



Los incidentes de odio en Euskadi: última evolución

Jon-Mirena Landa Gorostiza

Catedrático de Derecho Penal

Director de la Cátedra Unesco de Derechos Humanos y Poderes Públicos

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea*

Introducción

La transformación de Euskadi de territorio de emigración a lugar de recepción de corrientes migratorias supone un reto, una oportunidad, que dirige en positivo a la sociedad hacia los paradigmas de la diversidad y el enriquecimiento mutuo entre grupos de personas y culturas diferentes. Pero, por desgracia, dicha transformación se produce también, como así sucede en nuestro entorno, con reacciones delictivas de racismo y xenofobia.

La estrategia de afrontamiento de la discriminación como paradigma incluye, como ultima ratio, la necesidad de una política criminal específicamente dirigida a perseguir y castigar las conductas más graves de agresión a colectivos diana. Esa política criminal no se inicia en España hasta bien entrados los noventa (S. XX) cuando al aprobarse el

* La presente contribución se inscribe como resultado del (y está financiada por el) Proyecto I+d+i PGC Tipo B, PID2020-115320GB-100 del Ministerio de Ciencia e Innovación (MICIN/FEDER UE), «*Delitos de odio en España: retos pendientes*», Investigador Principal Jon-Mirena LANDA GOROSTIZA, Catedrático de Derecho Penal y Director de la Cátedra Unesco de Derechos Humanos y Poderes Públicos, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) <http://www.katedraddhh.eus>; <http://www.jmlanda.com>.



nuevo Código Penal de 1995 (CP) se incorporan por primera vez preceptos como los que incriminan la incitación al odio, la violencia o la discriminación (artículo 510 CP) o como la circunstancia agravante genérica que eleva las penas de delitos comunes cuando éstos son cometidos por razones de racismo, antigitanismo, antisemitismo u otras razones de discriminación (Landa Gorostiza, 2018).

El marco legislativo desde el año 1995 hasta el presente ha sufrido diversas reformas, sin duda la más trascendente la que se produjo por LO 1/2015, que han provocado un aumento del número de colectivos a proteger al tiempo que aspiraban mediante ajustes técnicos a que la letra de la ley pudiera ser aplicada con eficacia por los jueces. A estas alturas se puede afirmar, asimismo, que la aplicación tanto de la agravante genérica como -con más dificultades- de la figura de los delitos de odio con palabras (discurso de odio criminalizado: artículo 510 CP) ha “arrancado” en términos de un creciente cuerpo de jurisprudencia en la materia. Pero más allá del marco legal o de su aplicación jurisprudencial existe otra dimensión realmente trascendente: ¿cuál es la realidad empírica? ¿Tenemos datos oficiales que nos permitan conocer cuántos delitos se cometen? ¿cuántos se condenan y castigan? Sin una buena estadística es difícil hacer un balance sobre si los instrumentos legales y su aplicación están bien configurados. Esta contribución, por tanto, se va a centrar en presentar una suerte de estado de dicho mapa empírico a modo de balance provisional.

Para ello, las principales fuentes oficiales de datos relativos a los delitos de odio en España nos remiten principalmente a las Memorias Anuales de la Fiscalía General del Estado, a las Memorias anuales del Consejo General del Poder Judicial y a los informes de incidentes policiales que recopila anualmente el Ministerio del Interior del Gobierno de España y también, en ejercicio de su autonomía, el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco (*Ertzaintza*: policía vasca). De todo ello nos vamos a ocupar a continuación.

Fiscalía y Poder judicial

El cuadro que se desprende tanto de las dos últimas Memorias de la Fiscalía (Fiscalía General del Estado [FGE], 2022, 2023) como del Consejo General del Poder Judicial (Consejo General del Poder Judicial [CGPJ], 2023) que recogen los datos hasta el año 2022 inclusive, es relativamente desolador. Y es que ya la Memoria de la Fiscalía, mucho más completa que la del Poder Judicial, indicaba lapidariamente respecto de los datos recogidos a lo largo de año 2022 (sobre las actuaciones relativas al año 2021):

“Resulta muy difícil o casi imposible una cuantificación exacta del número de procedimientos penales que se sustancian por estos delitos en los Juzgados de Instrucción de toda España. Ninguna de las aplicaciones informáticas de registro actualmente en funcionamiento tiene capacidad para ofrecer información fiable al respecto” (FGE, 2022: 955).



Al año siguiente, la Memoria de la Fiscalía correspondiente a la actividad del año 2022, vuelve a incidir en la misma línea:

“Los datos estadísticos que se ofrecen en este apartado hay que tomarlos con prevención respecto a su exactitud, por los problemas de registro ya aludidos que impiden hacer un volcado de los delitos en los que se ha apreciado la agravante. Las cifras que se aportan son las proporcionadas en las memorias de las/os especialistas, entre quienes hay los que añaden a las dificultades para tener un control y conocimiento completo tanto de los procedimientos como de las sentencias, el hecho de no ser reportada esta información completa por las/os compañeras/os, lo que responde a la distinta organización que del trabajo se desarrolla en las diferentes fiscalías atendiendo a su tamaño y recursos” (FGE, 2023: 985)¹.

La Memoria 2021, recurriendo a diversas fuentes de información cruzadas (atestados policiales que se instruyen por delitos de odio y se remiten a los juzgados; datos centralizados por la Oficina Nacional de Lucha contra los delitos de odio del Ministerio del Interior; registros judiciales; denuncias y querellas del Ministerio Fiscal) daba cifras «aproximadas» (FGE, 2022: 955) en torno a 1824 procedimientos judiciales penales incoados en el año 2021 y 1434 en el año 2020. Además, se recogen diligencias de investigación incoadas por las fiscalías territoriales: 224 (año 2021) frente a 236 del año (2020) anterior (FGE, 2022: 956). A ello se añade que durante el año 2021 ascienden a 102 las diligencias incoadas por denuncias de delitos de odio y presentadas directamente ante la Delegación especializada de la FGE (correspondiendo la mayoría a hechos acaecidos el año 2020): nada menos que 97 de esas 102 denuncias se corresponden con delitos de expresión del artículo 510.1 CP y prácticamente todas esas 97 mediante modalidades de comisión a través de las TIC. En todo caso 53 de las 102 denuncias fueron archivadas directamente por no presentar *ab initio* relevancia jurídico-penal (FGE, 2022: 951).

A partir de ahí señala la Memoria 2021 de la Fiscalía un conjunto algo disperso de datos de distinta naturaleza y poco precisos. Quizás los más interesantes se refieren a que se detecta un incremento en el número de escritos de acusación de hasta un 44,44% respecto del año anterior: de 135 -año 2020- a 195 -año 2021- (FGE, 2022: 948 y 959). También indica que entre los tipos penales específicos de delitos de odio más aplicados en la práctica sigue siendo el más frecuente el de lesión de la dignidad del artículo 510.2.a CP. Y añade:

¹ Además, ya en referencia a las cuestiones comunes a todas las Fiscalías se apunta también: “Es prácticamente unánime la mención en las memorias a las dificultades para tener un control efectivo y poder realizar la contabilización y seguimiento de las denuncias por delitos de odio, escritos de acusación y de archivo que se elaboran y las sentencias que se dictan, temática esta que conecta con la petición reiterada de disponer de un registro oficial que recoja no solo los distintos campos delictivos sino todas las particularidades de los motivos de discriminación que concurren en la materia” (FGE, 2023: 984).



“(..). En lo que respecta a los tipos penales generales a los que se aplica la agravante de motivación discriminatoria del artículo 22.4.^a CP, los más numerosos son los de lesiones y de amenazas. Se constata, igualmente, un aumento sostenido del número de procedimientos y escritos de acusación en los que la conducta se ha materializado a través de redes sociales o TICs” (FGE, 2022: 948).

Por lo que respecta a los colectivos diana “la motivación discriminatoria más frecuente en procedimientos y acusaciones sigue siendo la relacionada con el racismo y la xenofobia (racismo, etnia, origen nacional y nación). Ahora bien, las motivaciones discriminatorias referidas a la orientación e identidad sexual y de género registran un aumento que ya venía apreciándose en años precedentes. Otro tanto ocurre con el motivo por ideología” (FGE, 2022: 948).

Finalmente, también se hace eco del número de sentencias condenatorias en primera instancia recaídas en el año 2021 por delito de odio o que aprecian la agravante: 91. De ellas 49 corresponden a la aplicación de la agravante del artículo 22.4 CP y 28 a delitos de lesión de la dignidad (artículo 510.2) (FGE, 2022: 958 y ss.).

La Memoria 2022 no sigue exactamente la misma estructura² que su precedente y reduce en parte el despliegue de datos que proporciona. Aun así, cabe destacar que apunta a un descenso notable de las diligencias de investigación (FGE, 2023: 985)³ respecto de años anteriores. Así se indica que tales diligencias conforman una cifra global de 198 de las que sólo en 166 se tiene una información algo más completa que permite añadir que 35 son de supuestos cometidos a través de las TIC, que fueron archivadas 101⁴, que se interpuso denuncia en 43 y que 22 seguían en tramitación al concluir el año (FGE, 2023: 985 y ss.). El número de escritos de acusación se mantiene estable (191 frente a 192 del año anterior) (FGE, 2023: 987)⁵. Sí que se constata, sin embargo, un aumento del número de sentencias (152 frente a 91 del año anterior y de ellas 125 condenatorias) (FGE, 2023: 988 y ss.). En todo caso, con todas las limitaciones y precariedad de las fuentes de datos disponibles, parecen mantenerse en términos globales las tendencias apuntadas en la memoria del año precedente tanto de dominancia de los incidentes dirigidos contra colectivos étnicos como grupo mayoritario

2 De forma notoria, por ejemplo, se prescinde en esta memoria respecto de la del año anterior, de cualquier referencia a -e incorporación de- los datos del informe del Ministerio del Interior.

3 Se indica que tal descenso “puede responder a un conocimiento cada vez mayor por parte de particulares y asociaciones respecto de los elementos que han de concurrir para encontrarnos ante un delito de odio, por lo que se denuncia menos en las fiscalías”.

4 La mayoría de los archivos por falta de relevancia penal de los hechos, aunque también se den casos de supuestos que se archivan por estar ya judicializados o por inhibiciones a favor de otras fiscalías (FGE, 2023: 986).

5 Se destaca, asimismo, la disminución desde 21 (año 2021) a 6 (año 2022) respecto de escritos de acusación por el artículo 510.1.a.



seguido del de orientación e identidad sexual (FGE, 2023: 986 y ss.)⁶, como de una cierta predominancia -algo menguante- de las calificaciones jurídicas de delitos de expresión frente a los delitos de hecho (delitos base agravados) (FGE, 2023: 985 y ss.)⁷.

Como se colige a simple vista de lo expuesto, por más que se esfuerza la Fiscalía en dar datos, las limitaciones y diversidad de las fuentes arrojan un cuadro muy poco fiable. Ahora bien, si resulta escasa la información acabada de referir, los datos que contiene la Memoria del Consejo de Poder Judicial son directamente inexistentes remitiéndose como mejor fuente de datos a la de la Fiscalía General del Estado⁸. Por ello no debería sorprender que la recién aprobada Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (en vigor desde el 14 de julio de 2022) disponga, taxativamente, en su artículo 36, párrafos 3 y 4 lo siguiente:

“Artículo 36. Estadísticas y estudios.

(...) 3. La Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial recabarán los datos de las denuncias presentadas en virtud de la presente ley, así como las resoluciones administrativas y sentencias judiciales.

4. La estadística judicial recogerá datos específicos sobre los asuntos registrados por infracciones relativas a trato discriminatorio. Cuando dichos datos se refieran a infracciones penales incluirán, al menos, las denuncias recibidas, los procedimientos incoados en relación con estos delitos, los

6 Se señala que entre los motivos por discriminación detectados en las diligencias de investigación si se agrupan antisemitismo (6), antigitanismo (6), racismo, etnia, nación, origen nacional (67), ideología, religión y creencias (12) sumarían en total 91 y los correspondientes a orientación, identidad sexual y género llegarían a 59. El resto de motivos, residual en términos cuantitativos, se distribuye en razones de género (5), aporofobia, exclusión social (3) y enfermedad, discapacidad (8). En los escritos de acusación dominan igualmente los grupos diana de matriz étnica en sentido amplio (antisemitismo, antigitanismo: 3; racismo, etnia, nación, origen nacional: 38; ideología, religión, creencias: 26; en total: 66) siendo el segundo grupo el de orientación, identidad sexual, género (50). Debe destacarse que en los escritos ya las razones de género ascienden a 17. Por último, en los datos de sentencias que se reflejan la suma de antisemitismo (3), racismo, etnia, nación, origen nacional (34) e ideología, religión y creencias (19) da un total de 56 frente a orientación, identidad sexual y género -37-. Destaca en las sentencias la cifra de 20 respecto de las razones de género.

7 Se cifra en un total de 149 si se suman amenazas (1), integridad moral (3), artículo 510.1 (35), 510.2 (109) e incluso sentimientos religiosos (1) frente a 13 agravaciones del 22.4 en las diligencias de investigación; en los escritos de acusación un total de 96 (amenazas 170.1: 1; integridad moral 173.1: 10; art. 510.1: 6; art. 510.2.a: 79) frente a agravaciones de tipo base del 22.4 (91). Respecto de las sentencias, el sumatorio de supuestos relativos a integridad moral (11) y artículo 510 (65) asciende a 76 frente a la aplicación de la agravante del 22.4 con un total de 73.

8 En el apartado correspondiente a estadística judicial relativo a delitos y condenas que se aloja en la página web del Consejo (CGPJ) se indica literalmente:
“La Memoria Anual de la Fiscalía General del Estado es la mejor fuente para obtener información sobre los delitos en los procedimientos penales. Ofrece el número de procedimientos (previas, jurado, sumario, abreviados, diligencias urgentes) incoados y calificados por el fiscal; y sentencias por provincias y delito”.
 (<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Delitos-y-condenas/Actividad-del-Ministerio-Fiscal/>; último acceso 16 febrero 2024). No consta, por tanto, información particular detallada respecto de este tipo de delitos a diferencia, por ejemplo, de la violencia doméstica y la violencia de género o el homicidio intencional.



tipos de delitos por los que se instruyen los procedimientos, los tipos de delitos por los que se dictan las sentencias, la causa de discriminación tenida en cuenta para calificar la conducta como discriminatoria, la aplicación en su caso de la agravante definitoria del móvil discriminatorio, las personas enjuiciadas, la forma de terminación de los procedimientos, las resoluciones de fondo sobre los mismos y las penas y medidas impuestas. (...)”⁹.

La propia Memoria 2022 de la Fiscalía se remite, por cierto, a dicho precepto legal como hito esencial que debería abrir una etapa con “(...) datos certeros que además permitan su trazabilidad y posibilite hacer reflexiones serias y detalladas sobre la evolución de la criminalidad” (FGE, 2023: 984)¹⁰.

Análisis de sentencias 2018-2022

Ante la falta manifiesta de datos solventes de estadística judicial, conviene traer a colación un reciente estudio en que se analizan un volumen relevante de fallos judiciales relativos a delitos de odio comprendidos entre los años 2018 y 2022 (Giménez-Salinas Framis y Landa Gorostiza, 2023)¹¹ y que vienen en cierto modo a pre-figurar un doble

⁹ El artículo en cuestión se completa con los siguientes apartados:

“Artículo 36. Estadísticas y estudios.

1. Al objeto de hacer efectivas las disposiciones contenidas en esta ley y en la legislación específica en materia de igualdad de trato y no discriminación, los poderes públicos elaborarán estudios, memorias o estadísticas, siempre que se refieran o afecten a aspectos relacionados con la igualdad de trato, y de acuerdo con los estándares internacionales existentes, que permitan un mejor conocimiento de las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos de la discriminación por razón de las causas previstas en esta ley.

2. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad recabarán los datos sobre el componente discriminatorio de las denuncias cursadas y los procesarán en los correspondientes sistemas estadísticos de seguridad, publicándose con pleno respeto al derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal y a la autoidentificación racial o étnica.

(...)

5. Las administraciones públicas recabarán datos sobre las tipologías de discriminación, en coherencia con las elaboradas por el Ministerio del Interior en su informe anual sobre la evolución de los delitos de odio en España, respetando siempre la legislación que haga referencia al ejercicio de las competencias de cada organismo que recabe la información.

En todo caso, los datos de carácter personal obtenidos en el ámbito de las actuaciones a las que se refiere este artículo, deben cumplir la legislación reguladora de la protección de datos personales y, en su caso, quedarán protegidos por secreto estadístico y no podrán ser objeto de comunicación a terceros salvo en los casos expresamente establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal”.

¹⁰ Además, se indica que la citada ley en su disposición final quinta añade un nuevo párrafo al artículo 18.3 Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal que “(...) literalmente dispone que en la Sección contra los delitos de odio deberá llevarse un registro de los procedimientos que se sigan relacionados con estos hechos, que permitirá la consulta de los Fiscales cuando conozcan de un procedimiento de los que tiene atribuida la competencia al efecto en cada caso. Puede ser esta la ocasión para que dicha previsión constituya el motor definitivo para disponer de tan solicitado registro, en el que se distingan tanto los tipos delictivos como de manera individualizada cada uno de los motivos de discriminación, así como el registro de las sentencias que en cada procedimiento se dicten, por instancias y sentido del fallo”.

¹¹ Estudio que es continuación de otros en la misma línea, a saber, Giménez-Salinas Framis et. al. (2019).



mapa de colectivos diana y de clase de preceptos penales aplicados que puede servir de elemento informativo de transición a la espera de esa mejora de la estadística judicial ya mencionada. En efecto, el citado trabajo partió de una amplísima muestra suministrada por el propio CENDOJ de la que, tras un primer trabajo de depuración, se seleccionó un inicial bloque de fallos relevantes en el periodo considerado de hasta 418 supuestos. De éstos, sin embargo, se dejaron fuera de consideración 241 que correspondían a casos en que se había aplicado la agravante por razones de género (Giménez-Salinas Framis y Landa Gorostiza, 2023: 24). Este primer dato que apunta a un volumen tan elevado de supuestos, nada menos que el 58,7%, relativos a las razones de género, arroja una primera reflexión de futuro sobre el riesgo de que la irrupción de estos motivos discriminatorios en la redacción del artículo 22.4 del Código Penal tras las reforma penal producida en el año 2015 (LO 1/2015), acabe por distorsionar el mapa de colectivos diana de este tipo de criminalidad si no se procede a una separación estadística cabal de la violencia machista contra la mujeres, por una parte, y la criminalidad de odio (racismo, xenofobia, homofobia, transfobia...) por otra (Giménez-Salinas Framis y Landa Gorostiza, 2023: 88 y ss.).

Los restantes 177 casos (Giménez-Salinas Framis y Landa Gorostiza, 2023: 27) se distribuyen por colectivos según un porcentaje mayoritario del 50,9% que comprende el grupo diana étnico en sentido amplio (raza, origen semita, pertenencia a la etnia gitana, etnia, origen nacional, nacionalidad, creencias, religión, ideología) frente a un segundo grupo de colectivos sexuales (orientación e identidad sexual) con un porcentaje del 22,7% (Giménez-Salinas Framis y Landa Gorostiza, 2023: 85 y ss.)¹². El mapa de colectivos por tanto se reparte en casi la mitad en conexión con fenómenos agresivos contra el núcleo histórico originario de este tipo de delincuencia (racismo, xenofobia...) y casi un cuarto de comportamientos homófobos y tránsfobos. Llama la atención el propio estudio respecto del alto porcentaje relativo de supuestos de tipo ideológico (ideología política) que asciende a un 15,3% respecto del total (n=177) (Giménez-Salinas Framis y Landa Gorostiza, 2023: 85 y ss.).

Por último, también deben destacarse algunas conclusiones que se arrojan respecto del mapa de tipos delictivos como termómetro -reflejado en los fallos judiciales analizados- de la clase de conductas que son prevalentes. En tal sentido el porcentaje de delitos de expresión alcanzaría la cifra del 79,6% (con una mayoría abrumadora de éstos relativos a casos del artículo 510 del Código Penal) frente a un 18,6% de delitos de hechos agravados (mayoritariamente lesiones). Por tanto, se obtiene un cuadro de funcionamiento de la maquinaria judicial muy volcado en la persecución de conductas de expresión como resultado de la apertura y modificación del tipo penal del artículo 510 tras la reforma de 2015 (LO 1/2015) (Giménez-Salinas Framis y Landa Gorostiza, 2023: 86 y ss.).

¹² El resto de colectivos (enfermedad, discapacidad, edad, situación familiar, exclusión social, aporofobia...) tendría un reflejo relativamente residual.



Datos policiales

De conformidad con el último informe publicado al respecto, en España, durante el año 2022 se registraron 1.869 incidentes de odio, de los cuales 73 se corresponden con infracciones administrativas. De los 1.796 incidentes potencialmente delictivos de odio, en función del colectivo protegido, obtenemos la siguiente distribución: racismo/xenofobia (42,04%), orientación sexual e identidad de género (25,56%), ideología (13,64%), sexo/género (10,52%), creencias o prácticas religiosas (2,62%), discapacidad (1,28%), antigitanismo (1,22%), aporofobia (0,95%), discriminación generacional (0,83%), antisemitismo (0,72%) y enfermedad (0,61%) (Ministerio del Interior, 2023, p. 36).

Una visualización del mapa de colectivos arroja, por tanto, una primera franja de racismo-xenofobia en sentido amplio (sumando a racismo/xenofobia stricto sensu, la ideología, creencias o prácticas religiosas, antigitanismo y antisemitismo) del 60,24%; una segunda franja de colectivos con base en el sexo en sentido amplio (orientación sexual e identidad de género más sexo/género) del 36,08%; y una tercera franja de otros colectivos (aporofobia, discriminación generacional, personas con discapacidad, enfermedad) del 3,67%.

Si se atiende a la tipología delictiva a que apuntan el conjunto de incidentes (n=1869), esto es, incluidas las infracciones administrativas, destacan dos grupos: en primer lugar, las lesiones acercándose a casi $\frac{1}{4}$ del conjunto (22,63%); y en segundo lugar las amenazas (18,08%). A continuación, pero ya a cierta distancia las injurias (6,21%), los daños (5,67%), la promoción del odio (5,62%), el trato degradante (5,03%), las coacciones (3,91%), humillación y menosprecio (3%) y otros delitos contra la Constitución (2,89%). Sorprende y llama la atención que hay un 26,9%, más de un cuarto del total, de supuestos que se clasifican como «resto» y de los que no cabe, en consecuencia, conocer su potencial tipificación (Ministerio del Interior, 2023: 11).

El mapa de delitos se establecería con una predominancia de los incidentes potencialmente delictivos de expresión, con palabras: un 32,91% si sumamos un primer grupo de delitos tales como las amenazas, injurias, promoción del odio, humillación y desprecio; y hasta un 41,85% si sumamos además trato degradante y coacciones. Los delitos de hechos suman, por el contrario, un 28,3% y hasta un 31,19% si añadimos la categoría «otros delitos contra la Constitución».

Viremos ahora la mirada al País Vasco en donde se elaboran informes oficiales propios en los que la mejora progresiva de la metodología de trabajo policial parece facilitar, más que a nivel estatal, un incremento notable de los incidentes registrados en los últimos años (Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos y Departamento de Seguridad, 2023: 13 y ss.). En Euskadi, durante el año 2022 se registraron 438 incidentes de odio potencialmente delictivos, de los cuales 3 se corresponden con



infracciones administrativas. Si tenemos en cuenta que en el año 2016 se registraron 124 incidentes delictivos, en 2017 se registraron 129, en 2018 se identificaron 130, en 2019 se registraron 105, en 2020 se registraron 241, y en 2021 se identificaron 279, se detecta un importante aumento en lo que a los incidentes se refiere en las 3 últimas anualidades, pero más pronunciado aún en la última (Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos y Departamento de Seguridad, 2023: 13).

De los 435 delitos de odio (delitos de odio registrados), debido a los casos de discriminación múltiple, se parte en realidad de 444 delitos contra colectivos protegidos. En función del colectivo protegido, obtenemos la siguiente distribución: racismo/xenofobia (52,03%), orientación e identidad sexual (21,62%), género (15,32%), ideología y orientación política (7,66%), diversidad funcional (2,03%), creencias o prácticas religiosas (0,68%), aporofobia (0,23%), edad (0,23%) y otros (0,23%) (Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos y Departamento de Seguridad, 2023: 44).

El mapa de colectivos se sintetiza por franjas globales de la siguiente manera: una consideración *in extenso* del colectivo étnico (racismo, xenofobia, ideología, orientación política, creencias y prácticas religiosas y el antisemitismo) representa el 60,37%, esto es, cerca de dos tercios del mapa de odio. En segundo lugar, los colectivos sexuales considerados también *in extenso* (aglutinando los incidentes por razón de la orientación e identidad sexual y la identidad/razones de género) representan el 36,94% de los casos, es decir, más de un tercio del total; el resto de colectivos (aporofobia, diversidad funcional, edad y otros) ascendería hasta el 2,72%. Un mapa, por tanto, muy similar en su estructura al que veíamos para el conjunto de España, con la salvedad, de cierta relevancia, relativa a los incidentes de tipo ideológico donde el porcentaje en España (13,64%) es casi el doble del detectado en el País Vasco (7,66%).

Desde el punto de vista de la distribución de los incidentes según el tipo penal al que potencialmente apuntan, los informes del País Vasco tienen la ventaja frente a los datos del Ministerio del Interior del conjunto de España, que no hay un grupo de «otros» en los que se pierde la tipificación y, además se excluyen ab initio las infracciones administrativas. Además, el desglose de datos responde con exactitud y claridad a las referencias exactas del Código penal a la hora de identificar la tipología delictiva. Por tanto, ofrece más seguridad y precisión al respecto. Los datos, en todo caso, apuntan también en el País Vasco, como en España, a dos grupos de incidentes prevalentes: las lesiones (180 casos: 41,38%) y las amenazas (90 casos: 20,69%); ambos también a considerable distancia de los siguientes grupos delictivos. Pero con un significativo mayor porcentaje, casi el doble, de lesiones detectadas sobre el conjunto en el País Vasco (41,38%) frente al conjunto de España (22,63%). Los dos grupos de delitos prevalentes -lesiones y amenazas- juntos abarcan el 62,07% de los incidentes delictivos, esto es, más de la mitad del mapa de odio. Las lesiones, que ya suponen más de una tercera parte del conjunto (180 casos: 41,38%), si se tienen en cuenta en una consideración *in extenso* otros delitos asimilables a la dinámica comisiva de delitos «con hechos» (sumando así los delitos de homicidio $n=1$, tortura $n=1$, secuestro $n=1$,



agresiones sexuales n=5, resistencia y atentado n=3; daños n=21; e incluso el hurto n=8, y el robo n=2) el porcentaje se elevaría hasta el 51,03% (n=222) de los incidentes potencialmente delictivos. La tendencia en Euskadi, por tanto, a que el mapa delictivo se vaya estabilizando en torno a los incidentes (de hechos) más graves frente a los incidentes de tipo expresivo (delitos de expresión) se va consolidando (Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos y Departamento de Seguridad, 2023: 45 y ss.). Así los delitos de odio «con palabras» («hate speech» en sentido amplio): esto es, si sumamos amenazas (n=90), discurso de odio en sentido estricto (n=34), injurias (n=10), y calumnias (n=3), alcanzan hasta el 31,49% (137), llegando incluso al 47,82% (208) si se acumulan asimismo categorías generales, pero próximas, como las coacciones (n=50) y el trato degradante (n=21). Así, incluso sumando tales categorías próximas, es necesario apuntar que los incidentes potencialmente delictivos de naturaleza expresiva han perdido la mayoría que ostentaban en años anteriores, arrojando la cifra más baja obtenida hasta la fecha.

En síntesis, en el País Vasco, como principales dos diferencias respecto del conjunto del Estado, se detectan: en primer lugar, en mayor número las lesiones y, en segundo lugar, comienza a dominar el registro de delito de odio «con hechos» frente a los «expresivos» al contrario de lo que ocurre en el conjunto de España.

Conclusión

La estadística policial en España inicia una senda de consolidación a partir del año 2013 con el primer Informe del Ministerio del Interior relativo a incidentes de odio (Ministerio del Interior, 2014) y los Informes del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco (Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos y Departamento de Seguridad, 2018). La estadística judicial, sin embargo, no permite una trazabilidad de los incidentes y se encuentra a la espera de una articulación sistemática que, por mandato legal a partir de la *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad y no discriminación*, obliga a un registro sistemático de datos tanto a la Fiscalía General del Estado como al Consejo General del Poder Judicial. La debilidad de las fuentes estadísticas, no obstante, parece apuntar según los datos disponibles a un mapa de delitos de odio en que dominan los incidentes contra los colectivos étnicos, en primer lugar, seguidos de las constelaciones de casos de transfobia y homofobia, ambos a gran distancia de otros colectivos. Como particularidades a destacar, en primer lugar, la (pura) «ideología»¹³ presenta registros notablemente elevados (no así en el ámbito vasco, por contraste); en segundo lugar, la irrupción de las «razones de género» amenaza con distorsionar el registro estadístico en esta materia por la falta al día de hoy de una claridad

13 Alerta adecuadamente del particular potencial distorsionador de esta categoría («caballo de Troya»), por todas, Tapia Ballesteros (2021: 284 y ss.).



y distinción adecuada de los delitos de odio originarios frente a la violencia machista contra las mujeres; y, finalmente, hay una tendencia al registro de incidentes policiales con evidente sobrerrepresentación de los delitos de expresión frente a delitos base agravados u otros delitos «de hechos», tendencia que parece empezar a corregirse al menos en el ámbito vasco.

Una mirada de balance, por tanto, queda a la espera de que las fuentes estadísticas permitan conocer con precisión qué tipo de condenas se van produciendo para así poder reorientar adecuadamente tanto el modelo legislativo como las propias líneas de aplicación jurisprudencial y, en última instancia, la propia investigación policial que desde la base tendría idealmente una visión de la trazabilidad del incidente “de vuelta” lo que facilitaría su efectividad, daría seguridad jurídica y garantizaría -sin excesos punitivistas- una intervención penal contenida de acuerdo a su función de *ultima ratio*.

Bibliografía

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos y Departamento de Seguridad (2023). *Informe de incidentes de odio de Euskadi 2022*. Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

http://katedraddhh.eus/documentos/pdf/informes/Informe_de_incidentes_de_Odio_Euskadi_web.pdf

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos y Departamento de Seguridad (2018). *Informe de incidentes de odio de Euskadi 2017*. Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

http://katedraddhh.eus/documentos/pdf/informes/Informe_de_Incidentes_de_Odio_de_Euskadi_2017_-_CASTELLANO_-_DEFINITIVO.compressed.pdf

Consejo General del Poder Judicial (2023). *Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial y de los juzgados y tribunales en el año 2022*. Consejo General del Poder Judicial. Secretaría General.

https://www.poderjudicial.es/stfls/CGPJ/SECRETAR%C3%8DA%20GENERAL/MEMORIA%20ANUAL/FICHERO/20230907%20CGPJ_Memoria%202023.pdf

Fiscalía General del Estado (2023). *Memoria elevada al Gobierno de S.M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado Excmo. Sr. D. Alvaro García Ortiz*. Fiscalía General del Estado. Ministerio de Justicia.

https://www.fiscal.es/memorias/memoria2023/FISCALIA_SITE/recursos/pdf/MEMFIS23.pdf



Fiscalía General del Estado (2022). *Memoria elevada al Gobierno de S.M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado Excmo. Sr. D. Alvaro García Ortiz*. Fiscalía General del Estado. Ministerio de Justicia.
https://www.fiscal.es/memorias/memoria2022/FISCALIA_SITE/recursos/pdf/MEMFIS22.pdf

Giménez-Salinas Framis, Andrea, Landa Gorostiza, Jon-Mirena (dirs.), Fernández Ogalilar, Beatriz, Gordon Benito, Iñigo, Martín Silva, Uxue y Montoya Baños, Mainer (2023). *Análisis de casos y sentencias en materia de racismo, xenofobia, LGTBfobia y otras formas de intolerancia 2018-2022*. Ministerio de Inclusión social, Seguridad Social y Migraciones, Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/Analisis_casos_sentencias_accesibilidad.pdf

Giménez-Salinas Framis, Andrea, Pérez Manzano, Mercedes, Cancio Meliá, Manuel, Díaz Lopez, Juan Alberto, Jordá Sanz, Carmen y Díaz Izquierdo, Paloma (2019). *Análisis de casos y sentencias en materia de Racismo, Xenofobia, LGTBifobia y otras formas de intolerancia 2014-2017*. Ministerio de Trabajo Migraciones y Seguridad Social, Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
<https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/Informe-Analisis-y-Sentencias-Definitivo.pdf>

Landa Gorostiza, Jon-Mirena (2018). *Los delitos de odio. Artículos 510 y 22.4º CP 1995*. Tirant lo Blanch.

Ministerio del Interior (2023). *Informe sobre la evolución de los incidentes relacionados con los delitos de odio en España 2022*. Ministerio del Interior/Gobierno de España.
https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2022/Informe_Evolucion_delitos_odio_2022.pdf

Ministerio del Interior (2014). *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España*. Secretaría de Estado de Seguridad. Gabinete de coordinación y estudios.
<https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2013/Informe-sobre-los-delitos-de-odio-en-Espana-2013.pdf>

Tapia Ballesteros, Patricia (2021). El discurso de odio del art. 510.1.a) del Código Penal español: la ideología como un Caballo de Troya entre las circunstancias sospechosas de discriminación. *Política Criminal*, 16-31, 284-320.
<https://politicrim.com/wp-content/uploads/2021/07/Vol16N31A11.pdf>



**ikus
pegi** Immigrazioaren
Euskal Behatokia
Observatorio Vasco
de Inmigración

eremu ta zabal zazu

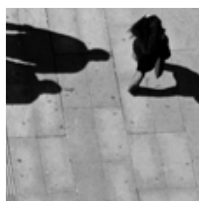
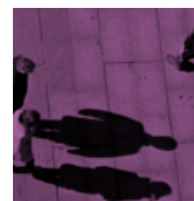
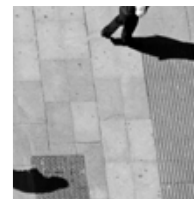
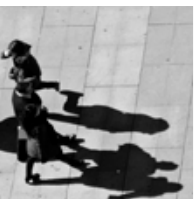
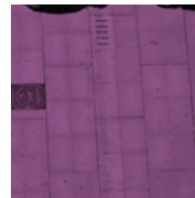
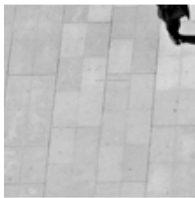
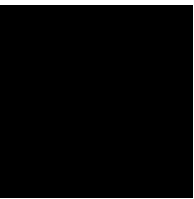
Universidad
del País Vasco Euskal Herriko
Unibertsitatea


EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO
ONGIZATE, GAZTERIA ETA
ERIKONKA DEMOGRAFIAKONEN SAIA
DEPARTAMENTO DE BIENESTAR
JUVENTUD Y RETO DEMOGRÁFICO


MIGRAZIOARAKO
EUSKAL
ITUN SOZIALA
**PACTO SOCIAL
VASCO PARIA.**
LA MIGRACIÓN

septiembre ■ 2024

Dos décadas de reflexión sobre migración y asilo en Euskadi





Dos décadas de reflexión sobre migración y asilo en Euskadi

Julia Shershneva Zastavnaia
Editora

CIP. Biblioteca Universitaria

Dos décadas de reflexión sobre migración y asilo en Euskadi [Recurso electrónico] / Julia Shershneva Zastavnaia, editora ; Ikuspegi, Immigrazioaren Euskal Behatokia = Observatorio Vasco de Inmigración. – Datos. – Bilbao: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, 2024. – 1 recurso en línea : PDF (340 p.)

Modo de acceso: World Wide Web.

En la cub.: Ikuspegi, UPV/EHU y Gobierno Vasco, Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico.

ISBN: 978-84-9082-808-3.

1. País Vasco – Emigración e inmigración – Siglo XXI. 2. País Vasco – Emigración e inmigración – Aspecto social. I. Shershneva, Julia, ed. II. Ikuspegi, Observatorio Vasco de Inmigración.

(0.034)314.7(460.15)

Edición electrónica

Año y lugar de edición: 2024, Bilbao

Edita: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco

Documentación: Antonio Gómez Parada, *Ikuspegi* – Observatorio Vasco de Inmigración

Diseño y maquetación: Emilia Oleaga

ISBN: 978-84-9082-808-3

Cómo citar esta publicación:

(Según las normas APA 7)

Shershneva Zastavnaia, Julia (Ed.) (2024). *Dos décadas de reflexión sobre migración y asilo en Euskadi*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. https://ikuspegi.eus/files/publicaciones/200_3.pdf



Índice

Presentación	5
Julia Shershneva Zastavnaia	
1. Veinte años de inmigración en la CAE: evolución y fases migratorias	7
Arkaitz Fullaondo Elordui-Zapaterietxe, Ane Estabaranz Delgado, Iraide Fernández Aragón	
2. Ikuspegi, una idea convertida en realidad perdurable	21
Cristina Blanco Fernández de Valderrama	
3. Observando la evolución del Derecho migratorio, de extranjería y asilo (1985-2024)	45
Iker Barbero González	
4. Asilo y refugio en Euskadi: un balance de las últimas dos décadas	85
Arantza Chacón Ormazabal	
5. Barómetro de actitudes hacia la inmigración: una perspectiva a lo largo del tiempo	97
Julia Shershneva Zastavnaia, Larraitz N. Zumeta Sánchez, Taide Arteta Esnal	
6. Los tiempos de la estrategia antirumores: del estereotipo a las fake news	111
Zurrumurrueen Aurkako Sarea / Red Vasca Antirumores	
7. El periodismo de migraciones más allá de las críticas	119
María Ruiz Aranguren	
8. Los incidentes de odio en Euskadi: última evolución	135
Jon-Mirena Landa Gorostiza	
9. Migración, asilo y género: aportes para la reflexión y la intervención	147
Trinidad L. Vicente Torrado, Maryam Fathi	
10. La diversidad entre la población joven de la CAE (0-24 años): juventud de origen y/o ascendencia extranjera en cifras	163
Irune Ruiz Ciarreta, Beatriz Otero Gutiérrez, Oier Ochoa de Aspuru Gulin	
11. Veinte años de alumnado inmigrante en el sistema educativo vasco	183
Francisco Luna Arcos	
12. Euskara e inmigración: reflexiones para una política sensata	205
Xabier Aierdi Urraza, Andrea Ruiz Balzola	
13. Evolución de la ocupación de la población extranjera en Euskadi	221
Maite Fouassier Zamalloa, Ane Estebaranz Delgado, Lía González Estepa	
14. Inmigración de origen extranjero, desigualdad y pobreza en Euskadi	235
Luis Sanzo González	
15. 20 años de sinhogarismo en Euskadi	255
Miguel Angel Navarro-Lashayas	
16. Participar para transformar: un proceso que continúa abierto	269
Soraia Chacón Ramos, Naiara Vink Larruskain, Nerea Layna Allue	
17. Evolución de la mediación intercultural en Euskadi desde la experiencia de Biltzen	281
Diógenes Sabana Bisoko	
18. Las cuentas pendientes del interculturalismo	295
Andrea Ruiz Balzola	
19. 25 años de laberinto: las agendas de la política europea común de inmigración y asilo	309
Gemma Pinyol-Jiménez	
20. Tras veinte años de evidencias	325
Imanol Zubero Beaskoetxea	