

ÁREA JURÍDICA

TEMA 23

Actuación operativa ante delitos de odio. Circular 7/2019, de la Fiscalía General del Estado sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el art. 510 CP. Instrucciones de la SES relativas a los Delitos de Odio, protocolo de actuación y III Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio.





Actuación Policial Inicial y Atestado

Ante la sospecha de un delito de odio, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben practicar como primeras diligencias las relacionadas en el artículo 13 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

- Proteger a los ofendidos, sus familiares u otras personas.
- Consignar pruebas que puedan desaparecer y recoger objetos que comprueben el delito.
- Detener, si procede, a los presuntos responsables del delito.

La intervención policial en incidentes de odio se plasma en un **atestado** que debe incorporar:

- Indicadores de polarización.
- Pruebas para acreditar el móvil específico de los delitos de odio.

El **atestado policial** debe contener la siguiente información:

- **Relato de los hechos:** Debe ser cronológico, claro y preciso, reproduciendo en cursiva y entrecomilladas las expresiones literales manifestadas.
- **Identificación de víctimas, responsables y testigos:** Debe respetar los principios de no discriminación.
- **Lugar y fecha de los hechos:** Especificando proximidad a lugares de reunión, culto o eventos deportivos.
- **Motivos esgrimidos por el autor del delito de odio.**
- **Tipo de maltrato:** Detallar el maltrato (físico, psicológico o moral) con todo tipo de detalles y reflejar fielmente las palabras, insultos y amenazas.
- **Medios utilizados:** En hechos por Internet, se procurará dejar constancia documental por la posible desaparición del contenido.

Recopilación y Manejo de Evidencia

- Se debe prestar especial atención al intervenir equipos informáticos en registros de domicilios, locales o establecimientos en casos de delitos tecnológicos.
- Todos los equipos informáticos incautados deberán ser precintados sin manipulación in situ para salvaguardar la cadena de custodia.
- Se tendrán en cuenta los indicadores de polarización del odio en las declaraciones de víctimas y responsables.
- Familiares, amigos y vecinos pueden actuar como testigos para corroborar los hechos denunciados.
- Se considerarán como pruebas los partes facultativos emitidos por personal sanitario.

Protección y Gestión de Víctimas y Testigos

Se informará a la víctima sobre su derecho a solicitar una orden de alejamiento u otra medida de protección, tramitándola a la Autoridad Judicial.

TEMA 23 - AJ



Realizar una primera diligencia en el lugar de los hechos para dejar constancia fehaciente de la indumentaria de los responsables, tatuajes, descripción del lugar de detención, personas acompañantes y efectos intervenidos es de suma eficacia para la investigación.

Se reflejarán otros aspectos significativos para la investigación como saludos, señas o cualquier tipo de lenguaje o comunicación del responsable.

De todas estas actuaciones, si es posible, se deberá dejar constancia gráfica o audiovisual para unirla al atestado.

Cuando existan varios responsables, se procurará que no comparten el mismo espacio físico para evitar que puedan concertarse y adoptar una posición común.

Recabar la presencia de testigos en el mismo lugar de los hechos, obteniendo su filiación completa y lugar de residencia, es de suma eficacia para la investigación.

No es conveniente demorar en exceso la manifestación de los testigos, pues pasado cierto tiempo pueden ser reacios a colaborar.

- Las víctimas de los delitos de odio deben ser reconocidas y tratadas de manera respetuosa, sensible y profesional.
- Las víctimas de delitos de odio tienen derecho a la protección, información, apoyo, asistencia, atención y participación activa, sin discriminación de ningún tipo.

Marco Legal y Conceptual del Delito de Odio

La **Circular 7/2019** establece pautas para interpretar los delitos de odio contemplados en el art. 510 del Código Penal (CP).

El **discurso de odio** no está amparado por la **libertad de expresión** cuando busca la **discriminación sectaria**.

No se sancionan ideas, sino **manifestaciones de odio** que denotan **desprecio hacia la diferencia**.

El discurso de odio no prevalece sobre la **dignidad de otra persona**; no está amparado por la libertad de expresión.

La **Fiscalía General del Estado (FGE)** exige que el **móvil discriminatorio** sea **causa-efecto** de la conducta realizada.

Se debe probar el **hecho**, la **participación** y la **intencionalidad** del autor en los delitos del art. 510 CP.

La **jurisprudencia** valora el **tenor literal** y la **intención** de las palabras en delitos de odio.

TEMA 23 - AJ



El **contexto** y las **circunstancias** son cruciales, pues está en juego la libertad de expresión.

Se requiere **investigación individualizada** para analizar frases, ocasión y escenario de pronunciamiento.

El **bien jurídico protegido** en el art. 510 CP es la **dignidad de la persona**, fundamento de la paz social (art. 10.1 CE).

La **dignidad es innata** y no puede ser objeto de discriminación, según el art. 14 CE.

El delito de odio ataca al diferente, manifestando **intolerancia incompatible con el orden constitucional**.

La **libertad de expresión**, pilar democrático, no es un derecho absoluto.

La libertad de expresión está limitada por el **respeo a los derechos del Título Primero de la CE**.

En conflicto de derechos, se realiza una **ponderación de bienes jurídicos** según las circunstancias.

El discurso del odio busca la **discriminación sectaria** frente a un grupo o sus integrantes.

Los tipos penales de discurso de odio son, generalmente, de **peligro abstracto**.

Los delitos de odio no requieren fomento de acto concreto, sino **aptitud para generar un clima de odio**.

Los delitos de odio se refieren a un **sujeto pasivo plural**, por referencia a un colectivo.

Conductas como **humillación o menoscabo** en el **art. 510 CP** pueden ser castigadas con **hasta cuatro años de prisión**.

Motivos Discriminatorios y Tipos Penales Específicos

El **Artículo 510 del Código Penal** regula las conductas dolosas que requieren **dolo genérico** y que estén motivadas por:

- Racismo
- Antisemitismo
- Ideología
- Religión
- Creencias
- Situación familiar



- Etnia
- Raza
- Nación
- Origen nacional
- Sexo
- Orientación o identidad sexual
- Género
- Enfermedad
- Discapacidad

Los **motivos discriminatorios son taxativos** y no admiten interpretación extensiva. Es esencial identificar un móvil de odio o discriminación a través de criterios relacionados con la víctima, el autor o el contexto.

La constatación de indicadores de "polarización radical" sugiere la existencia de un delito de odio, que deberá ser confirmado mediante investigación.

El delito del **art. 510.1.a)** CP exige **incitar públicamente a la comisión de hechos discriminatorios**, creando un riesgo real o potencial de que ocurran, sin necesidad de que se incite a un acto delictivo concreto. La mera exposición del discurso del odio no es penalmente típica; se sanciona su promoción pública, incluso si es indirecta, y no se requiere la incitación a un acto delictivo específico. Si tras una incitación directa se produce un hecho delictivo, podría calificarse como inducción (art. 28.a) CP) con la agravante del art. 22.4.^a CP.

El delito del **art. 510.1.b)** CP abarca cualquier soporte (audiovisual, electrónico) cuyo contenido sea idóneo para **fomentar, promover o incitar al odio, hostilidad, discriminación o violencia** contra un grupo o sus integrantes. No se exige la consumación de la distribución; la posesión con finalidad de distribución requiere cautela, sancionando conductas que pongan en riesgo el bien jurídico protegido.

El delito del **art. 510.1.c)** CP sanciona la **negación, trivialización grave o enaltecimiento de crímenes contra la humanidad** referidos a colectivos discriminados. Exige un elemento tendencial que promueva un clima de violencia, hostilidad, odio o discriminación. Se valora si estas conductas generan un peligro objetivo de actos de violencia, hostilidad, discriminación u odio contra colectivos o individuos.

El delito del **art. 510.2.a)** CP sanciona la **humillación, menoscabo o descrédito** que lesione la dignidad de grupos o personas por motivos discriminatorios, o la fabricación/disposición de material idóneo para ello.

El delito del **art. 510.2.b)** CP sanciona el **enaltecimiento o justificación del delito de odio**, sin exigir ánimo incitador, a través de cualquier medio de expresión pública o difusión. La aplicación de este artículo requiere la realización de conductas de "enaltecer" o "justificar" por motivos discriminatorios, afectando al menos potencialmente el bien jurídico protegido.



Agravantes y Medidas Cautelares

El tipo agravado del **art. 510.3 CP**, referente a la difusión mediática, es aplicable a todos los supuestos anteriores.

La utilización de nuevas tecnologías, por su potencial expansivo, aumenta el perjuicio a las víctimas, justificando el tipo agravado del **art. 510.3 CP**.

El carácter público en los **arts. 510.1 y 2 CP** se refiere a la difusión a una colectividad sin medios masivos.

El **art. 510.3 CP** se enfoca en sistemas adecuados para llegar a un número indeterminado de personas con acceso real al mensaje.

El tipo agravado del **art. 510.4 CP** (alteración de la paz pública o grave sentimiento de inseguridad/temor) aplica a todos los apartados anteriores.

La alteración de la paz pública se refiere a las condiciones externas que permiten la convivencia y los derechos ciudadanos.

El sentimiento de inseguridad o temor, aunque personal, debe ser grave y se diferencia del "clima de odio" colectivo.

No se sanciona el sentimiento de inseguridad o temor en sí, sino la idoneidad de la conducta para generarla.

Las consecuencias accesorias del **art. 510.6 CP** (destrucción, retirada de contenidos, bloqueo de acceso) pueden solicitarse como medida cautelar.

Las medidas cautelares se fundamentan en el **art. 13 LECrim, art. 8 de la Ley 34/2002, y arts. 127 octies CP, 367 bis y 367 ter LECrim**.

El bloqueo o interrupción del acceso a servicios debe seguir las pautas de la **Circular 8/2015, de 21 de diciembre**.

Esta circular trata sobre delitos contra la propiedad intelectual y la reforma de la Ley Orgánica 1/2015.

La medida de aseguramiento se recoge en el art. 588 octies LECrim, tras la reforma de la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre.



Actualización y Criterios Institucionales

La **Instrucción 4/2020** de la Secretaría de Estado de Seguridad actualiza el **Protocolo de actuación para fuerzas y cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y conductas discriminatorias**.

Esta actualización responde a la necesidad de incorporar conceptos, buenas prácticas e interpretaciones relevantes surgidas desde 2015.

Se integran aspectos de la **Instrucción 1/2017** de la Secretaría de Estado de Seguridad, que actualiza el **Protocolo de Actuación Policial con Menores**.

La **Circular 7/2019 de la Fiscalía General del Estado** establece pautas para interpretar el **artículo 510 del Código Penal**.

La **Circular 7/2019** utiliza el **Plan de Acción de Rabat de Naciones Unidas** para definir el umbral de expresiones que constituyen "delito de odio" y distinguirlas de la libertad de expresión.

Asistencia a Víctimas y Coordinación

El protocolo destaca el uso de documentación en "lectura fácil" para víctimas o testigos con discapacidad intelectual.

Se menciona al **facilitador** como figura clave para personas con discapacidad intelectual en el contacto inicial con agentes y para una comunicación eficaz.

El facilitador apoya la adaptación de procedimientos judiciales según la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad remitirán copias de diligencias de "delito de odio" al Fiscal Delegado Provincial, incluso si el autor es desconocido.

El envío de diligencias al Fiscal Delegado Provincial mejora el conocimiento y registro de los delitos de odio.

Se actualiza el derecho de las víctimas a protección, información, apoyo, asistencia, atención y participación activa en el proceso.

Las víctimas serán informadas sobre las **Oficinas de Asistencia a las Víctimas**, servicio público y gratuito del Ministerio de Justicia o comunidades autónomas.

Las Oficinas de Asistencia a las Víctimas ofrecen asistencia psicológica, acompañamiento en diligencias judiciales y orientación sobre recursos sociales.



Herramientas y Contexto Delictivo Actualizado

Se implementa una nueva funcionalidad en la aplicación móvil ALERTCOPS para conectar de inmediato con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ante delitos de odio.

- Transmisión de imágenes.
- Acceso a información sobre delitos de odio.
- Confirmación de alertas telemáticas de discriminación ilícita.

Se ha actualizado el contexto delictivo para incluir circunstancias específicas en las que ocurren los hechos.

Se incluyen como agravantes la **aporofobia, discriminación generacional y antitanismo**, además de las ya recogidas en el artículo 22.4 del Código Penal.

Factores de Polarización y Evidencia del Odio

La determinación de los **factores de polarización** es crucial en el Protocolo para orientar la **investigación de delitos con motivación racista o xenófoba**.

La **percepción de la víctima** de que el motivo del delito es racista o xenófobo obliga a una **investigación eficaz**, según recomendaciones de la ECRI y sentencias del TEDH (4 de marzo de 2008, 31 de marzo de 2010, 4 de marzo de 2011, 20 de octubre de 2015).

- La **pertenencia de la víctima a un colectivo minoritario** por motivos étnicos, raciales, religiosos, de orientación o identidad sexual.
- La **discriminación por asociación**, que ocurre cuando la víctima, aunque no pertenezca al grupo objetivo, está en compañía de miembros de un grupo vulnerable o es activista solidario.
- Las víctimas pueden ser **escogidas deliberadamente por su relación con colectivos minoritarios**, como parejas interraciales o miembros de ONGs.
- La **relación del sospechoso con grupos u asociaciones hostiles** a colectivos de inmigrantes, musulmanes, judíos, homosexuales, etc.
- La **enemistad histórica entre los grupos de la víctima y el presunto culpable**.
- Los hechos ocurridos en **fechas significativas para la comunidad de la víctima** (ej. día del orgullo gay).
- Los hechos ocurridos en **días o lugares que conmemoran algo** para el delincuente (ej. 20 de abril, cumpleaños de Hitler).
- Las **expresiones o comentarios racistas, xenófobos, homófobos o vejatorios** deben ser recogidos literalmente en las declaraciones.
- **Tatuajes, vestuario o estética del autor con simbología de odio** acreditan el perfil y motivación del delito, debiendo aportarse informes fotográficos.
- La **propaganda, estandartes o banderas** de carácter extremista portadas por el autor o encontradas en su domicilio deben ser filmadas o fotografiadas.



- Los **antecedentes penales españoles se equiparan a condenas firmes de la UE**, salvo cancelación o posibilidad de cancelación según derecho español.
- La **ubicación del incidente cerca de un lugar de culto, cementerio o establecimiento de un grupo minoritario** es relevante.
- La **relación del sospechoso con grupos ultra de fútbol** se cruza con datos del Registro Central de Sanciones en materia de violencia deportiva.
- La **aparente gratuitad de los actos violentos**, sin motivo manifiesto, es un indicio poderoso de motivación por odio.
- La **conducta del infractor, mostrando prejuicios antes, durante y después del incidente**, es un indicio frecuente en delitos de odio.
- Es aconsejable investigar al infractor en **fuentes abiertas** como internet, redes sociales y foros.
- El **análisis judicial de móviles u ordenadores del infractor** puede obtener grabaciones como prueba.
- Las **grabaciones de los hechos por parte de los autores** pueden ser importantes para establecer el motivo y reunir pruebas.
- La pertinencia de analizar grabaciones y dispositivos móviles dependerá de la **gravedad del delito**.
- Los **autores materiales suelen pertenecer a grupos u organizaciones** que difunden doctrinas de odio y alientan actos violentos contra colectivos vulnerables.

III Plan de Acción contra los Delitos de Odio

La **Instrucción 6/2025 de la Secretaría de Estado de Seguridad** presenta el "**III Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio**".

El objetivo del plan es **intensificar la lucha contra los delitos de odio y conductas que restringen derechos**, fortaleciendo la colaboración con la sociedad civil.

Se busca dar un nuevo enfoque y un impulso renovado a la lucha contra incidentes y delitos de odio mediante un Plan de Acción específico para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La **recomendación CM/Rec (2024) 4 del Comité de Ministros** define "odio" como sesgo, prejuicio o desprecio, adoptada el 7 de mayo de 2024.

La motivación de los delitos de odio se fundamenta en **sesgos cognitivos o prejuicios negativos**, a menudo automatizados y transmitidos generacionalmente.

Estos prejuicios son la base de actitudes discriminatorias con graves consecuencias en la convivencia, pudiendo motivar el uso de violencia y agresión.



La **Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio (ONDOD)**, creada en febrero de 2018, depende de la Dirección General de Coordinación y Estudios y coordina a la Secretaría de Estado de Seguridad.

La ONDOD actúa como observatorio, recopilando información y generando análisis estratégicos para nuevas iniciativas, siendo punto de contacto con organismos especializados nacionales e internacionales.

La Secretaría de Estado de Seguridad, a través de la ONDOD, ha desarrollado dos Planes de Acción previos que han consolidado la lucha contra delitos de odio en España y servido de buenas prácticas a nivel europeo e internacional.

La colaboración de otras instituciones públicas y del tercer sector ha sido fundamental en los planes de acción anteriores.

El "III Plan de Acción de lucha contra los delitos de odio (2025-2028)" solicita la participación de diversos actores para proponer medidas durante sus cuatro años de vigencia.

El objetivo del III Plan de Acción es **avanzar en la prevención, investigación y lucha permanente contra los delitos de odio**.

El tercer Plan de Acción se articula en seis líneas de acción para mejorar el trato y apoyo a las víctimas de delitos de odio, con énfasis en formación, sensibilización, discurso de odio y novedades tecnológicas.

Se busca aprovechar el impulso del II Plan de Acción para avanzar en el trabajo conjunto con otras instituciones y organizaciones del tercer sector.

- **Línea de Acción 1:** Mejorar el apoyo a las víctimas de delitos de odio y su conocimiento sobre los recursos existentes en Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como en otras Instituciones públicas y privadas.
- **Línea de Acción 2:** Prevenir la comisión de los delitos y discursos de odio.
- **Línea de Acción 3:** Continuar con la formación, sensibilización y concienciación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la lucha contra los delitos de odio, especialmente a las nuevas promociones.
- **Línea de Acción 4:** Incentivar la participación, la colaboración y las actividades con las organizaciones del tercer sector encaminadas hacia la mejora constante en la lucha contra los delitos de odio.
- **Línea de Acción 5:** Desarrollar un Sistema de Seguimiento y Coordinación de las Investigaciones de los Delitos de Odio, así como generar conocimiento para la prevención y lucha contra estos.
- **Línea de Acción 6:** Mejorar los recursos personales y/o materiales en los Equipos de Extremismo Violento y Odio (EVO) de Policía Nacional y los Equipos de Respuesta a los Delitos de Odio (REDO) de la Guardia Civil, creando estructuras centrales operativas especializadas en la persecución de los delitos de odio.

TEMA 23 - AJ



La Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio, dependiente de la Dirección General de Coordinación y Estudios (Secretaría de Estado de Seguridad), tiene el impulso, coordinación y supervisión del Plan de Acción.

Los Directores Generales de la Policía y de la Guardia Civil designarán un **Coordinador Nacional del Plan en sus respectivos Cuerpos**.

Los Coordinadores Nacionales participarán en la Comisión de Seguimiento, serán responsables del seguimiento de los indicadores del Plan y de la preparación y remisión de los Informes correspondientes.

Prevención del Ciberodio

La **Instrucción 6/2023** de la SES aprueba el **Plan Director para la convivencia y mejora de la seguridad en centros educativos y sus entornos**.

Uno de los riesgos asociados a las tecnologías digitales es el "ciberodio".

Se fomenta la denuncia de delitos de odio y discriminación en el ámbito de las tecnologías digitales.