, en el caso de la querrela presentada contra un Diputado de ERC por presunta comisión de un delito de odio del artículo 510, considera, categóricamente, que en los casos en los que los hechos se dirigen contra la policía no se trataría de un colectivo vulnerable lo que expulsa tales conductas del ámbito de prohibición de la norma³⁵.

Baste lo señalado hasta aquí para hacer constar una orientación interpretativa de los tipos penales

³² SAN, 1ª, 1.6.2018 (Ref. 17/2018), Apartado VI. Circunstancias Modificativas de la Responsabilidad Criminal, 4.

³³ Véase también la posición favorable de GOYENA (2018: 11 ss.), con argumentos fundamentalmente de interpretación literal de los preceptos y de la *mens legislatoris* (en los procesos legislativos) a la luz del contexto internacional en la materia (OSCE, Tribunal Europeo de Derechos Humanos). Para un contraste crítico de sus afirmaciones véase ampliamente LANDA, (2018a:21 ss.; 49 ss.; y 100 ss).

³⁴ Auto del TSJC, Sala de lo Civil y Penal, 28.6.2018 (Ref. Diligencias Indeterminadas 4/2018 número 72).

³⁵ Auto del TSJC, Sala de lo Civil y Penal, 28.6.2018 (Ref. Diligencias Indeterminadas 4/2018 número 72), Fundamento de Derecho, Segundo, 5: “(...) no cualquier colectivo o grupo social de personas puede ser víctima del delito del art. 510 CP, que por su propia definición típica solo puede referirse a aquellos que puedan considerarse vulnerables y se identifiquen como tales por razón de alguna condición personal o social. La consecuencia es que el discurso de odio u hostilidad contra la autoridad o contra los agentes de la misma no puede ser sancionado conforme al art. 510 CP, sin perjuicio de las consecuencias penales previstas para aquellas expresiones y conductas llevadas a cabo contra ellos por razón o con ocasión del ejercicio de sus funciones que puedan ser constitutivas de la proposición para delinquir o de la provocación para la comisión de un delito o de apología del mismo, en los casos especialmente previstos en la ley (arts. 17 y 18 CP), entre los cuales se encuentran las referidas a los atentados y la resistencia grave a agentes de la autoridad (art. 553 CP); o que, en su caso, puedan ser calificadas de injurias y amenazas graves a las FFCCSE (art. 504.2 CP) (...)”.

anti-odio y, en particular, del artículo 510 CP como un precepto no tanto de protección de colectivos, o minorías, más o menos vulnerables, sino de colectivos muy ligados al ejercicio del poder institucional (en particular, de autoridades o funcionarios públicos tales como alcaldes, policías nacionales, guardias civiles...)³⁶. Debe recordarse que la Recomendación de Política General número 15 sobre el combate del discurso del odio adoptada por la ECRI (Consejo de Europa), el 8 de diciembre de 2015, ya advierte del riesgo de que este tipo de normativa pueda ser objeto de abuso hasta el punto de que en su mismo preámbulo se resalta dicha preocupación en los términos que interesa aquí reproducir:

“Consciente de los graves peligros que el discurso de odio encierra para la cohesión de una sociedad democrática, la protección de los derechos humanos y el Estado de Derecho, pero convencida de la necesidad de velar por que las restricciones a estas expresiones no se empleen para silenciar a las minorías ni para reprimir la crítica a las políticas oficiales, la oposición política o las creencias religiosas”³⁷.

Teniendo en cuenta que el riesgo de abuso de la normativa tiene un carácter estructural en una materia tan sensible como la del filtrado de discursos prohibidos penalmente debería ser objeto de consideración hasta qué punto, al margen de los casos concretos³⁸, no debería, de raíz, descartarse que el artículo 510 CP deba estar abierto a una interpretación en clave de tutela de

³⁶ Tendencia que a buen seguro llevará a incrementar aún más los incidentes por motivación ideológica en Catalunya que vienen siendo recogidos por el Ministerio del Interior y que en el año 2016 ascendieron a 65 de los 259 que en total se recogieron en toda España. Esos 65 incidentes situaban respectivamente a Catalunya y a Barcelona (con 42 registros) como la Comunidad Autónoma y la Provincia que mayor número de incidentes de esta naturaleza acumulaban (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2017:23).

³⁷ En dicha recomendación en su apartado 180 se indica, en la misma línea, literalmente: “La recomendación 10 toma nota de la preocupación ya mencionada sobre el riesgo de que se utilice la responsabilidad penal injustificadamente para reprimir la crítica a las políticas oficiales, la oposición política o las creencias religiosas. Los requisitos mencionados anteriormente para imponer responsabilidad penal han de dejar claro que su uso para esos fines es inaceptable. Sin embargo, es pertinente reforzar este punto incluyendo en la legislación una disposición que refleje que la persecución penal no se emplea para reprimir críticas, oposición o creencias. Además, dada la preocupación de que la prohibición del discurso de odio pueda ser desproporcionada y utilizada contra aquellos a los que se intenta proteger, sería pertinente crear directrices para los cuerpos policiales y la fiscalía señalando este riesgo potencial y exigir que se examine regularmente si existen diferencias de enfoque en los procedimientos penales dependiendo de las características particulares de los acusados de emplear discurso de odio. El objetivo ha de ser garantizar que estas características no influyan en los procedimientos penales.”

³⁸ No cabe entrar al detalle y profundidad del debate que las diversas constelaciones de casos precipitan. Pero de cualquier manera no debe desconocerse que la tendencia a desnaturalizar el discurso del odio como elemento neutralizador de argumentos de mejor derecho para mantener esferas de libertad y derechos fundamentales tiene un potencial expansivo enorme y creciente. Valga como ejemplo de una tal deriva la STC, 1ª, 20.6.2016 (Ref. 112/2016; MP: JUAN ANTONIO XIOL RÍOS), respecto de casos de terrorismo; pero también el salto cualitativo que supone la STC, Pleno, 22.7.2015 (Ref. 177/2015; MP: JUAN ANTONIO XIOL RÍOS) al usar el argumento de que la quema pública de la imagen de los Reyes es constitutiva de incitación al odio. Respecto de esta última véase el atinado Voto Particular de ADELA ASÚA cuando afirma que: “Por ello calificar la quema del retrato real como una expresión del «discurso de odio», como se hace en la actual Sentencia, no puede considerarse sino un ejercicio errático en la búsqueda de una cobertura jurídica que se antoja imposible, tratando de justificar de cualquier manera la desestimación del presente recurso de amparo. Equiparar bajo el mismo concepto el discurso antimonárquico –aquí y ahora– con el discurso dirigido a fomentar la discriminación y exclusión social de colectivos secularmente vulnerables, revela una lamentable utilización de conceptos acuñados sobre realidades dramáticas que en modo alguno admiten comparación con los insultos a una institución o a unas personas de tan alta relevancia pública.” Véase al respecto, recientemente, ALCACER GUIRAO (2018: 4 ss).

cualquier grupo al margen de su vulnerabilidad y más en particular derivar desde el principio a otros tipos penales una eventual protección institucional.

4.4. A modo de conclusión

El número de incidentes de matriz ideológica recogidos por la Policía Vasca no resultan prevalentes respecto de otros colectivos diana. Desde luego están muy alejados de otras realidades como, por ejemplo, la de Irlanda del Norte y no revelan, por tanto, desde el limitado potencial informativo de este indicador, un problema anómalo de tensionamiento sectario.

Este campo de realidad, sin embargo, sí que se encuentra sometido a una presión anómala en términos de la voluntad por aplicar la normativa penal anti-odio para la protección institucional de funcionarios públicos, agentes de la autoridad y, en particular, cuerpos de seguridad. Esta tendencia parece intensificarse en torno a la tensión generada por la situación política catalana y su fase más reciente de debate político por la independencia. Aunque también afecta a un campo de intervención “antiterrorista” en constelaciones de casos ligadas al caso vasco.

La legislación penal de odio sí que tiene un campo de despliegue frente a comportamientos de matriz ideológica. Es un campo particularmente sensible por su mayor potencial de interferencia ilegítima en el ámbito esencial de libertades fundamentales, en particular la de expresión. Es un campo menos controvertido frente a delitos de actos de odio y aún más problemático respecto de conductas potencialmente integradoras de discurso de odio criminalizado. Pero tanto en un caso como en el otro el esquema de aplicación pasa por identificar colectivos diana de personas que ejercitan derechos fundamentales en su status normal de ciudadano y no desde un estatus reforzado de servidor público (funcionario público o autoridad).

5. Bibliografía

Pedro ACHUTEGI (2017), "Victimización de los delitos de odio. Aproximación a sus consecuencias y a las respuestas institucional y social", *Revista de Victimología/Journal of Victimology*, 5, 33-62.

Marcelo F. AEBI y Antonia LINDE (2010), "Las encuestas de victimización en Europa: evolución histórica y situación actual", *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3, 211-298.

Miguel Ángel AGUILAR GARCÍA (dir.), Víctor GÓMEZ MARTÍN, Marta MARQUINA BERTRÁN, Miriam DE ROSA PALACIO, Josep María TAMARIT, Miguel Ángel AGUILAR GARCÍA (2015), *Manual práctico para la investigación y enjuiciamiento de delitos de odio y discriminación*, Generalitat de Catalunya.

Hans-Jörg ALBRECHT (2001), "Violencia y deporte. Fenomenología, explicación y prevención", *Revista Penal*, 7, 25-39.

Rafael ALCÁCER GUIRAO (2016), "Diversidad cultural, intolerancia y Derecho penal", *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 18, 1-55.

Rafael ALCÁCER GUIRAO (2018), "Opiniones constitucionales", *InDret: Revista para el análisis del Derecho*, 1, 1-38.

Chara BAKALIS (2018), "La regulación de los delitos de odio y del discurso de odio en Inglaterra y Gales" en Jon Mirena LANDA Y Enara GARRO (Directores), *Delitos de odio: derecho comparado y regulación española*, Tirant lo blanch, Valencia, 139-150.

Michael BLAKE (2001), "Geeks and monsters: bias crimes and social identity", *Law and Philosophy*, 20, 121-139.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL (2016), *Observaciones finales sobre los informes periódicos vigésimo primero, vigésimo segundo y vigésimo tercero de España*, CERD/C/ESP/CO/21-23, 13 de mayo de 2016.

CROWN PROSECUTION SERVICE (2017), *Hate Crime Annual Report 2016-2017*, 3 julio 2018, (http://www.cps.gov.uk/publications/docs/cps_hate_crime_report_2017.pdf), (http://www.cps.gov.uk/publications/docs/cps_hate_crime_report_data_2017.pdf#page=24)

Juan Alberto DÍAZ LÓPEZ (2018), *Informe de delimitación conceptual en materia de delitos de odio. Estudio encargado por la Comisión de Seguimiento del Convenio de colaboración y cooperación Interinstitucional contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia y financiado por la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social Madrid*, 1-65, 25 junio 2018, (<http://www.empleo.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/InformeConceptualDelitosOdio.pdf>)

Juan Alberto DÍAZ LÓPEZ (2013), *El odio discriminatorio como agravante penal. Sentido y alcance del artículo 22.4ª CP*, Civitas, Cizur Menor.

HUFFINGTON POST (2018), *Disolución de ETA* 3 mayo 2018, 29 junio 2018, (https://www.huffingtonpost.es/2018/05/03/eta-anuncia-oficialmente-su-disolucion_a_23426146/)

EL MUNDO (2017a), 150 denuncias por delitos de odio desde el 1-O en Cataluña 23 octubre 2017, 1 julio 2018, (<http://www.elmundo.es/espana/2017/10/23/59ecf792ca4741b7118b4570.html>)

EL MUNDO (2017b), *Maza ordena investigar las "campañas de odio" contra los alcaldes y funcionarios que se resisten al 1-O* 20 septiembre 2017, 1 julio 2018, (<http://www.elmundo.es/espana/2017/09/20/59c26beaca474108068b4580.html>)

EL MUNDO (2011), *Declaración de ETA* 20 octubre 2011, 29 junio 2018, (http://estaticos.elmundo.es/documentos/2011/10/20/comunicado_eta.pdf)

EL PAÍS (2017a), *La Fiscalía investigará por delitos de odio a quienes presionen a alcaldes no independentistas* 20 septiembre 2017, 1 julio 2018, (https://politica.elpais.com/politica/2017/09/20/actualidad/1505913088_273315.html)

EL PAÍS (2017b), *Los alcaldes del PSC se rebelan contra las presiones por el referéndum* 12 septiembre 2018, 1 julio 2018, (https://elpais.com/ccaa/2017/09/12/catalunya/1505236399_814812.html)

Juan Luis FUENTES OSORIO (2017a), "El odio como delito", *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 19, 1-52.

Juan Luis, FUENTES OSORIO (2017b), "Concepto de «odio» y sus consecuencias penales", en Fernando MIRÓ LLINARES (dir.), *Cometer delitos en 140 caracteres. El Derecho penal ante el odio y la radicalización en Internet*, Marcial Pons, Madrid, 131-154.

Elisa GARCÍA ESPAÑA, José Luis DÍEZ RIPOLLÉS, Fátima PÉREZ JIMÉNEZ, María José BENITEZ JIMÉNEZ y Ana Isabel CEREZO DOMÍNGUEZ (2010), "Evolución de la delincuencia en España: Análisis longitudinal con encuestas de victimización", *Revista Española de Investigación Criminológica*, Artículo 2,8, 1-27.

Amane GOGORZA (2018), "Delitos de odio en Francia: panorámica y especial análisis de discursos provocadores" en Jon Mirena LANDA Y Enara GARRO (Directores), *Delitos de odio: derecho comparado y regulación española*, Tirant lo blanch, Valencia, 121-135.

Jaime GOYENA (2018), "Algunas cuestiones penales sobre el discurso del odio", *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, 49, 1-17.

HATENTO Observatorio de Delitos de Odio contra las Personas Sin Hogar (2015), "Los delitos de odio contra las personas sin hogar", *Revista Zerbitzuan*, 59, 79-92.

HOME OFFICE (2017), *Hate Crime, England and Wales, 2016/17*. Aoife O'Neill. *Statistical Bulletin*, 17/17, 3 julio 2018, (<https://www.gov.uk/government/statistics/hate-crime-england-and-wales-2016-to-2017>)

Jon-Mirena LANDA (2018a), *Los delitos de odio*, Tirant lo blanch, Valencia.

Jon-Mirena LANDA (2018b), "Políticas de víctimas de la violencia política en España y el País Vasco: una reflexión a la luz del holocausto", *Revista General de Derecho Penal*, 29, 1-50.

Jon-Mirena LANDA (2012), "Incitación al odio: evolución jurisprudencial (1995-2011) del art. 510 CP y propuesta de lege lata. A la vez un comentario a la STS 259/2011 -librería Kalki- y a la STC 235/2007", *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 7, 301-350.

Jon-Mirena LANDA (1999), *La intervención penal frente a la xenofobia (Problemática general con especial*

referencia al <<delito de provocación>> del artículo 510 del Código penal), Universidad del País Vasco, Bilbao.

Jon Mirena LANDA (dir.) y Enara GARRO (coord.) (2018a), *Informe de Incidentes de Odio de Euskadi 2017*, Cátedra de Derechos Humanos y Poderes Públicos UPV-EHU/Departamento de Seguridad, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz/Leioa, 22 junio, (http://katedraddhh.eus/documentos/pdf/informes/Informe_de_Incidentes_de_Odio_de_Euskadi_2017_-_CASTELLANO_-_DEFINITIVO.compressed.pdf)

Jon Mirena LANDA y Enara GARRO (dirs.) (2018b), *Delitos de odio: derecho comparado y regulación española*, Tirant lo blanch, Valencia.

Brian LEVIN (2018), "La legislación sobre delitos de odio en Estados Unidos: un análisis histórico y contemporáneo" en Jon Mirena LANDA Y Enara GARRO (Directores), *Delitos de odio: derecho comparado y regulación española*, Tirant lo blanch, Valencia, 153-174.

Anna I. LOPEZ ORTEGA (2017), "Análisis y evolución de los delitos de odio en España (2011-2015)", *Antropología experimental*, 17, 19-37.

Robbie MCVEIGH (2018), *Incitement to Hatred in Northern Ireland*, Equality Coalition, Belfast.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2014), *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España 2013*, 22 junio 2018, (<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/estadisticas>)

MINISTERIO DEL INTERIOR (2015), *Informe sobre incidentes relacionados con los delitos de odio en España 2014*, 22 junio 2018, (<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/estadisticas>)

MINISTERIO DEL INTERIOR (2016), *Informe sobre incidentes relacionados con los delitos de odio en España 2015*, 22 junio 2018, (<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/estadisticas>)

MINISTERIO DEL INTERIOR (2017), *Informe sobre la evolución de los incidentes relacionados con los delitos de odio en España 2016*, 22 junio 2018, (<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/estadisticas>)

Fernando MIRÓ LLINARES (2016), "Taxonomía de la comunicación violenta y el discurso del odio en Internet", *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política*, 22, 82-107.

Fernando MIRÓ LLINARES (2017), "Derecho Penal y 140 caracteres. Hacia una exégesis restrictiva de los delitos de expresión", en Fernando MIRÓ LLINARES (dir.), *Cometer delitos en 140 caracteres. El Derecho penal ante el odio y la radicalización en Internet*, Marcial Pons, Madrid, 21-65.

MOVIMIENTO CONTRA LA INTOLERANCIA (2010), *Informe Raxen. Racismo, Xenofobia, Antisemitismo, Islamofobia, Neofascismo, Homofobia y otras manifestaciones de Intolerancia a través de los hechos. Número 46, Junio 2010*.

OSCE (2018a), *ODIHR Hate Crime Reporting*, 18 junio 2018, (<http://hatecrime.osce.org>)

OSCE (2018b), *ODIHR Hate Crime Reporting*, 18 junio 2018, (<http://hatecrime.osce.org/united-kingdom>)

José Manuel RÍOS CORBACHO (2014), "Incitación al odio, derecho penal y deporte", *Revista electrónica de Ciencia penal y Criminología*, 16-15, 1-27.

Jennifer SCHWEPPE, Amanda HAYNES Y Mark A. WALTERS (2018), *Lyfecycle of a Hate Crime: Comparative Report*, Irish Council for Civil Liberties (ICCL), Dublin.

SOS RACISMO (2010), *Informe anual 2010. Sobre el racismo en el Estado español*, Tercera Prensa, Donostia-San Sebastián.

Robby WILSON (2016), *Northern Ireland Peace Monitoring Report*, Community Relations Council, Number 4, July, Belfast.

Tabla de jurisprudencia citada

<i>Tribunal, Sala y Fecha</i>	<i>Ref.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>
STC, Pleno, 22.7.2015	177/2015	Juan Antonio Xiol Ríos
STC, 1ª, 20.6.2016	112/2016	Juan Antonio Xiol Ríos
SAN, 1ª, 1.6.2018	17/2018	Jesús Eduardo González Gómez
Auto TSJC, Sala de lo Civil y Penal, 28.6.2018	4/2018 número 72	Jesús María Barrientos Pacho