

Proyecto LEARN (Local Entities against racism network)

La atención a las víctimas

1. La lucha contra los delitos de odio y la atención a las víctimas

La Lucha contra los delitos de odio se aborda como una prioridad nacional siguiendo los criterios de organizaciones supranacionales como la ODIHR de la OSCE, o la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA). Es importante recordar algunos de los aspectos emitidos por la OSCE en relación con la consideración de Delitos de Odio como:

- a. Cualquier infracción penal, incluyendo infracciones contra las personas o las propiedades, donde la víctima, el local o el objetivo de la infracción se elija por su, real o percibida, conexión, simpatía, filiación, apoyo o pertenencia a un grupo como los definidos en la parte b;
- b. Un grupo debe estar basado en una característica común de sus miembros, como su raza real o perceptiva, el origen nacional o étnico, el lenguaje, el color, la religión, el sexo, la edad, la discapacidad intelectual o física, la orientación sexual u otro factor similar"¹.

Consistentemente, el **Ministerio del Interior** creó la **Oficina Nacional de lucha contra los delitos de odio -ONDOD²**, (Instrucción nº 1/2018 de Secretaría de Estado de Seguridad). La ONDOD está formada por profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FFCCS) que asesoran a la Secretaría de Estado de Seguridad en materia de delitos de odio y aportan información estratégica y técnica para la adopción de políticas públicas en relación con los delitos de odio. A su vez, el Ministerio del Interior, ha elaborado:

- o El **I Plan de Acción de lucha contra los delitos de odio (2019-2021)**, aprobado mediante Instrucción 1/2019, de 15 de enero de 2019, de la Secretaría de Estado de Seguridad ya finalizado.
- o El **II Plan de Acción de lucha contra los delitos de odio 2022-2024³**, actualmente en vigor, presentado por el Ministro del Interior en el Consejo de Ministros del 12 de abril de 2022, y aprobado mediante Instrucción 5/2022, de 12 de abril de 2022, de la Secretaría de Estado de Seguridad. La Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio (ONDOD) está impulsando, coordinando y supervisando la implantación de las 86 medidas que recoge el Plan, entre las que el trato a la víctima adquiere un especial protagonismo, desarrollado en la Línea de Acción 1: Asistencia y apoyo a las víctimas de los delitos de odio. Además, cuenta con un **mapa de recursos disponible⁴** en la página web del Ministerio del Interior, que ofrece

¹ OSCE, 2003

² Correo de atención a víctimas que gestiona la ONDOD 24/7: asistencia.ondod@interior.es

³ <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/>

⁴ <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/enlaces-de-interes/>

un **listado de recursos por provincias** para la atención a las víctimas. En el II Plan, se ha incluido una línea de acción, la número 5, sobre: “Impulso de la formación, sensibilización y concienciación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la lucha contra los delitos de odio”.

Por su parte, la **Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones** ha impulsado el **Protocolo para Combatir el Discurso de Odio Ilegal en Línea**⁵, presentado el 18 de marzo de 2021. Se trata de una herramienta para la cooperación y la colaboración entre los actores institucionales, la sociedad civil y las empresas de servicios de alojamiento de datos para prevenir, eliminar y combatir el discurso de odio ilegal en línea. El Protocolo se elaboró a través del trabajo consensuado de todos sus firmantes y se inspira en el Código de Conducta que firmó la Comisión Europea en 2016 con las empresas de internet, en la Recomendación (UE) 2018/334 de la Comisión de 1 de marzo de 2018 sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea, y en la legislación española vigente en la materia.

En la misma línea, **el Instituto Nacional de Seguridad (INCIBE)**⁶ pone a disposición de los usuarios de Internet y la tecnología el servicio nacional, gratuito y confidencial a través del número de teléfono 017. Está dirigido a los ciudadanos; empresas y profesionales que utilizan Internet y las nuevas tecnologías en el desempeño de su actividad y deben proteger sus activos y su negocio; y a los menores y su entorno (progenitores, educadores y profesionales que trabajen en el ámbito del menor o la protección online ligada a este público). El servicio es atendido por un equipo multidisciplinar de expertos que ofrecen asesoramiento técnico, psicosocial y legal, en horario de 8 de la mañana a 11 de la noche, los 365 días del año.

Un aspecto fundamental para combatir la intolerancia y los delitos de odio es la atención integral y central a las víctimas. El **Ministerio de Justicia** estableció las **Oficinas de Asistencia a las Víctimas** y su normativa reguladora (Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito⁷ y Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015⁸). Las Oficinas están presentes en todas las comunidades autónomas, en casi todas las capitales de provincia, y en otras ciudades. Prestan asistencia integral, coordinada y especializada a las víctimas del delito y dan respuesta a las necesidades específicas en el ámbito jurídico, psicológico y social (art.17 Real Decreto 1109/2015). Las Oficinas dependientes del Ministerio de Justicia son las correspondientes a las Comunidades Autónomas de Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, Illes Balears, y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla⁹.

Adicionalmente, desde el Ministerio de Justicia se han desarrollado diferentes acciones, iniciativas y políticas que tendrán incidencia en el contenido del presente Marco Estratégico:

- o El anteproyecto de Ley de creación de un Registro Oficial de Traductores e Intérpretes judiciales, estando en fase de regulación en junio de 2022, de conformidad con la Disposición

⁵ https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/ejes/discursoodio/PROTOCOLO_DISCURSO_ODIO.pdf

⁶ <https://www.incibe.es/linea-de-ayuda-en-ciberseguridad>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4606>

⁸ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-14263

⁹ <https://www.mjusticia.gob.es/es/ciudadanos/victimas/oficinas-asistencia-victimas>

Final Primera de la Ley Orgánica 5/2015, de 27 de abril, por la que se modifican la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para transponer la Directiva 2010/64/UE, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales y la Directiva 2012/13/UE, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales.

- El anteproyecto de Ley por la que se regula el procedimiento de evaluación de la edad¹⁰, fase de información y consulta pública en junio de 2022.
- El anteproyecto de Ley por la que se regula el procedimiento de evaluación de la edad¹¹.
- La Guía sobre el procedimiento administrativo de repatriación de menores extranjeros no acompañados regulado en el art. 35 de la Ley de Extranjería y en los arts. 191 y ss. de su Reglamento, en la que se describen las fases del procedimiento y las garantías que deben ser cumplidas en la tramitación del procedimiento.

Por su parte, el **Ministerio de Igualdad**, a través del Consejo para la Eliminación de la Discriminación racial o étnica (CEDRE)¹², cuenta con el **Servicio de asistencia a víctimas de discriminación por origen racial o étnico**¹³.

El Estatuto de la víctima del delito y el Real Decreto 1109/2015¹⁴ (art. 2.a y 13. 1.a, respectivamente), consideran como víctima directa del delito, con carácter general, a toda persona física que haya sufrido un daño o perjuicio sobre su propia persona o patrimonio, en especial lesiones físicas o psíquicas, daños emocionales o perjuicios económicos directamente causados por la comisión de un delito. También pueden producirse víctimas indirectas, en los casos de muerte o desaparición de una persona causada directamente por un delito¹⁵. España es uno de los países que ha ratificado la Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005 de Naciones Unidas¹⁶ relativa a los Principios y las directrices básicas sobre el derecho a las víctimas entre las que se encuentran el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones.

La trata de seres humanos es un fenómeno a escala mundial, tal y como se desprende del Informe mundial sobre la trata de personas de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) 2020. Si focalizamos la atención en Europa occidental y del sur, en 2018 se identificaron 11.839 víctimas: el 24% del total mundial, lo que sitúa a esta región como una de las principales zonas de destino y tránsito. Aunque se ha producido un descenso porcentual en la incidencia de la trata sexual, se mantiene como la modalidad más generalizada (44% de las víctimas) de este

¹⁰

<https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/APL%20procedimiento%20evaluacion%20de%20la%20edad.pdf>

¹¹

<https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/APL%20procedimiento%20evaluacion%20de%20la%20edad.pdf>

¹² Memoria Anual del Servicio de asistencia a víctimas del CEDRE. Accesible [aquí](#).

¹³ <https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/redOficinas/portada/home.htm>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-14263>

¹⁵ Salvo que se tratare de los responsables de los hechos (artículos 2.b) del Estatuto de la víctima del delito y 13.1.b) del Real Decreto 1109/2015).

¹⁶ <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>

tipo de explotación humana. En este ámbito geográfico, las mujeres y niñas suponen el 51% del total de víctimas. El **Protocolo marco de protección de las víctimas de trata de seres humanos**¹⁷ establece pautas de actuación para la detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas de trata de seres humanos; para favorecer la coordinación de las instituciones implicadas en dichos procesos y define los mecanismos de relación entre las administraciones con responsabilidades en la materia, así como los procesos de comunicación y cooperación con organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la asistencia a las víctimas de trata, en particular, aquellas que proporcionan una asistencia de carácter integral y participan en los programas de las administraciones públicas para la asistencia y protección de las mismas.

El **Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos 2021-2023**¹⁸ cuyo objetivo estratégico es garantizar la adecuada protección, asistencia y recuperación de las víctimas de la trata y explotación de seres humanos, al tiempo que se neutraliza la amenaza de la criminalidad organizada y grave que subyace en estas actividades delictivas. El Plan fija cinco objetivos prioritarios troncales: detección y prevención de la trata de seres humanos; identificación, derivación, protección, asistencia y recuperación de las víctimas de la trata de seres humanos; persecución del delito; cooperación y coordinación entre todos los actores implicados a nivel nacional e internacional y mejora del conocimiento, a través de la promoción de la formación continua en la detección y protección de las víctimas, así como en la prevención y persecución del delito.

El **29 de marzo de 2022 el Ministerio de Justicia aprobó una orden ministerial**¹⁹ por la que se constituye una **Sección especial de la Comisión General de Codificación**²⁰ para la elaboración de la ley integral contra la trata de seres humanos. La Sección está constituida por miembros de las diferentes Secciones de la Comisión General de Codificación, órgano de asesoramiento del Ministerio de Justicia, titulares de las áreas de ministerios implicados (Interior, Asuntos Económicos y Transformación Digital, Igualdad, Trabajo y Economía Social, Derechos Sociales y Agenda 2030, Hacienda y Función Pública) y otros especialistas en la materia.

2. La Delegación de la Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación

La necesidad de ofrecer una respuesta institucional ante la discriminación y la situación de desprotección efectiva en la que se encuentran las víctimas de los delitos de odio es atendida por el Ministerio Fiscal dadas las funciones tuitivas que tiene encomendadas por mandato constitucional. Para ello, la **Fiscalía General del Estado (FGE)** creó en 2011 la **Delegación de Delitos de Odio y contra la Discriminación**²¹, existiendo en la actualidad un Fiscal de Sala Delegado Coordinador contra los Delitos de odio y discriminación²² y una Sección de Delitos de odio y discriminación en cada Fiscalía Provincial a cuyo frente se encuentran los respectivos Fiscales

¹⁷ https://www.policia.es/miscelanea/trata/protocolo_marco_trata.pdf

¹⁸ <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/plan-estrat%C3%A9gico-nacional-contra-trata-explotaci%C3%B3n-seres-humanos-2021-2023>

¹⁹ <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/justicia/Paginas/2022/290322-ley-contra-trata.aspx>

²⁰ <https://www.mjusticia.gob.es/es/areas-tematicas/actividad-legislativa/comision-general-codificacion>

²¹ https://www.fiscal.es/memorias/memoria2016/FISCALIA_SITE/recursos/pdf/capitulo_III/cap_III_12.pdf

²² <https://www.fiscal.es/-/delitos-de-odio-y-discriminacion>

Delegados. El Fiscal de Sala ejerce amplias funciones delegadas por la Fiscalía General del Estado en materia de coordinación y supervisión de la actividad de los Fiscales Delegados provinciales, de diseño de actividades formativas y de relaciones interinstitucionales. Cuando se trata de delitos de odio cometidos a través de internet o TICs ejerce sus funciones de forma coordinada con la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE que, además, es Punto de Contacto Nacional con las plataformas prestadoras de servicios de alojamiento datos a los efectos de canalizar y hacer llegar a esas entidades las resoluciones de las autoridades competentes (art. 510.6 Código Penal; art. 13 Ley de Enjuiciamiento Criminal; art. 8 Ley 34/2002, de 22 de julio, de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico) sobre retirada y/o bloqueo de contenidos. Con esta iniciativa de alto valor se ha potenciado y optimizado la actividad del Ministerio Fiscal en este ámbito, a través de una red de fiscales especializados en todas las provincias de España.

El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) tiene como una de sus principales competencias la formación continua de los miembros de la Carrera Judicial. A través del Servicio de Formación Continua, se pretende garantizar que todos sus integrantes reciban una formación continuada, individualizada, especializada y de alta calidad durante toda su carrera profesional. El Plan Estatal como marco de actuación en materia de formación continua y especialización, constituye el núcleo fundamental de la acción formativa del Consejo General del Poder Judicial, tanto por la amplitud de los destinatarios (la oferta se dirige a todos los miembros de la Carrera Judicial), como por el elevado número de acciones formativas y plazas, y por su gran demanda. En el marco del Plan Estatal se incluyen las acciones de formación de carácter extraordinario, las actividades de formación obligatorias por cambio de orden jurisdiccional o formación específica para Jueces de Adscripción Territorial y especializaciones, y aquéllas que se realizan en colaboración con otros organismos o entidades (Estancias en Organismos internacionales, Encuentros, Jornadas con colegios profesionales, etc.).

Entre otras temáticas, dentro del Plan se encuentra la formación sobre inmigración que incluye, contenidos sobre igualdad, justicia y discapacidad, protección de los Derechos Humanos. Además, se realizan actividades de formación en colaboración con otras instituciones y formación en Derecho de la Unión. Del mismo modo, en el ámbito de la formación inicial de los futuros jueces, las acciones se desarrollan en las áreas de derecho penal y procesal penal; derecho constitucional y de la Unión Europea. Se realizan jornadas e imparten talleres prácticos (homofobia, islamofobia y aporofobia) y se facilita información sobre el Programa HELP del Consejo de Europa. En cuanto a la metodología de trabajo de las actividades formativas es eminentemente práctica, incluyendo la casuística más reciente a nivel judicial y analizando múltiples resoluciones del Tribunal Constitucional y del TEDH. También se imparte formación relativa a la conflictividad derivada del uso de redes sociales y otras plataformas de comunicación digital, dada la especial proliferación de las cuestiones de odio a través de esos medios de difusión.

3. Otras estructuras e instrumentos para garantizar la igualdad

La prevención y lucha contra la intolerancia, es una tarea transversal que afecta a distintos organismos y niveles de la administración pública y también a la sociedad civil lo que se pone de manifiesto en otras normas, estructuras y estrategias.

Como principales aspectos en este sentido, a nivel del Estado español, cabe destacar:

La **Ley Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación**²³ publicada el 13 de julio de 2022 cuenta entre sus objetivos: consolidar legislativamente la igualdad; ofrecer un mínimo común denominador normativo que contenga las definiciones y garantías básicas del derecho antidiscriminatorio; dar cobertura a las discriminaciones actuales y a las futuras; trasponer de manera adecuada las Directivas comunitarias de protección frente la discriminación; impulsar la aplicación transversal de la igualdad de trato y la no discriminación en las políticas públicas; la prevención y erradicación de cualquier forma de discriminación y la protección y reparación de las víctimas.

El **Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica (Ley 62/2003)**²⁴(CEDRE), cuyo objetivo es promocionar el principio de igualdad de trato y no discriminación de las personas por origen racial o étnico en ámbitos como la educación, la sanidad, el acceso a las prestaciones, servicios sociales, a la vivienda, al empleo, a la formación, etc. y en general a cualquier bien o servicio. Mediante **Resolución de 6 de Julio de 2022**²⁵, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras, se atribuye el número 021 al servicio de línea de asistencia gratuita a las personas que sufran o conozcan situaciones de discriminación racial o étnica o de delitos de odio racistas. Este servicio se prestará a través del CEDRE.

El **proyecto de ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI**²⁶ tiene como objetivo es desarrollar y garantizar los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales (LGTBI) erradicando las situaciones de discriminación, para asegurar que en el Estado español se pueda vivir la diversidad afectiva, sexual y familiar con plena libertad.

La **Ley 6/2022, de 31 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social**²⁷, fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación. También se aprobó la **Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con**

²³ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-11589

²⁴ <https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/elConsejo/portada/home.htm>

²⁵ BOE núm 177 de 25 de julio de 2022

²⁶ <https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normaelaboracion.htm?id=NormaEV03L0-20212501&lang=es&fcAct=2021-12-30T17:19:13.465Z>

²⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-5140

discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica²⁸. El Ministerio de Justicia en este sentido ha procedido a la firma de los siguientes convenios: Convenio con Cruz Roja Española, en materia de atención integral y coordinada de víctimas en situación de vulnerabilidad (B.O.E. 4 de octubre de 2019); Convenio con la Confederación Estatal de Personas Sordas, en materia de mejora de las condiciones de las personas sordas en el ámbito de la Administración de Justicia, (B.O.E. 31 de octubre de 2019); Convenio con la Fundación Anar, para reforzar la asistencia y la protección de las personas menores de edad víctimas de violencia (B.O.E. 1 de octubre de 2020).

El derecho y el principio a la igualdad entre las personas deben ser aplicables también en los entornos digitales, asegurando la no discriminación y la no exclusión. En este sentido la **Carta de Derechos Digitales**²⁹ pretende, sin tener carácter normativo, reconocer los retos que plantea la adaptación de los derechos actuales al entorno virtual y digital. La Carta reconoce nuevos retos de aplicación e interpretación del derecho a la nueva realidad digital, asentando principios de cara al desarrollo de nuevas políticas públicas. El texto incluye seis categorías principales de derechos: derechos de libertad, de igualdad, de participación y de conformación del espacio público, del entorno laboral y empresarial, digitales en entornos específicos, y derechos de garantías y eficacias. La Carta tiene en su esencia la igualdad y la lucha contra cualquier forma de discriminación o intolerancia en el mundo digital y, por tanto, está plenamente alineada con el “Marco estratégico de ciudadanía e inclusión, contra la xenofobia y el racismo”.

²⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-9233>

²⁹ https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf