



**Comunicación contra el odio:  
Análisis del estado de la discriminación en España y  
propuestas de actuación política, educativa y  
mediática**

**Adolfo Carratalá  
Beatriz Herrero-Jiménez**

## **Adolfo Carratalá**

Doctor en Comunicación (UV, Premio Extraordinario de Doctorado, 2012). Profesor de Periodismo en la Universitat de València (UV). Previamente, ha trabajado como Profesor Asociado en el Grado en Comunicación de la Universidad Internacional de la Rioja (UNIR) y como investigador posdoctoral en la Universidad Rey Juan Carlos (URJC). Su tesis doctoral obtuvo el Premio Lorenzo Gomis de la Sociedad Española de Periodística en 2013.

Correo electrónico: [adolfo.carratala@uv.es](mailto:adolfo.carratala@uv.es)

## **Beatriz Herrero-Jiménez**

Doctora en Comunicación por la Universidad Complutense de Madrid (Premio Extraordinario de Doctorado, 2014). Actualmente trabaja como investigadora posdoctoral en la Universidad Rey Juan Carlos, dentro del marco del proyecto H2020 “REMINDER”, The Role of European Mobility and its Impacts in Narratives, Debates and EU Reforms, financiado por la Comisión Europea. Previamente fue Profesora Visitante en la Universitat Rovira i Virgili e investigadora postdoctoral en la Universidad Rey Juan Carlos en el marco del proyecto europeo FP7 ‘INFOCORE’, (IN)forming Conflict Prevention, Response and Resolution: The Role Of Media in Violent Conflicts, financiado por la Comisión Europea.

Correo electrónico: [beatriz.herrero@urjc.es](mailto:beatriz.herrero@urjc.es)

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas  
© Adolfo Carratalá y Beatriz Herrero-Jiménez

Maquetación: Vera López López  
ISBN: 978-84-15860-73-0  
Depósito Legal: M 27444-2017

# Índice

Resumen ejecutivo	4
1. Introducción: La intolerancia como base de la violencia de odio	6
1.1. El reconocimiento de la igualdad y la libertad	6
1.2. Los delitos de odio	7
1.3. La identidad, eje transversal de la intolerancia en los delitos de odio	9
2. Radiografía de la situación: incidencia y recogida de datos	11
2.1 Los delitos de odio en España	11
2.2 Los delitos de odio en la UE: estudio comparativo	16
3. La respuesta de las instituciones	29
3.1. Del agravante penal a las leyes autonómicas específicas	29
3.2. El contexto internacional: estímulos simbólicos para actuar	32
4. La respuesta de la sociedad civil	34
4.1. Un entramado asociativo por la no discriminación	34
4.2. Campañas: buscando impacto social y apoyo institucional	36
5. Contra el odio al diferente, desde la escuela	38
5.1. La formación en igualdad desde el currículo formal	38
5.2. Iniciativas pedagógicas contra la discriminación	39
6. Comunicación, diversidad y discurso discriminatorio	42
6.1. La interculturalidad como estrategia periodística en la cobertura informativa de grupos vulnerables	42
6.2. La regulación de los medios de comunicación para la protección de los colectivos vulnerables	44
6.3. Discriminación en los medios: decisiones y resoluciones de los consejos audiovisuales de Andalucía y Cataluña	47
7. Conclusiones y propuestas de acción	53
Referencias Bibliografía	55

## Resumen ejecutivo

Este Documento de Trabajo surge ante la evidencia de que la discriminación y la intolerancia son fenómenos crecientes en la sociedad española, tal y como manifiestan los registros oficiales de delitos de odio cometidos en nuestro país en los últimos años. La situación, sin embargo, no es exclusiva de España. La diversidad de la sociedad europea se ha visto recientemente amenazada por movimientos y fuerzas contrarias a la integración de la pluralidad, como se desprende del crecimiento de partidos de extrema derecha en algunos países de nuestro entorno. La violencia ejercida contra el diferente por el mero hecho de serlo encuentra su manifestación más habitual en el discurso de odio, antesala y germen de las agresiones físicas que también han aumentado en los últimos tiempos. Por ello, este trabajo sitúa en el centro de la discusión el papel de la comunicación social como responsable tanto de la no promoción de discursos que favorezcan el odio hacia aquellos/as que no responden a las identidades histórica y culturalmente hegemónicas en las sociedades patriarcales occidentales como de la sensibilización del conjunto de los ciudadanos en la lucha contra las desigualdades estructurales.

El informe se divide en cuatro partes principales. Tras un primer apartado exploratorio en torno a los conceptos teóricos centrales del trabajo, el segundo capítulo ofrece una exhaustiva radiografía de la situación nacional e internacional. Para el caso español, el análisis evalúa las cifras de los informes anuales que el Ministerio del Interior publica desde 2013 así como los datos aportados por diversas organizaciones sociales. Con el propósito de establecer comparaciones con otros Estados europeos, el estudio analiza los últimos datos disponibles aportados por el Eurobarómetro sobre discriminación de la Unión Europea y, también, las últimas cifras recogidas por la OSCE. Los capítulos 3 y 4 analizan el papel que en los últimos años han jugado las instituciones públicas y la sociedad civil española en la lucha contra la discriminación de los más vulnerables, desde el ámbito legislativo al trabajo de numerosas ONG, que a menudo han cubierto el vacío dejado por la Administración en esta tarea. Los dos siguientes capítulos se centran en dos áreas clave en la lucha contra las actitudes discriminatorias: la educación y la comunicación. En el campo de la enseñanza, el trabajo revisa tanto las iniciativas surgidas desde el currículo oficial como las acciones innovadoras impulsadas al margen de los contenidos reglados. En relación con la comunicación, el capítulo 6 reflexiona en torno al concepto de interculturalidad en el trabajo periodístico y ofrece dos investigaciones originales sobre cómo las leyes autonómicas contra la LGTBfobia buscan actuar en la esfera comunicativa y sobre

las actuaciones que los consejos audiovisuales andaluz y catalán han ejecutado en los últimos años ante contenidos relacionados con la discriminación de grupos vulnerables.

Por último, el documento recoge en sus conclusiones las propuestas que, como consecuencia del análisis, parece razonable plantear en la lucha contra el discurso y los delitos de odio. Estas sugerencias pueden sintetizarse en cuatro áreas: ejecutiva (con una mejora de la recogida de datos que permita la comparabilidad internacional), legislativa (con el impulso de una Ley Orgánica Integral de Promoción de la Igualdad, Protección de Grupos Vulnerables y Lucha contra la Discriminación), educativa (con la introducción de las asignaturas Educación Intercultural para la Igualdad y Leer los Medios en la enseñanza obligatoria, así como de planes sobre igualdad en titulaciones universitarias) y comunicativa (con la creación de un Consejo Estatal de Medios de Expresión Cultural, el impulso de consejos audiovisuales autonómicos y la promoción de rutinas profesionales que permita a los medios de comunicación plantear los delitos de odio como un problema social).

# **1. Introducción: La intolerancia como base de la violencia de odio**

En 1995, la UNESCO proclamó la Declaración de Principios sobre la Tolerancia, alarmada “por la intensificación actual de los actos de intolerancia, violencia, terrorismo, xenofobia, nacionalismo agresivo, racismo, antisemitismo, exclusión, marginación y discriminación perpetrados contra minorías [...] y grupos vulnerables de la sociedad”. La intolerancia puede manifestarse de manera individual, en forma de expresión o comportamiento que “denigra, viola o vulnera la dignidad humana y los derechos fundamentales de la persona”, o colectiva e incluso institucionalizada, en un ejercicio con el que se “socava la convivencia, los principios y valores democráticos y supone una amenaza a la convivencia y a la paz mundial” (Movimiento contra la Intolerancia, 2012: 8). Desde las agresiones a inmigrantes hasta los fanatismos ideológicos y los abusos de los derechos humanos que impregnan las guerras del siglo XXI, pasando por la violencia en el fútbol, todos estos actos articulados desde la intolerancia comparten en su naturaleza el rechazo al diferente y la privación de su libertad. Los sectores sociales más indefensos suelen ser, precisamente, aquellos más atacados. Así, la intolerancia, en sus diversas manifestaciones más o menos violentas, mantiene una vinculación profunda con la desigualdad.

## **1.1. El reconocimiento de la igualdad y la libertad**

La intolerancia y la desigualdad, sin embargo, no tienen cabida legal en las sociedades democráticas occidentales desde el siglo XX. La Segunda Guerra Mundial marcó un punto de inflexión en el reconocimiento de la igualdad y la no discriminación. Tras la creación de las Naciones Unidas, la comunidad internacional se comprometió a no permitir que las barbaries acometidas se volvieran a reproducir, para lo cual se pusieron las bases que marcarían los límites de la soberanía del Estado en el ejercicio de su poder sobre sus ciudadanos y se establecieron las garantías de los derechos y las libertades fundamentales de los seres humanos. Así, mientras se recomponían los cimientos de la comunidad internacional, en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La denominación de ‘universal’ adoptada ya señalaba que no se trataba de un marco de derecho para los miembros de la organización, sino para todos los seres humanos sin excepción. Esto mismo puede verse en el preámbulo del documento, donde se considera

que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. Si el artículo 1 reitera que, desde su nacimiento, “todos los seres humanos [...] nacen libres e iguales en dignidad y derecho”, el artículo 2 señala, precisamente, que no se puede hacer distinción por razón de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Tal como se señala desde Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos es considerada generalmente “el fundamento de las normas internacionales sobre derechos humanos”<sup>1</sup>. Tanto es así, que este compromiso “se instaló en el campo del derecho, ya sea en forma de tratados, de derecho internacional consuetudinario, principios generales, acuerdos regionales o leyes nacionales”<sup>2</sup>. En concreto, si bien España ratificó su adhesión a la declaración en 1976, la Constitución Española (1978) en su artículo 10.2 afirma que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos [...]”. Sin embargo, en su informe de 2011, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) reiteraba al Estado español la necesidad de que la Constitución concediera formalmente el derecho a la igualdad ante la ley a todas las personas y no sólo a los ciudadanos españoles, tal como expresa el artículo 14 de la Carta Magna.

## **1.2. Los delitos de odio**

A pesar del reconocimiento de la igualdad de derechos y libertades de todos los seres humanos, lo cierto es que los actos de intolerancia y discriminación son una realidad en nuestra sociedad. Es posible en este punto hacer referencia tanto a discursos de odio [hate speech] como a delitos de odio [hate crime]. El discurso de odio que a menudo se considera “la propaganda que precede a la acción” (Movimiento contra la Intolerancia, 2012: 4), abarca, de acuerdo con el Consejo de Europa,

---

<sup>1</sup> <http://www.un.org/es/sections/universal-declaration/foundation-international-human-rights-law/index.html>  
(Consultado 20/12/2016)

<sup>2</sup> <http://www.un.org/es/sections/universal-declaration/foundation-international-human-rights-law/index.html>  
(Consultado 20/12/2016)

“(..) todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras formas de odio basadas en la intolerancia, incluida la intolerancia expresada por el nacionalismo agresivo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los inmigrantes y las personas de origen inmigrante.”

Así, este concepto hace referencia “al discurso difundido de manera oral, escrita, en soporte visual, en los medios de comunicación, Internet u otros medios de difusión social” (UNITED, s.f.: 1). Los medios de comunicación se nos muestran, por tanto, como una institución clave capaz no sólo de reforzar estereotipos negativos sobre ciertos colectivos sino de promover discursos intolerantes e incluso xenófobos.

Por su parte, el concepto de delito de odio, tal como ha sido aceptado por los organismos europeos e internacionales de derechos humanos, remite a

“(..) toda infracción penal, incluidas las infracciones contra las personas y la propiedad, cuando la víctima, el lugar o el objeto de la infracción son seleccionados a causa de su conexión, relación, afiliación, apoyo o pertenencia real o supuesta a un grupo que pueda estar basado en la “raza”, origen nacional o étnico, el idioma, el color, la religión, la edad, la minusvalía física o mental, la orientación sexual u otros factores similares, ya sean reales o supuestos.” (Movimiento contra la Intolerancia, 2015: 4)

Dos son los supuestos que han de concurrir para que realmente se pueda hablar de delito de odio. Por una parte, que se presente una infracción de la ley penal ordinaria y, por otra, que esta se cometa con motivo de un prejuicio. Es decir, que el victimario elija al objetivo del crimen por alguna característica como pueda ser la raza, la nacionalidad o la religión que profese. En el Informe sobre los delitos de odio que elabora el Ministerio del Interior desde 2013, además de las infracciones penales se añaden las administrativas. Así, los delitos de odio pueden tomar diversas formas, desde “agresiones físicas a experiencias de acoso e intimidación en la vida diaria, que quizás no sean tan llamativas, pero generan un mayor impacto acumulado en las víctimas” (Hatento, 2015: 28).

En los delitos de odio, una de las cuestiones fundamentales reside en la desigualdad estructural que mantienen victimarios, en una posición de superioridad, y víctimas, subordinadas. Además, hay que tener en cuenta que las víctimas de odio “se seleccionan sobre la base de lo que ellas representan, más que sobre lo que ellas son” (Ibarra, 2012: 4). La tipología de los delitos de odio es tan diversa como lo son los colectivos y los rasgos que componen las identidades. Así, encontramos delitos por motivos de racismo o xenofobia, y en concreto, por negrofobia y afrofobia (el rechazo a una persona o colectivo por ser negro o



de origen africano, respectivamente), delitos por motivo de homofobia, bifobia, transfobia o incluso interfobia (el rechazo a una persona o colectivo por ser homosexual, bisexual, transexual o intersexual, que puede quedar recogido en el término LGTBIfobia), por motivos de romafofobia o antigitanismo, por misoginia y machismo, por antisemitismo, islamofobia e incluso cristianofobia, así como por aporofobia (el desprecio a personas sin recursos que habitualmente se observa en los delitos contra las personas sin hogar), disfobia (el desprecio a las personas con disfuncionalidad psíquica o física) y otras formas de intolerancia que pueden abarcar desde el odio por razones ideológicas, políticas y sindicales, por aversión estética, por obesidad, por idioma o inclusive por la edad.

### **1.3. La identidad, eje transversal de la intolerancia en los delitos de odio**

La tipología de los delitos de odio que se acaban de mencionar hacen referencia a los distintos ejes de poder que conforman la identidad: la raza, el género, la clase, la nacionalidad, la religión, la orientación sexual, etc. Que sean estas las dimensiones que ponen en marcha los discursos y las acciones de intolerancia confirma que la víctima de los delitos de odio es seleccionada por razón de su identidad. No son delitos que tengan como objetivo a una persona en concreto, sino que son activados por los rasgos identitarios de la víctima, quien ni puede y/o ni quiere, ni tiene por qué, renunciar a ellos. De esta manera, en los delitos de odio, el perpetrador a quien en realidad ataca no es sólo a la víctima primaria, sino también al resto del colectivo al que esta pertenece. Teniendo esto presente, parece necesario llamar la atención ante el hecho de que,

“(…) las diversas formas o manifestaciones de Intolerancia consagran como valor, no a la persona con sus propias y diversas identidades, sino a la propia identidad enfrentada a la de los demás. Fundamentada en prejuicios, dogmas y creencias, la intolerancia va vinculada a sentimientos que excluyen, rechazan, demonizan o conciben como inferior o subalterno al diferente.” (Movimiento contra la intolerancia, 2012: 8).

Este aparataje discriminatorio no sólo entiende al Otro como inferior, sino que lo deshumaniza, pues en su intolerancia y su violencia le significa como indigno. El fundamento ideológico de esta forma de comprender tanto la propia subjetividad como la ajena reside en la configuración de la otredad como recurso de delimitación grupal del nosotros frente al ellos, que tradicionalmente ha funcionado como dispositivo de organización y dominación social. Puede concebirse así como un mecanismo que algunos miembros de las identidades hegemónicas de cada sociedad ponen en marcha con el objetivo de salvaguardar una esencia que, ante la presencia del Otro, ven peligrar.

Estas construcciones ideológicas no cabe duda de que parten de una jerarquía de identidades que impera en la sociedad y cuya manifestación se presenta de manera cotidiana en las diversas formas culturales y aparatos ideológicos de Estado, como son, por ejemplo, los medios de comunicación. Estas normas habitualmente no escritas implican que unas identidades gozan de una inteligibilidad de la que no todas disponen, y, de esta manera, ejercen de manera legítima su hegemonía frente a otras, que son consideradas inferiores, amenazantes y merecedoras de menor reconocimiento y/o protección y, por tanto, susceptibles de discriminación y violencia.

Las identidades no hegemónicas a menudo presentan una vulnerabilidad mayor que incrementa sus posibilidades de sufrir ataques en una sociedad donde aún la identidad se comprende de manera esencialista, entendiendo todo lo que no es como Yo/Nosotros como lo abyecto que debe mantenerse fuera de los límites discursivos. Es en este punto, en el que debe ponerse la piedra angular del trabajo que se realice con la sociedad. Construir un marco tolerante de convivencia exige desesencializar la identidad, concebida tradicionalmente de forma singular y estática, para comprenderla ya siempre en plural y de manera dinámica, de forma que la diversidad de los distintos ejes que las constituyen puedan coexistir de forma pacífica en un entorno de integración.

## **2. Radiografía de la situación: incidencia y recogida de datos**

Con intención de conocer cuál es el estado de los delitos de odio en España, se exponen a continuación las cifras disponibles y los asuntos que se revelan como importantes de la manera más actualizada posible. Para radiografiar la situación lo haremos en base a dos perspectivas. La primera, interna, buscará presentar los datos sobre los delitos de odio y sobre discriminación en España, así como, cuando sea posible, su evolución en los últimos años. La segunda perspectiva tratará de exponer la situación nacional comparada con las de otros países del entorno europeo.

### **2.1. Los delitos de odio en España**

En España, desde 2013, el Ministerio del Interior publica un informe de delitos de odio en el que da a conocer “la cifra de incidentes relacionados con conductas discriminatorias denunciados por la población y registrados por los organismos policiales”. Como el propio informe aclara, la labor de registro de datos sobre racismo y delitos de odio está en la actualidad más perfeccionada debido a la formación previa sobre identificación y recopilación de este tipo de crímenes que se ha impartido a los agentes policiales. No cabe duda de que tanto la elaboración de este informe, que ya cuenta con cuatro años de antigüedad, como el interés en la formación y sensibilización de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, son una buena noticia que apunta hacia una dirección de concienciación y trabajo basada en la filosofía de ‘Tolerancia 0’.

Sin embargo, algunos colectivos e instituciones mantienen que las cifras registradas presentan unos niveles muy inferiores a las estimadas y que resulta necesario reforzar el seguimiento de los datos de delitos. La cuestión fundamental reside en que la mayoría de los delitos de odio no llegan a ser denunciados. A grandes rasgos, se estima que tan solo entre el 10 y el 20% de los delitos de odio llegan a manos de la policía, juzgados o Defensor del Pueblo (Hatento, 2015: 59). La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europea (OSCE) ha identificado algunos factores que pueden influir en el fenómeno de la infradenuncia. Algunos de ellos son la creencia de que la denuncia no va a cambiar nada, la desconfianza o miedo hacia la policía, el temor a las represalias, el sentimiento de culpa, la falta de conocimiento sobre qué son los delitos de odio y la legislación que los persigue, o el

miedo a ser detenido o deportado cuando la situación administrativa de la víctima no es regular (Hatento, 2015: 59).

Por todo ello, es fácil comprobar que las cifras expuestas por el Ministerio del Interior y las estimadas por las organizaciones de la sociedad civil que luchan por la defensa de los colectivos vulnerables son completamente diferentes. Así, y a rasgos generales, podemos ver que, según el último informe publicado por el Ministerio del Interior, en 2016 se registraron 1.272 delitos de odio, mientras que Movimiento contra la Intolerancia estima que la cifra de delitos de odio al año en nuestro país se sitúa en unos 4.000 (Ibarra, 2012: 4), es decir, cerca de un 300% más que los datos registrados por los organismos oficiales.

En cuanto a la tipología de los delitos de odio, el Ministerio del Interior presenta los incidentes por razón de racismo/xenofobia como los más habituales en 2016, un 32,7% del total, lo que supone un descenso del 17,6% con respecto a 2015.

Según el último informe de 2015 sobre la evolución de la xenofobia y el racismo en España realizado por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (Oberaxe), perteneciente a la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, la percepción de presencia de inmigrantes, un desencadenante clave de xenofobia (Cea D' Ancona, 2015), se encuentra en claro descenso desde 2011, a la vez que se ha reducido el deseo de una política inmigratoria más restrictiva desde 2012. Sin embargo, estas actitudes también tienen que ver con la disminución de la llegada de inmigrantes, un aspecto clave que puede observarse en las cifras de la tasa de migración neta, que en los años 2012 y 2013 comenzó a registrar valores negativos.

Igualmente, y dentro del registro del discurso del odio, desciende por primera vez el llamado 'discurso de la preferencia' del autóctono frente al foráneo en cuestiones clave como la sanidad, la educación o el trabajo. Sin embargo, las cifras de apoyo a este discurso, que cobró fuerza durante la fase de recesión económica, no han descendido aún a los niveles anteriores a la crisis (2007). Asimismo, a la hora de la identificación espontánea del inmigrante, los españoles seguimos considerando como tales a quienes salen de sus países por razones económicas, mientras que los inmigrantes comunitarios suelen ser denominados como "extranjeros", pasando más desapercibidos. Si tenemos en cuenta que, según las cifras reales de personas con permiso de residencia, el colectivo de extranjeros comunitarios alcanza el 46,3% del total, la existencia de un cierto racismo de clase se hace patente cuando los españoles, a la hora de identificar al inmigrante, señalamos, sobre todo,

hacia los norteafricanos (26%), los africanos, subsaharianos o negros (26%), los latinoamericanos en general (25%) y los rumanos (17%). El hecho de que, en comparación con 2011, las encuestas realizadas en 2014 reflejaran que los españoles identificaban sobre todo la figura del inmigrante con africanos, subsaharianos y negros podría explicarse por el hecho de que su presencia en los medios fuera mucho mayor ese año, cuando se produjeron los saltos en las vallas de Ceuta y Melilla, aunque el aumento puede señalar asimismo a un repunte de la negrofobia.

También hay elementos de alarma de un cierto racismo estructural. *Rights International Spain* apunta a la necesidad de lograr la erradicación efectiva en la práctica de las identificaciones guiadas por perfiles étnicos, de las devoluciones sumarias practicadas en Ceuta y Melilla, que impiden el acceso al asilo de personas que puedan ser víctimas de violaciones de derechos humanos en sus países de origen, y de la política de internamiento en los Centro de Internamientos de Extranjeros (CIE), que considera desproporcionada y discriminatoria, y por tanto debería ser abolida. De igual modo, SOS Racismo advierte de las numerosas denuncias que ellos recogen sobre los CIE y cuestiona la política migratoria en la frontera sur del Estado español.

Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, ECRI y *Rights International Spain* alertan de los indicios de racismo estructural apreciado en la segregación del alumnado gitano en los centros educativos, en las denominadas ‘escuelas gueto’, y señalan la necesidad de mejorar las condiciones de este colectivo. Además, el Informe sobre Discriminación y Comunidad Gitana elaborado por la Fundación Secretariado Gitano (FSC) de 2016 recoge 154 casos de discriminación en 2015, calificados como una “constante en la sociedad española”. Los incidentes se detectaron fundamentalmente en el ámbito de los medios de comunicación e Internet (28,6%), y en el del empleo (17,5%), mientras que el 14,3% de los casos hacían referencia a discursos de odio.

Los delitos de odio fundamentados en la discapacidad aparecen como la segunda tipología registrada en el Informe del Ministerio del Interior (20,6%), con un aumento porcentual del 15,9% con respecto a 2015. Pese a que en términos globales el género de la víctima de delitos de odio es preferentemente masculino (62,77%), la diferencia entre hombres (50,59%) y mujeres (49,41%) es mínima cuando se trata de episodios de disofobia. Así, tal como indica la macroencuesta de Violencia contra la Mujer realizada a finales de 2014, el 35,1% de las mujeres con discapacidad han sufrido violencia física o sexual a lo largo de sus vidas frente al 23,7% de las mujeres sin discapacidad. El 5% afirmó haberla sufrido en

los 12 meses anteriores a la encuesta, frente al 4,2% de las mujeres sin discapacidad, lo cual, sin duda, apunta hacia el fenómeno de la doble discriminación que sufren estas mujeres, por su género y por su discapacidad.

La siguiente tipología de delitos de odio con mayor peso en España (20,4%), según el Informe del Ministerio del Interior, son los cometidos en base a la ideología, esto es, “motivados por las ideas fundamentales compartidas por un sector de la sociedad [...] sobre aspectos relacionados con la política, ciencia, economía, cultura y la moral”. Si comparamos el dato con el registrado durante 2015, nos encontramos con una disminución del 15,9%. Pese a que, en 2011, la ECRI alertó en su informe sobre España sobre el aumento de los movimientos neonazis, hoy en día, tal como afirma SOS Racismo, España, Portugal e Irlanda son excepciones en el panorama europeo en cuanto al peso político y social de las organizaciones y partidos de derecha extrema, que desarrollan sus actividades, básicamente, en el terreno de la violencia y de la marginalidad.

Los delitos de odio motivados por la orientación o identidad sexual (18,1%), la denominada LGTBIfobia, experimentaron en 2016, según los datos del Ministerio del Interior, un incremento del 36,1%. Asimismo, el Estudio sobre Discriminación por Orientación sexual y/o identidad de género en España llevado a cabo en 2013 por el Colectivo de Lesbianas, Gais, Transexuales y Bisexuales de Madrid (COGAM) y la Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales (FELGTB), afirma que casi el 45% de la población LGTB se ha sentido discriminada en alguna ocasión en el desarrollo de su vida cotidiana. De estos, poco más de un tercio adoptó alguna medida y sólo el 5% acudió a la Justicia, mientras que el 40,55% considera que debió haberlo hecho. Además, de las personas que se han sometido a un tratamiento transexualizador, el 55% considera que no recibió un trato correcto por parte de la sanidad pública. Si de algo sirven estas cifras es para comprender lo extendida que se encuentra aún hoy en día en España la discriminación lgtbfóbica así como la imposibilidad de conocer la incidencia de estos delitos de odio basándonos sólo en las denuncias interpuestas por estos colectivos vulnerables.

Los delitos de odio perpetrados por razón de creencias o prácticas religiosas (3,7%) disminuyeron con respecto a 2015 un 32,9%. Sin embargo, la islamofobia cobra especial relevancia en la actualidad en España. En concreto, la Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia registró 278 casos en 2015 (por 70 registrados ese mismo año por el Ministerio del Interior), el 21,8% de los cuales se corresponde con discursos de ciberodio, el 19,4% fueron actos contra las mujeres por utilizar el hiyab (pañuelo que cubre el cabello) –con lo

que se consolida el incremento de la islamofobia de género—, el 5,3% fueron agresiones contra personas, otro 5,3% se corresponde con vandalismo contra mezquitas, un 4% se vincula con incidentes contra la construcción o apertura de mezquitas y un 3,4% se trata de acciones contra refugiados. La propia Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia cifra el aumento de los incidentes con respecto a 2014 en un 567,35%. Asimismo, el informe de Oberaxe muestra que la identificación del árabe/musulmán como el inmigrante tipo subió en 2015 desde un 5% (en 2014) hasta un 14%. Además, dentro de las valoraciones de la diversidad, el informe muestra que la menos valorada es la diversidad de religiones, lo cual, se señala, se debe a su “potencial conexión a la religión musulmana, al ‘fanatismo religioso’”. Como ejemplo de islamofobia institucional, SOS Racismo señala la campaña ‘Stop radicalismos’, lanzada en 2015 por el Ministerio del Interior y que permite que ciudadanos anónimos denuncien a personas que presenten signos de radicalización. La aplicación ha sido diseñada solamente en árabe y en castellano.

Los delitos de odio motivados por aporofobia aparecen también reseñados en el Informe del Ministerio del Interior, donde los datos de 2016 disminuyen respecto a los de 2015 en un 41,2%. Sin embargo, la cifra total de 10 hechos registrados debe ser comprendida como muy escasa, en comparación con los hechos reales sucedidos. Así, en 2006 el proyecto de la Fundación Mambré registró hasta 137 hechos violentos sobre personas sin hogar en un único año y sólo a partir de los casos publicados en medios de comunicación. En el reciente estudio del Observatorio Hatento de Delitos de Odio contra Personas Sin Hogar (2016) se señala que el 47,1% de las personas entrevistadas, todas ellas con al menos tres meses de experiencia en el fenómeno del ‘sinhogarismo’, informaron sobre, como mínimo, un incidente o delito relacionado con la aporofobia, y que, de entre estos, el 81,3% habría pasado por este tipo de experiencias en más de una ocasión (Hatento, 2015). En este colectivo el fenómeno de la infradenuncia es más acusado si cabe.

En cuanto a los delitos por discriminación por sexo/género recogidos por el Ministerio del Interior (41 en total computados en 2016), es más que necesario señalar que este apartado, que el informe incorporó por primera vez en su versión concerniente al año 2015, no incluye los hechos que recaen bajo el concepto ‘violencia de género’, no reflejando por tanto los delitos cometidos sobre mujeres por parte de parejas o exparejas. En esta categoría entran los incidentes “que tengan su base en la realización de trato discriminatorio, vejatorio o cualquier hecho con relevancia penal, motivado por la pertenencia de las víctimas a un sexo/género determinado (hombre/mujer)”. Es interesante señalar, sin embargo, que aun obviando los delitos de violencia de género, el perfil de la víctima es más femenino (51,72%)

que masculino (48,28%). Si bien es evidente que los delitos de violencia de género son también delitos de odio, aunque asumamos la definición del Ministerio del Interior, las cifras que este informe presenta son muy inferiores a las mostradas por otros sondeos. La macroencuesta de Violencia contra la Mujer, realizada a finales de 2014, muestra que las mujeres residentes en España mayores de 16 años han sufrido alguna vez en sus vidas violencia física (11,6%) y violencia sexual (7,2%) por parte de alguna persona con la que no mantenían ninguna relación de pareja<sup>3</sup>, un dato que muestra la deficiencia de las cifras recogidas por el Ministerio del Interior.

Finalmente, cuando tomamos en consideración el antisemitismo, el Informe del Ministerio del Interior sobre esta tipología de delitos de odio presenta un descenso del 22,2% con respecto al del año anterior, con un total de 7 casos registrados. En este sentido, el Observatorio de Antisemitismo en España afirma que si bien en este país no se registran casos de antisemitismo de la magnitud de otros países de Europa, sí se mantiene un antisemitismo cotidiano, basado en prejuicios sólidamente arraigados que se manifiestan con normalidad a través de expresiones antisemitas tanto en el discurso público como en los medios de comunicación.

## **2.2. Los delitos de odio en la UE: estudio comparativo**

El estudio comparativo de la realidad española con respecto a otros países de la Unión Europea en materia de discriminación y delitos de odio revela desafíos mayores que aquellos a los que se hacían frente al analizar el estado de la situación nacional. A la ya conocida realidad de la infradenuncia en cuanto a los delitos de odio se refiere, tenemos que añadir las diferentes aproximaciones y definiciones que realizan los distintos países sobre esta cuestión. Tanto las formas de recogida de la información como los delitos y las motivaciones de odio con las que trabajan son diversas. Así, las informaciones que unos países y otros presentan a los organismos supranacionales que monitorean estos temas habitualmente no son susceptibles de ser comparadas. Por ejemplo, mientras que Reino Unido y Francia sí recogen de manera específica los delitos cometidos por islamofobia en los informes que elaboran anualmente para la OSCE, España y Alemania los engloban dentro de los delitos de odio por motivos religiosos, e Italia, directamente, no presenta esta última categoría.

---

<sup>3</sup> Si se toma en cuenta sólo el año anterior a la elaboración de la encuesta, la cifra de mujeres que sufrieron violencia física y/o sexual de parejas, exparejas o terceros en España alcanza el 4,3%, según datos de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer.



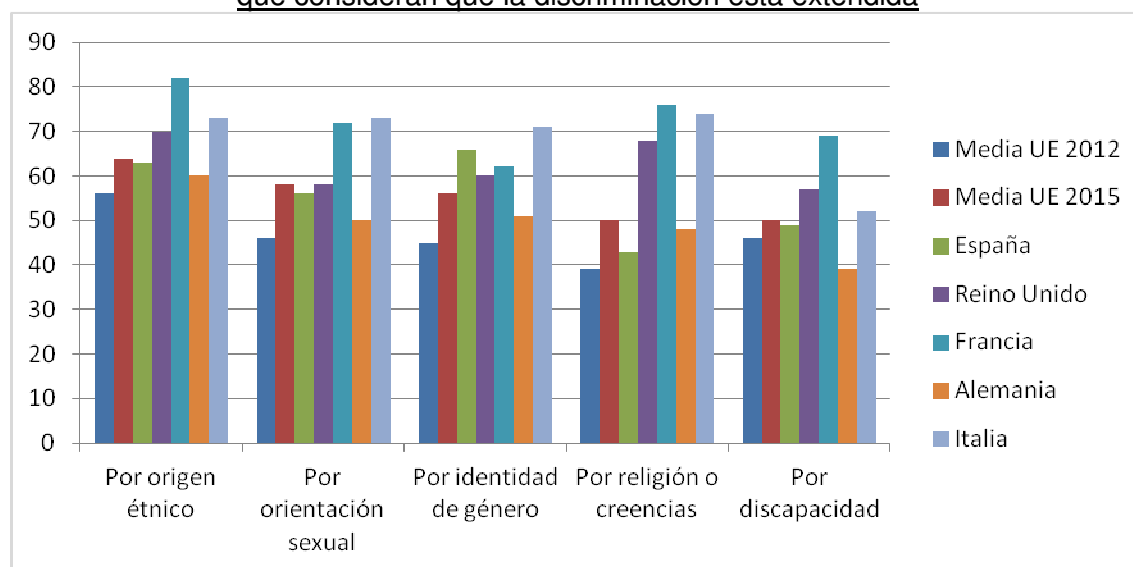
Igualmente, que unos países muestren unas cifras menores que otros no implica necesariamente que el impacto de los delitos de odio sea menor en esos países, sino, más bien, que las autoridades son menos eficaces en la recolección de los datos y en la identificación de los delitos, así como que las víctimas son menos propensas a denunciar las agresiones y discriminaciones. De esta forma, el informe sobre delitos de odio elaborado por Reino Unido para la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE muestra una cifra que asciende hasta los 62.500 crímenes, mientras que, como se vio con anterioridad, las cifras de España giran alrededor de los 1.300 y las de Italia no llegan a los 600. Sin embargo, este contraste no significa que los delitos de odio sean un problema mayor en Reino Unido que en España, sino que el primero dispone de estadísticas más fiables y completas. Reino Unido es, de hecho, uno de los países que se consideran modélicos en este terreno.

Como último desafío, además, nos encontramos con que a menudo la variación de los datos de un año a otro tiene más que ver con cambios en las metodologías de recogida que con la verdadera incidencia y evolución de los crímenes y la discriminación en cada país. Así con todo, conocer el impacto de los delitos de odio en los distintos países de Europa es, cuando menos, problemático. La recolección sistemática de datos fiables, desagregados y comparables es una necesidad real por cuya consecución claman la gran mayoría de las instituciones supranacionales en aras de poder trazar políticas en pos de la igualdad.

A pesar de la complejidad de nuestro objetivo, en las siguientes páginas se ofrece un intento de comparación de la situación de España con respecto a algunos de los países más importantes y cercanos, para lo cual, por lo general, en vez de utilizar los datos absolutos, utilizaremos los relativos, poniendo el foco de atención en el peso específico que cada tipo de delito tiene en los diferentes países europeos analizados.

En octubre de 2015, la Comisión Europea dio a conocer los resultados del Eurobarómetro sobre discriminación en la Unión Europea, el último hasta la fecha y llevado a cabo entre finales de mayo y principios de junio de ese mismo año. Los datos de esta macroencuesta muestran (tal como se puede observar en el Gráfico 1) que la percepción de discriminación aumentó desde 2012 a 2015 en todos los ámbitos en la UE.

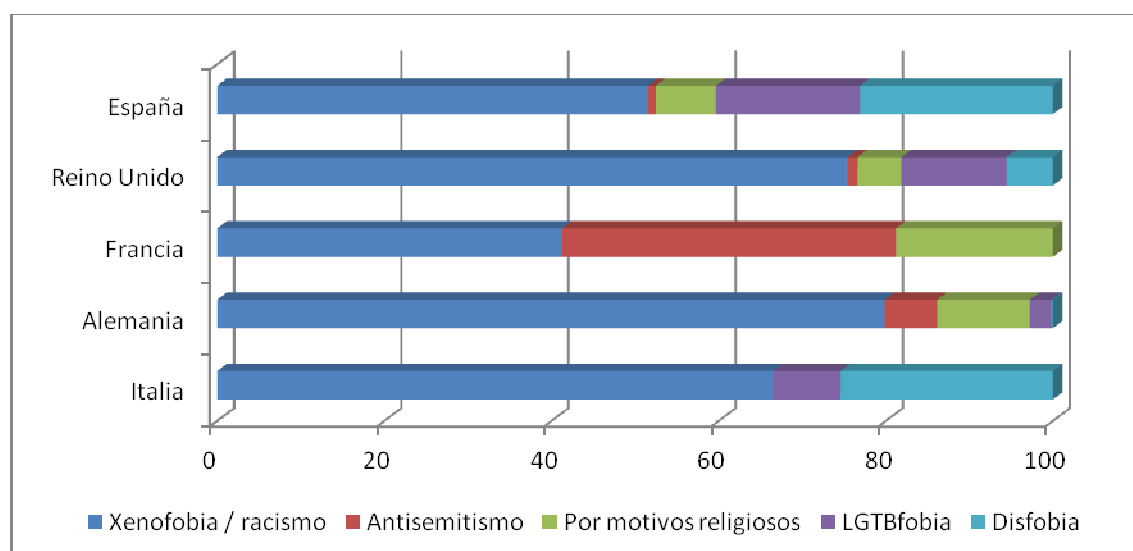
**Gráfico 1. Percepción de la discriminación en la UE: porcentajes de ciudadanos europeos que consideran que la discriminación está extendida**



**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos del Eurobarómetro sobre discriminación 2015.

Además, España se encuentra, por lo general, en la media o ligeramente por debajo de la media en la mayor parte de los casos en cuanto a discriminación percibida se refiere, con la excepción de aquella motivada por identidad de género. Así, en cuestiones de transfobia, España supera en 10 puntos (66%) la media europea (56%), sólo por detrás de los niveles de discriminación percibidos en Italia (71%).

**Gráfico 2. Incidencia relativa de los delitos de odio por país**



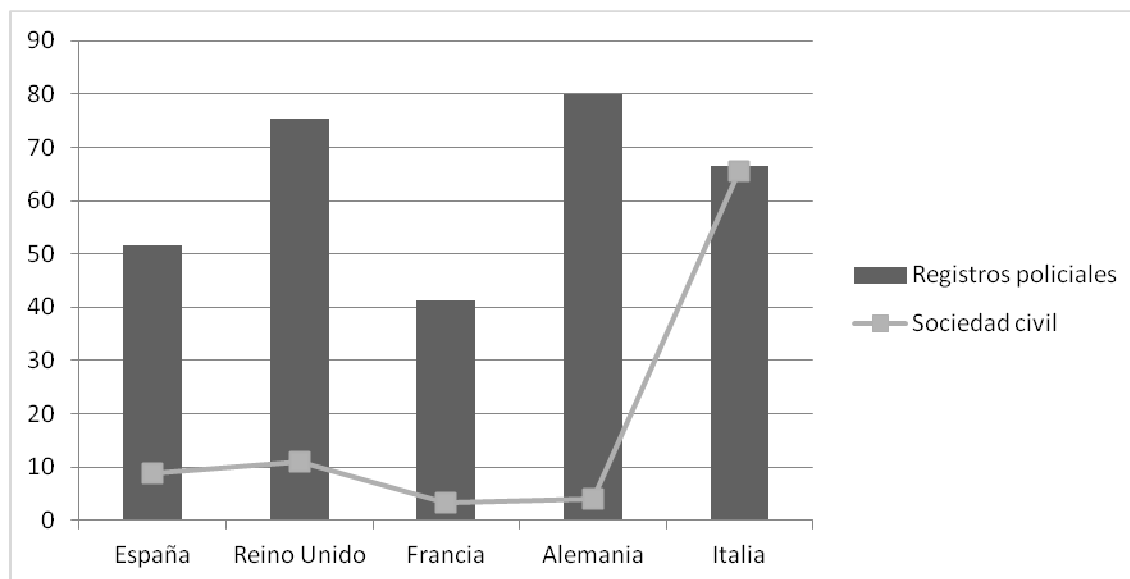
**Fuente:** elaboración propia a partir de los últimos datos de la OSCE sobre delitos de odio en la Unión Europea durante el año 2015.

Cuando observamos las cifras de los últimos datos recogidos por la OSCE sobre los delitos de odio en cada país, y siempre teniendo en cuenta que cada país utiliza su propia definición de los delitos de odio y su propia metodología de recogida de los datos, comprobamos en los registros policiales que la xenofobia es el factor identitario que se presenta detrás de la mayor parte de los delitos de odio. En este sentido, coincide plenamente con lo que muestran los datos de percepción de la discriminación en toda la UE, donde la discriminación por origen étnico se evalúa como la más extendida por parte de los ciudadanos europeos (64%), seguida de la discriminación por orientación sexual (58%) y de la discriminación por identidad de género (56%). Asimismo, los delitos por LGTBfobia (que incluyen también la violencia cometida por razón de identidad de género) en los países que recogen estos datos aparecen también como un problema importante. En concreto, el peso relativo que adquiere tanto en España (17,26%) como en Reino Unido (12,6%) es llamativo. La difobia, igualmente, tiene una presencia importante en Italia (25,4%) y en España (23,08%), mientras que los delitos por motivos religiosos, se muestran como un problema más prioritario en Alemania (11,07%), y en Francia (18,77%), donde además el peso relativo de los delitos de odio por antisemitismo es exacerbado (39,94%).

### **2.2.1 Delitos de odio y discriminación por razón de origen étnico**

Cuando analizamos de manera específica la incidencia de la xenofobia y el racismo en los datos de los delitos de odio registrados en algunos de los países de la UE, tanto de aquellos computados por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado como los documentados por la sociedad civil, la representación gráfica de las cifras permite confirmar que en España, si bien es el delito de odio más prominente, tiene un peso menor que en otros países cuando contrastamos porcentualmente su incidencia con los Estados de su entorno.

**Gráfico 3. Incidencia de la xenofobia y el racismo en los datos de los delitos de odio recogidos en cada país de la UE**



**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos la OSCE sobre delitos de odio en la UE (2015).

Si tomamos en cuenta los datos del Eurobarómetro (Gráfico 1), comprobamos que los españoles consideramos que la discriminación por razón del origen étnico está extendida en un 63%, un punto porcentual más bajo que la media europea en 2015 (64%). Igualmente, cuando comparamos a España con otros países vecinos, observamos que nuestros valores de percepción de discriminación se encuentran muy por debajo de los de Francia, Reino Unido e Italia. Los valores que presenta Alemania, sin embargo, son mejores que los de España, un patrón que, con alguna excepción, por lo general se mantiene en el resto de categorías.

Para conocer, en la medida de lo posible, los datos desagregados por colectivos según su origen étnico así como por países, tomaremos como referencia las respuestas que los ciudadanos europeos dieron en el Eurobarómetro a la pregunta sobre su grado de comodidad ante la posibilidad de que uno de sus descendientes mantuviera una relación amorosa con alguien de diferente grupo étnico. Las respuestas muestran que el 92% de los europeos se sentirían cómodos si sus hijos tuvieran una relación con una persona blanca, el 69% lo estaría si esta fuera asiática y el 64% si fuera negra, mientras que sólo el 45% diría estarlo si su hijo/a iniciara una relación con una persona de etnia gitana. La romafobia parece estar, por tanto, bastante asentada en Europa, donde los datos desagregados por países que pueden verse en la Tabla 1 apuntan a que Reino Unido, España y Francia se

sitúan por encima de la media europea en cuanto a tolerancia, mientras que Alemania, y sobre todo Italia, quedan por debajo.<sup>4</sup>

**Tabla 1. Medias de conformidad de los europeos ante la posibilidad de que alguno de sus hijos mantuviera una relación amorosa con una persona...**

	<b>Media Europea</b>	<b>Reino Unido</b>	<b>España</b>	<b>Francia</b>	<b>Alemania</b>	<b>Italia</b>
<b>De etnia gitana</b>	45%	65%	60%	53%	42%	26%
<b>De religión musulmana</b>	50%	69%	59%	65%	43%	41%
<b>Del mismo sexo</b>	51%	69%	70%	61%	51%	40%
<b>Transexual o transgénero</b>	38%	56%	54%	39%	34%	31%
<b>Con discapacidad</b>	67%	85%	83%	73%	59%	60%

**Fuente:** Eurobarómetro 2015. Elaboración propia.

Son múltiples los aspectos que han de ser mejorados en cuanto a la etnia gitana en Europa. Los resultados de la segunda oleada de la Encuesta sobre Minorías y Discriminación de la Unión Europea (EU-MIDIS II) con respecto a la etnia gitana muestran que el 80% vive por debajo del nivel de la pobreza del país en el que reside, que uno de cada tres reside en casas sin agua corriente y que la mitad de los gitanos entre los 6 y los 24 años no van al colegio. En este sentido, la situación de los gitanos en España es pésima en cuestión de pobreza, ya que el 98% se encuentra por debajo del umbral, mientras que, en el aspecto educativo, nuestros datos son mucho mejores en segregación escolar que la media de los países europeos con población gitana<sup>5</sup>, y similares a la media en cuanto a abandono temprano de los estudios.

### **2.2.2 Delitos de odio y discriminación por motivos religiosos**

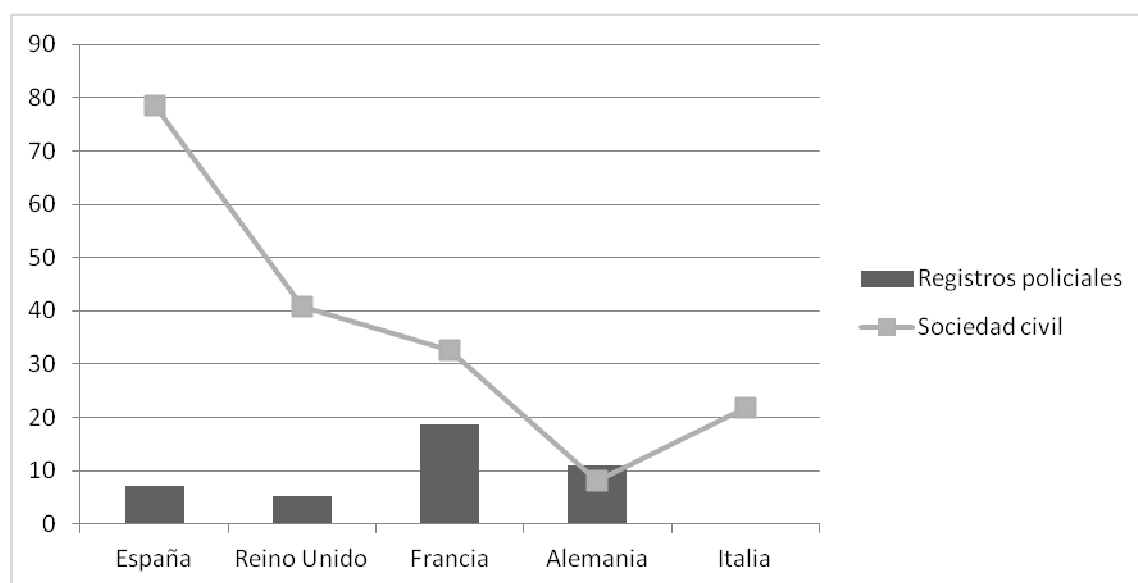
Cuando analizamos los delitos de odio por motivos religiosos (entre los que no se incluye el antisemitismo, que adquiere un lugar específico en los datos de la OSCE), no parece haber

<sup>4</sup> Es interesante percibir que, por lo general, las respuestas de los ciudadanos alemanes varían cuando se les pregunta por el grado de percepción de discriminación en general en la sociedad (casi siempre se encuentran por debajo de la media europea) y cuando se les hacen preguntas concretas sobre su propia incomodidad ante la posibilidad de que sus allegados mantuvieran una relación con alguien perteneciente a los colectivos minoritarios (donde casi siempre se sitúan por encima de la media europea).

<sup>5</sup> Los países con ciudadanos de etnia romaní encuestados por el FRA fueron: Bulgaria, la República Checa, Grecia, España, Croacia, Hungría, Portugal, Rumanía y Eslovaquia.

una coherencia en el peso relativo de las cifras registradas por la policía y por la sociedad civil (Ver Gráfico 4). En el caso de España, comparativamente la sociedad civil aporta unos datos porcentuales muy superiores a los del resto de los países, mientras que el peso relativo de los casos registrados por la policía es inferior al presente en Francia y Alemania (Italia no presenta datos), aunque evidencian un peor panorama si se compara con Reino Unido.

**Gráfico 4. Incidencia de los delitos de odio por motivos religiosos en los distintos países europeos**



**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos la OSCE sobre delitos de odio en la UE (2015).

No obstante, si retomamos las cifras de percepción social de discriminación obtenidas por el Eurobarómetro (ver Gráfico 1), se hace palpable que España presenta niveles inferiores de discriminación cuando hacemos la comparación tanto con el resto de países que hemos analizado como con la media europea. En este caso, la percepción de que la discriminación por cuestiones de identidad religiosa se halla extendida en la sociedad alcanza en España el 43%, mientras que la media europea es del 50%. Los datos del Eurobarómetro señalan la cuestión de la identidad religiosa como un problema de mayor incidencia en Francia (76%), Italia (74%) y Reino Unido (68%).

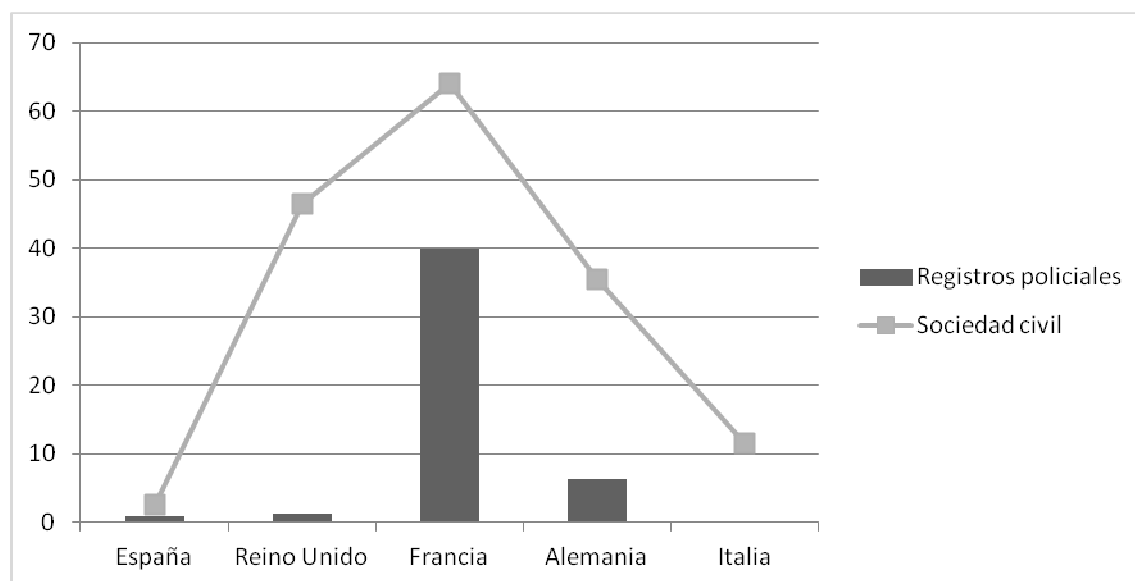
En lo que se refiere al grado de comodidad debido a la diversidad religiosa, este varía entre los europeos cuando se les pregunta por la posibilidad de que uno de sus hijos mantuviera una relación amorosa con una persona judía, musulmana, budista, cristiana o atea. Así, el 89% de los europeos se sentirían cómodos si sus hijos escogieran como pareja a un

cristiano, el 76% si el o la escogido/a fuera ateo/a, un 69% estaría cómodo con alguien judío y el 65% con alguien budista. Sin embargo, la proporción es mucho menor ante una posible relación con un musulmán o musulmana (50%), lo cual apunta hacia uno de los problemas incipientes en Europa.

En el caso concreto de que la elección fuera una persona musulmana, en la Tabla 1 puede observarse que Reino Unido aparece como uno de los países más tolerantes. Francia y España se situarían por encima de la media europea, mientras que Alemania e Italia lo harían por debajo. La islamofobia es, de hecho, uno de los grandes asuntos de los que trata el Informe de 2016 de la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA) de la Unión Europea, en el que se hace balance del año 2015, marcado, tal como afirma, por los ataques terroristas de Francia y Dinamarca y las reacciones a las llegadas de personas buscando asilo. En este sentido, el Informe alerta tanto de la manifestación de discursos abiertamente de odio por parte de las propias instituciones y los Estados miembros como de la propagación de incidentes xenófobos entre la ciudadanía a partir de dichos ataques. Asimismo, en las últimas observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, la islamofobia aparece como un motivo de preocupación en Reino Unido, Francia, Alemania e Italia.

Por otra parte, en la cuestión concerniente al antisemitismo, las cifras registradas de delitos de odio en los países de la Unión Europea (ver Gráfico 5), presentan una elevada coherencia entre los registros policiales y los datos recogidos por la sociedad civil. La visualización de los datos reporta como hecho significativo la incidencia del antisemitismo en Francia, muy por encima del resto de los países europeos con los que se le compara. Este escenario es coherente con las cifras de discriminación percibida por religión o creencia en Francia, cuyos niveles, como hemos visto, son los más elevados de los países analizados.

**Gráfico 5. Incidencia del antisemitismo en los datos de los delitos de odio recogidos en cada país de la UE**



**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos de la OSCE sobre delitos de odio en la UE (2015).

Asimismo, el informe del FRA que recoge el panorama en la Unión Europea entre 2005 y 2015 alerta de que, a partir de los datos que hay, si bien advierte de que estos no son comparables y presentan amplios vacíos de información<sup>6</sup>, el antisemitismo no solo no puede descartarse, sino que sigue siendo un asunto serio en Europa que requiere ser afrontado con respuestas políticas decisivas.

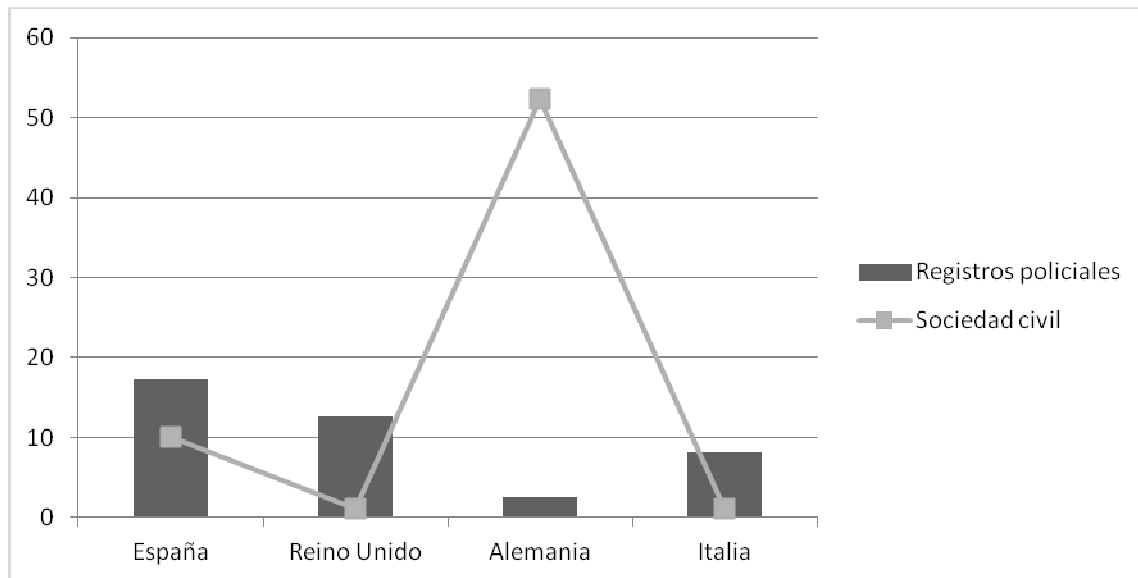
### 2.2.3 Delitos de odio y discriminación por razones de LGTBfobia

Los datos comparados de los delitos de odio por razón de LGTBfobia señalan, por primera vez en la tipología de delitos analizados, a España como uno de los países en los que la incidencia de los delitos por LGTBfobia es mayor sobre el conjunto de los delitos de odio recogidos. Esto sucede tanto en el caso de los delitos registrados por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado como por los documentados por la sociedad civil, con la única excepción de Alemania, donde los casos de LGTBfobia computados por las organizaciones muestran una tasa muy elevada. Cabe señalar que, como vimos con anterioridad, Italia no recoge esta tipología de delitos de odio.

<sup>6</sup> Sólo cinco países de Europa (Finlandia, Países Bajos, España, Reino Unido y Suecia) recopilan datos oficiales sobre delitos relacionados con el antisemitismo, y ni siquiera usan las mismas definiciones, por lo que no es fácil hacer comparaciones.



**Gráfico 6. Incidencia de la LGTBfobia en los datos de los delitos de odio recogidos en cada país de la UE**



**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos de la OSCE sobre delitos de odio en la UE (2015).

Que España destaque en cuestión de delitos de odio por razones de LGTBfobia es coherente con los datos registrados de percepción de discriminación social del Eurobarómetro (Gráfico 1). Según se muestra, la discriminación por orientación sexual en España se encuentra muy pareja a la media europea aunque es en la cuestión de la discriminación por identidad de género (incluida en la etiqueta de LGTBfobia) donde España destaca como un país altamente discriminador. Así, el 66% de los españoles considera que la transfobia se halla muy extendida en nuestro país, superando en 10 puntos la media europea y sólo por debajo de Italia (71%).

Sin embargo, cuando ponemos el foco de atención en la total aceptación que muestran los europeos ante la posibilidad de que sus descendientes tengan una relación íntima con alguien del mismo sexo, esta alcanza el 51%. El patrón de respuesta desglosado por países señala que España, Reino Unido y Francia se encuentran por encima de la media de comodidad ante esta hipótesis, Alemania la iguala e Italia se encuentra por debajo (ver Tabla 1). Esta distribución es similar a la obtenida en la encuesta europea de 2012 sobre discriminación y victimización de personas LGTB. En aquella ocasión, el 59% de las personas LGTB encuestadas afirmaron haber sufrido un incidente violento en los últimos doce meses debido a haber sido percibidas como LGTB. De nuevo, al ver el desglose por países, España (56%), Alemania (58%), Reino Unido (58%) y Francia (58%) se acercaban a la media mientras que Italia la superaba (64%).

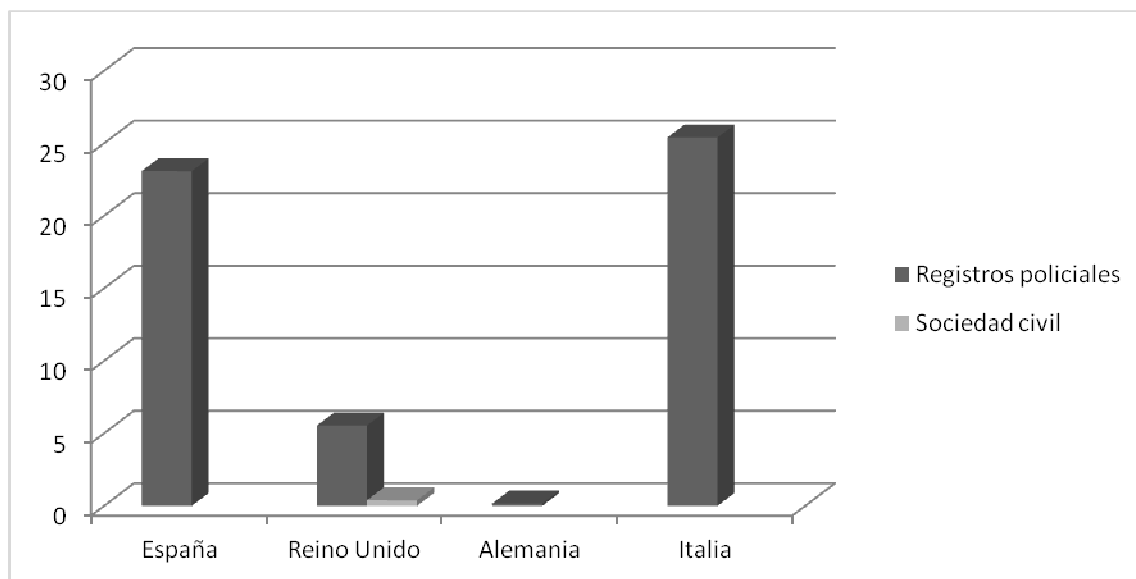
Se hace necesario, asimismo, hablar en concreto de los casos de personas transgénero o transexuales. El 54% de las personas trans que participaron en la encuesta europea de 2012 indicaron haber vivido experiencias de discriminación o acoso en los últimos 12 meses por el hecho de ser percibidas como trans, en comparación con el 47% de los encuestados LGTB en conjunto. En este caso en particular, Reino Unido (65%), España (60%) y Alemania (58%) superan la media europea de discriminación, mientras que Francia (52%) e Italia (51%) se sitúan por debajo. De nuevo, estos datos ponen el foco en una evidente y preocupante transfobia que se presenta actualmente en el marco estatal.

Si bien los datos de España son acuciantes, en general es un problema que afecta a toda Europa. Los datos del Eurobarómetro de 2015 confirman que las personas trans padecen en la actualidad los mayores niveles de discriminación. Así, los resultados que se hallaron en dicha encuesta como más negativos hacen referencia, precisamente, al grado de conformidad manifestado ante la idea de que una persona cercana mantuviera una relación con una persona trans. En este punto sólo el 38% afirmó sentirse cómodo. Por encima de la media se situaron nuevamente Reino Unido, España y, ligeramente, Francia, mientras que, por debajo, se encuentran Alemania e Italia (ver Tabla 1). En este caso, la distribución de los países en las encuestas del Eurobarómetro y del FRA no termina de concordar.

#### **2.2.4 Delitos de odio y discriminación por razones de disfobia**

Cuando comparamos los datos de los delitos de odio por razones de disfobia en Europa, lo primero que necesitamos señalar es que Francia, de nuevo, no presenta cifras ante la OSCE sobre la incidencia de estos delitos ni la sociedad civil de casi ningún país, con la única excepción de Reino Unido que, como se ha visto hasta el momento, es uno de los países más sólidos en materia de registro de los delitos de odio.

Gráfico 7. Incidencia de disfobia en los datos de los delitos de odio recogidos en cada país de la UE



**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos la OSCE sobre delitos de odio en la UE (2015).

España, nuevamente, en lo que respecta a esta tipología de los delitos de odio, presenta unas cifras alarmantes (ver Gráfico 7). Junto con Italia, la incidencia de las infracciones por disfobia en nuestro país supera en gran medida a las de los Estados vecinos. No obstante, las cifras del Eurobarómetro (Gráfico 1) mitigan relativamente el alcance del problema, dado que España (49%) aparece un punto por debajo de la media de discriminación por motivos de discapacidad, y muestra un valor muy inferior a los que presentan otros países como Francia (69%) o Reino Unido (57%)

Sin embargo, cuando tenemos en cuenta el grado de comodidad de los ciudadanos europeos ante la posibilidad de que alguien cercano mantuviera una relación amorosa con una persona con discapacidad, la media de aceptación alcanza el 67%, y los datos desagregados por países nos muestran que Reino Unido, España y Francia se encuentran por encima de la media europea, mientras que Italia y Alemania presentan peores resultados (ver Tabla 1).

En definitiva, si tomamos en cuenta los datos registrados sobre delitos de odio en España y los comparamos con los países europeos más próximos, podemos afirmar que España necesita prestar especial atención a los casos de disfobia y, especialmente, de LGTBfobia. En este último caso, si atendemos a otras estadísticas en la materia, la identidad trans parecería ser la que afronta un mayor riesgo de discriminación.

Además, los datos del Eurobarómetro y de otras encuestas europeas señalan, aunque siempre teniendo en cuenta que en los países pueden imperar normas discursivas que condicionen la sinceridad de las respuestas de los ciudadanos, que las personas de etnia gitana, las que profesan la religión musulmana así como las personas trans son los grupos más vulnerables a la intolerancia dentro de la Unión Europea. Dentro de este marco, tal y como puede verse en conjunto en la Tabla 1, España tiende a situarse un poco por encima de la media europea en tolerancia.

## 3. La respuesta de las instituciones

### 3.1. Del agravante penal a las leyes autonómicas específicas

Los actos motivados por el odio al diferente constituyen un delito recogido en el Código Penal español. En el articulado aprobado en 1995, las acciones atentatorias contra las personas pertenecientes a colectivos vulnerables ya aparecían contempladas como objeto de punición penal. Estas acciones bien se recogían como delitos específicos, bien se reconocían como agravante en la comisión de otro delito genérico. Con la reforma del texto impulsada por la Ley Orgánica 1/2015, que entró en vigor el 1 de julio del mismo año y que supuso la modificación de 252 artículos y la supresión de otros 32, el Código Penal revisaba algunas cuestiones que afectan a estos delitos. Los cambios buscaban adaptar el texto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 235/2007, de 7 de noviembre) y a la Decisión Marco 2008/913/JAI, de manera que se ampliara la protección de la víctima frente a aquellos delitos en los que el componente discriminatorio pudiera ser probado.

El articulado del texto resultante de esta reforma continúa diferenciado entre los delitos generales a los que puede atribuírseles un agravante de odio y los delitos específicos. Entre las novedades que supuso la aprobación del nuevo Código Penal, cabe destacar, como especialmente relevante, la inclusión, en el artículo 22.4, de la identidad sexual como motivo específico para poder aplicar el agravante, junto con los ya existentes hasta entonces: motivos racistas, antisemitas, por ideología, religión o creencias de la víctima, etnia, raza, nación a la que se pertenezca, sexo, orientación sexual, género, enfermedad y discapacidad. Así, se ponía fin al vacío jurídico en el que podían caer las agresiones contra personas transexuales, quienes eran susceptibles de no ser reconocidas bajo el supuesto de “orientación sexual” (Arcópoli, 2016). No obstante, la nueva regulación no está exenta de problemas. Por un lado, “aún resulta criticable la utilización del término ‘sexo’ en lugar de ‘género’ o la no inclusión de la aporofobia (odio a los pobres) o la edad entre los motivos discriminatorios” (Güerri Fernández, 2015: 6). Por otro, la responsabilidad de probar la existencia del agravante continúa recayendo en la víctima del delito, lo que suele facilitar cierta impunidad para el agresor (Arcópoli, 2016).

En relación con las novedades que afectan a la redacción de los delitos específicos que, sin necesidad de agravante, reflejan discriminación, odio y violencia de manera expresa contra una persona por pertenecer a un colectivo (delitos contra la integridad moral y delitos en el

ámbito profesional/laboral), es preciso destacar la nueva orientación dada al artículo 510 del CP, relativo al delito de provocación al odio, la violencia y la discriminación. El nuevo punto tercero surge por la íntima relación que se establece entre la comisión de estas acciones y el ámbito de la comunicación, contemplando el endurecimiento de las penas cuando “los hechos se hubieran llevado a cabo a través de un medio de comunicación social, por medio de internet o mediante el uso de tecnologías de la información, de modo que aquel se hiciera accesible a un elevado número de personas”.

En la ampliación de este artículo 510 jugó un rol importante el coordinador del Servicio de Delitos de Odio y Discriminación de Barcelona, Miguel Ángel Aguilar (Güeri Ferrández, 2015), como muestra de la experiencia que los fiscales habían ganado, desde 2009, en la lucha contra este tipo de acciones violentas. Ese año, la Fiscalía provincial de Barcelona fue pionera al constituir un servicio específico para hacer frente a esta clase de delitos y a sus graves consecuencias, y se adelantaba así a la puesta en marcha de la Delegación de la Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación que ordenó el Fiscal General del Estado, Cándido Conde Pumpido, en octubre de 2011.

El desarrollo de esta medida también reveló la preocupación de la institución fiscal por el vínculo entre delitos de odio y comunicación social, como evidenció el hecho de que, en diciembre de 2012, el Fiscal General del Estado encomendara la Delegación en esta materia a la Fiscal de Sala contra la Criminalidad Informática, Elvira Tejada; un movimiento que debe explicarse por la incidencia de las nuevas tecnologías en estos crímenes, especialmente en lo que se refiere a la divulgación del discurso de odio. De hecho, el ciberodio “ha sido identificado como el gran reto del futuro en el ámbito de los delitos de odio a causa de su lesividad y de las dificultades que acarrea su persecución” (Güerri Fernández, 2015: 28).

En el año 2013 fueron nombrados 50 fiscales delegados en este ámbito en toda España, lo que implica la existencia de, al menos, un fiscal por cada capital de provincia. Esta red, por tanto, funcionó a pleno rendimiento por primera vez en 2014. La especialización de los fiscales ha demostrado consecuencias positivas, derivadas de la cercana relación del Ministerio Fiscal con la policía y la sociedad civil: ha mejorado la elaboración de los atestados policiales, ha mantenido cercanía con ONGs y ha ayudado a paliar problemas como la dificultad de persecución de estos delitos y la falta de denuncias.

Sin embargo, son todavía muchos los desafíos pendientes, especialmente los relacionados con la formación y sensibilización de los profesionales (policías, jueces, abogados, seguridad privada) vinculados con la investigación y lucha contra estos delitos, y encargados de tareas tan esenciales como la recogida diligente de los elementos de prueba o la instrucción de la causa (Arcópoli, 2016). Acciones como las realizadas por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, a través del programa europeo “Formación para la Identificación y Registro de Incidentes Racistas”, son muestra del trabajo que puede llevarse a cabo para mejorar la preparación y sensibilización de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en esta materia. En la misma línea, cabe destacar el primer protocolo de actuación policial para erradicar la discriminación y la violencia por delitos de odio en España, impulsado por el Ministerio del Interior en diciembre de 2014.

La creación de un Fiscal Delegado para la Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación era una de las medidas contempladas en el Proyecto de Ley para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, aprobado en Consejo de Ministros en mayo de 2011 pero que nunca pudo ser votado en el Parlamento debido al adelanto electoral que llevó a los españoles a las urnas en diciembre de ese mismo año. Aquella norma, que tenía como doble objetivo “prevenir y erradicar cualquier forma de discriminación y proteger a las víctimas, intentando combinar el enfoque preventivo con el enfoque reparador”, dedicaba su artículo 22 a abordar la responsabilidad de los medios de comunicación social en el respeto al derecho a la igualdad de trato, solicitándoles que evitaran toda forma de discriminación en el tratamiento de la información, en sus contenidos y en su programación. Además, conminaba a las Administraciones Públicas a promover la adopción de acuerdos de autorregulación por parte de los medios con el propósito de que contribuyeran al cumplimiento de la legislación en esta materia.

Con este artículo, el anteproyecto volvía a reflejar el interés del legislador en la incuestionable relación que se establece entre la comunicación y la no discriminación, un vínculo para el que ya la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres había reservado todo su Título III, dedicado a abordar la promoción de la igualdad y la erradicación de imágenes estereotipadas tanto en los medios de comunicación de titularidad pública (Corporación RTVE, Agencia EFE) como en los de titularidad privada.

Paralizado el anteproyecto de ley estatal en 2011, diversas comunidades autónomas asumieron la tarea de llevar a cabo iniciativas legales en el marco de sus competencias con la voluntad de luchar contra los delitos de odio basados en la orientación sexual o identidad

de género de la víctima, prueba de que “la presión política del movimiento ha conseguido determinar la agenda política a favor de sus intereses [...] facilitando la presentación de iniciativas y proyectos legislativos encaminados a la equiparación legal del colectivo homosexual” (Monferrer Tomàs, 2010: 353).

Entre 2012 y 2016, nueve cámaras autonómicas aprobaron leyes para garantizar la igualdad de gays, lesbianas, transexuales, bisexuales e intersexuales y combatir la LGTBfobia, siguiendo el camino iniciado por Navarra en 2009: el Parlamento Vasco (28/06/2012), el Parlamento de Galicia (14/04/2014), el Parlamento de Andalucía (08/07/2014), el Parlamento de Cataluña (10/10/2014), el Parlamento de Canarias (28/10/2014), la Asamblea de Extremadura (08/04/2015), la Asamblea Regional de Murcia (27/05/2016), el Parlamento de les Illes Balears (30/05/2016) y la Asamblea de Madrid (22/07/2016).

Junto con otras esferas de la realidad social a las que estas normas prestan atención (salud, educación, ocio y deporte, mercado de trabajo...), la mayoría de las leyes autonómicas señaladas dedican al menos uno de sus artículos a la responsabilidad que tienen los medios de comunicación en la lucha contra la discriminación por orientación sexual o identidad de género, coincidiendo así en el importante papel que el discurso mediático juega en la defensa de la igualdad. El capítulo VI de este trabajo acoge un análisis comparativo de las diferentes regulaciones que dichas normativas contemplan en la esfera de la comunicación.

### **3.2. El contexto internacional: estímulos simbólicos para actuar**

Las acciones desarrolladas en España a lo largo de los últimos 20 años se han visto acompañadas de propuestas y movimientos internacionales en la misma dirección, como resultado de un incremento de las acciones de odio y discriminatorias a escala internacional. Con frecuencia, estas iniciativas se han articulado como acciones simbólicas que, sobre todo, buscan llamar la atención sobre el problema de la intolerancia. Aunque a veces también traten de ofrecer medidas concretas que faciliten su combate, lo cierto es que la mayor parte de ocasiones no cuentan con herramientas ni recursos para incentivar ni supervisar su aplicación. Ocurre así, por ejemplo, con la declaración, promovida o reconocida por diversas instituciones como Naciones Unidas o el Parlamento Europeo, de Días Internacionales dedicados a la lucha contra violencias específicas ejercidas en base a la diferencia, como el Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial (21 de marzo), el Día Internacional contra la Homofobia, la Transfobia y la Bifobia (17 de mayo) o el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (25 de noviembre).



Aunque algunas actuaciones internacionales han tratado de abordar integralmente la lucha contra los distintos tipos de discriminación, como se observa, por ejemplo, en la Declaración de Principios sobre la Tolerancia llevada a cabo por los Estados Miembros de la UNESCO en 1995 con el objetivo de “fomentar la tolerancia y la no violencia mediante programas e instituciones en los ámbitos de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación”, son la LGTBfobia y la xenofobia las amenazas a la igualdad que han motivado el mayor número de pronunciamientos a nivel global. En relación con la primera, basta con mencionar la Resolución 17/19 de 2011 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU o las resoluciones del Parlamento Europeo de 8 de febrero de 1994 y de 24 de mayo de 2012. Las muestras de lucha institucional a nivel mundial contra el racismo también son diversas: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial adoptada por la ONU en 1965, la Declaración y Programa de Acción fruto de la Conferencia Mundial contra el Racismo celebrada en Durban en 2001 o la Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU en 2014 son solo algunos ejemplos.

Algunas de estas acciones, como la declaración conjunta realizada en Viena el 19 de febrero de 2010, con motivo del Día Internacional para la eliminación de la Discriminación Racial, por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la OSCE (ODHIR), la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) y la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA), también alertan del uso de internet cuando se emplea para promover la xenofobia, recordando que la red es utilizada por actores de distinto tipo, incluidos medios de comunicación, que, según destacó la Fiscalía General del Estado en 2015, han asimilado entre sus planteamientos “postulados claramente discriminatorios en relación con determinados grupos o colectivos”.

## 4. La respuesta de la sociedad civil

### 4.1. Un entramado asociativo por la no discriminación

El hecho de que el anteproyecto de ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación quedara en un cajón en 2011 y, seis años más tarde, España no haya recuperado el proyecto, es muestra de que las instituciones y la clase política no siempre responden convenientemente, ni con la agilidad deseable, a un problema que, según las estadísticas, no deja de agravarse.

Como respuesta a esta falta de reacción, la sociedad civil comprometida con la erradicación de los delitos de odio ha ido articulándose en organizaciones y colectivos que asumen la responsabilidad de luchar contra las actitudes discriminatorias. La entidad Movimiento por la Intolerancia, constituida en 1993 a partir de la conmoción generada por el asesinato racista de Lucrecia Pérez, es una de las más reconocidas en la lucha contra la intolerancia, el racismo y la violencia. Junto al rechazo a las ideologías totalitarias, esta organización defiende los Derechos Humanos y libertades fundamentales, así como el desarrollo cívico de la tolerancia, la solidaridad y la democracia participativa. De acuerdo con su promotor, Movimiento por la Intolerancia aborda su trabajo con un enfoque integral, expresando abiertamente que una lucha honesta contra el racismo debe asumir el rechazo de todas las manifestaciones de intolerancia (Ibarra Blanco, 2011), integrando en ella la aporofobia, la homofobia, el antisemitismo, la islamofobia, el sexismo o cualquier otro tipo de discriminación.

El asesinato de Lucrecia Pérez también fue un motivo más de activación y lucha para las diferentes organizaciones territoriales que nacieron en España entre finales de los años 80 y principios de los 90 y que, posteriormente, pasarían a quedar federadas en SOS Racismo, siguiendo el modelo de articulación que se había implantado en Francia. Esta federación, que comparte con Movimiento contra la Intolerancia la defensa de los derechos humanos y la lucha contra el racismo y la xenofobia, busca, además, ofrecer atención y asesoría jurídica gratuita para las víctimas de esta discriminación, visibilizar los casos más graves y sensibilizar sobre el racismo en instancias políticas, educacionales y sociales. Pese a que algunos episodios racistas ya dieron pie a las primeras protestas masivas y manifestaciones a inicios de los 90 y la inmigración dejó de ser un factor marginal de la sociedad española para convertirse, poco a poco, en un elemento estructural de la misma, la movilización contra la discriminación racista en España todavía es considerada débil (Gómez-Reino, 2013).

Aunque, como vemos, el periodo entre los 80 y los 90 fue testigo de una mayor sensibilización de la sociedad española ante el problema racista, ya en la década de los 60 habían aparecido algunas acciones para combatir la discriminación por razones étnicas, en concreto hacia el colectivo gitano, que desde hacía tiempo había sufrido la intolerancia y el peso de los estereotipos sobre sus actitudes y comportamientos. El Secretariado Gitano, que se constituiría como asociación en 1982 y como fundación en 2001, busca desde entonces desarrollar todo tipo de servicios y programas que contribuyan a fomentar la igualdad de trato y a evitar toda forma de discriminación, promoviendo el reconocimiento de la identidad cultural de la comunidad gitana.

La intolerancia basada en las creencias religiosas de la víctima también ha motivado la constitución de entidades que han tratado de vehicular su lucha desde fuera de las instituciones políticas. Es el caso, por ejemplo, del Observatorio de Antisemitismo, creado en 2009 por la Federación de Comunidades Judías de España y el Movimiento contra la Intolerancia, o la Plataforma contra la Islamofobia, puesta en marcha en 2011 por diversas organizaciones y que, entre otros fines, reclama a los medios de comunicación un esfuerzo en diferenciar el Islam de las acciones terroristas.

El discurso mediático es a menudo uno de los principales objetivos para las organizaciones que tratan de poner freno a la discriminación de ciertos colectivos, pues los medios son a la vez foro de reproducción de estas actitudes y plataforma para denunciarlas y sensibilizar en la necesidad de erradicarlas. Un buen ejemplo de esta tarea es la desarrollada por la Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales (FELGTB), que se constituyó en 1992 y que en la actualidad acoge más de 50 asociaciones de toda España, además de formar parte de la International Lesbian and Gay Association (ILGA), que en 2006 obtuvo la categoría de órgano consultivo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Dos de sus ejes vertebradores son la reivindicación de la igualdad legal y el respeto social hacia la diversidad afectivo-sexual y la sensibilización y la denuncia de las agresiones que sufre el colectivo.

La sensibilización es, asimismo, una de las líneas de actuación de HATENTO, observatorio dedicado a velar por la protección de las personas sin hogar y que fue puesto en marcha por la organización APDHE, fundada en 1976 con el objetivo de defender los Derechos Humanos en todas sus vertientes. El observatorio HATENTO lleva a cabo, además, una recogida de datos sobre los incidentes y los delitos de odio que padecen las personas que viven en la calle. Tal vez por tener como foco de trabajo la discriminación que sufren las

personas de lo que conocemos como sociedad invertebrada (Gallego y Luengo, 2014), las actividades de esta organización no han logrado, al menos de momento, la relevancia social y mediática conseguida por el resto de entidades mencionadas.

#### **4.2. Campañas: buscando impacto social y apoyo institucional**

La lucha de algunas de las organizaciones que trabajan contra los delitos de odio ha logrado atraer la colaboración de instituciones y organismos oficiales. La publicación de informes y estudios que recojan y reflejen la incidencia de las actitudes discriminatorias en España es una acción común en muchos de los colectivos que dedican sus esfuerzos a luchar por la igualdad. En este sentido, podemos destacar el *Informe Raxen* elaborado anualmente por el Movimiento contra la Intolerancia con el propósito de monitorizar hechos de racismo, xenofobia, antisemitismo, islamofobia, antigitanismo, homofobia y otras formas de intolerancia; el *Informe Anual* editado por SOS Racismo, que publicó en 2016 su 21ª edición y que cuenta con el apoyo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social; el *Informe sobre el Antisemitismo en España* elaborado por el Observatorio especializado en esta discriminación o el *Informe anual* desarrollado por la Plataforma contra la Islamofobia, del que ya se ha hablado en el capítulo III.

Pero las actividades de estas organizaciones van más allá del necesario registro estadístico y difusión de los resultados. La participación de caras populares y el respaldo institucional han conseguido que algunas iniciativas dirigidas a promover los valores de la igualdad y combatir los prejuicios logaran amplia difusión y alcanzaran públicos importantes en la lucha contra la discriminación. Destacaremos dos ejemplos. Por un lado, la campaña “Rap contra el Racismo”, lanzada por Movimiento contra la Intolerancia en 2011 y que contó con la colaboración de algunos de los raperos más importantes de la escena musical española, como, por ejemplo, El Chojin, Nach, Zatu de SFDK, Sho-Hai de Violadores del Verso o El Langui, de La Excepción. La iniciativa constituía una acción de sensibilización escolar y juvenil para combatir el aumento del racismo en España. Para ello, se distribuyeron hasta 3.000 copias de DVD con el videoclip de la canción que dio nombre a la campaña con el propósito de que sirvieran como catalizadores de debates sobre el problema de la xenofobia en las aulas españolas.

Por otro lado, el colectivo Lambda, perteneciente a la FELGTB, logró contar en 2016 con el apoyo del Ayuntamiento de Valencia para la promoción de la campaña preparada para el Día Internacional de la Visibilidad Bisexual, celebrado el 23 de septiembre. El consistorio participó en una serie de medidas dirigidas a favorecer la sensibilización acerca de la

realidad de la bisexualidad en todos los ámbitos, en programas de formación en diversidad sexual y de género para dotar de herramientas a las personas bisexuales y a las asociaciones que trabajan en este ámbito y en el apoyo de programas educativos para combatir la bifobia, el monosexismo y el binarismo de género, y que ayuden a visibilizar la realidad bisexual, reconociendo, de este modo, la importancia que tiene la educación en la lucha contra los delitos de odio.

## 5. Contra el odio al diferente, desde la escuela

### 5.1. La formación en igualdad desde el currículo formal

El papel que ha de jugar la educación formal en el desarrollo de valores cívicos en los individuos es un asunto en continuo debate. Aunque los “modos de ver, actuar y estar en la vida” sean un subproducto del llamado proceso de socialización, en el que la escuela comparte responsabilidad con muchos otros agentes no deliberadamente dirigidos a la enseñanza (Ruiz Miguel, 2007), la formación reglada de los niños y niñas es una de las principales herramientas con las que cuenta cualquier sociedad para promover en ellos los valores de la igualdad y de reconocimiento de la diversidad. Por ello, en el diseño curricular obligatorio español, “la educación moral y cívica es el fundamento primero de la formación que proporcionan los centros educativos, constituyéndose en el eje de referencia en torno al que deben girar el resto de los temas transversales y debe estar implícita en todas las áreas y materias del currículo” (Bernabé, 2012: 78).

Aunque desde la recuperación de la democracia tras la dictadura franquista el diseño del sistema educativo español ha tratado de incluir de forma paulatina una educación ciudadana, fundamentalmente dentro de las Ciencias Sociales y más en concreto de la materia Ética, la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), aprobada en 1990, privilegió la introducción de los valores democráticos y de la participación a través de un abordaje transversal. El diagnóstico realizado años después por el Ministerio de Educación demostró que los resultados obtenidos de aquella estrategia habían sido inferiores a los deseados (Tiana Ferrer, 2007).

La puesta en marcha de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, una materia obligatoria introducida en el sistema educativo español por la Ley Orgánica de Educación (LOE), aprobada por mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados de España el 6 de abril de 2006, parecía, pues, una alternativa oportuna. La materia daba respuesta, además, a la sugerencia realizada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa a través de una Recomendación aprobada el 16 de octubre de 2002. En aquel documento se advertía del “aumento de casos de corrupción, racismo, xenofobia, nacionalismo violento, intolerancia ante las minorías, discriminación y exclusión social”. Por ello, el Comité mostraba interés en “fortalecer la sociedad democrática” y consideraba que

“la educación para la ciudadanía democrática es esencial” para promover una “sociedad libre, tolerante y justa”.

La ministra de Educación, María Jesús San Segundo, presentó el 27 de septiembre de 2004 a la opinión pública el documento *Una educación de calidad para todos y entre todos: propuestas para el debate*. En él, había un punto dedicado a “los valores y la formación ciudadana”. El Ministerio reconocía que en España existe una “multiplicidad de códigos morales” que ha introducido “nuevas creencias, costumbres y prácticas” y añadía que los alumnos han de “aprender que pertenecer a una sociedad democrática es formar parte de una colectividad que se ha dotado a sí misma de un conjunto de valores y normas que expresan el consenso, la racionalidad, la libertad, el respeto a los demás y la solidaridad”. El informe sugería, además, que era necesario superar la transversalidad de la educación en valores “haciendo que ésta ocupe un lugar más destacado, sobre todo en lo que se refiere a la formación de los ciudadanos” con una materia “que aborde de manera expresa los valores asociados a una concepción democrática de la organización social y política”.

La asignatura comenzó a ser implantada en el curso académico 2007-2008 rodeada de una notable oposición encabezada por grupos conservadores, la Iglesia católica y el Partido Popular, que contaron además con el altavoz de medios de comunicación afines. La polémica generada en torno a la materia se complicó con la campaña de objeción de conciencia impulsada por los críticos con la asignatura, que animaban a padres y madres a oponerse a que sus hijos cursaran Educación para la Ciudadanía. Pese a que una sentencia del Tribunal Supremo dictaminó en 2009 que no era posible objetar contra la materia y que esta no implicaba vulneración de los derechos fundamentales, el ministro José Ignacio Wert, que asumió la dirección de la cartera de Educación tras la llegada del PP al Gobierno en diciembre de 2011, anunció la supresión de la asignatura pocos meses después.

## **5.2. Iniciativas pedagógicas contra la discriminación**

La promoción del respeto a la diferencia y del valor de la convivencia en la diversidad no solo es objeto de las enseñanzas contempladas y descritas en las leyes educativas. Múltiples iniciativas nacidas de la esfera institucional y social en los últimos años han tratado de profundizar en el trabajo en torno a los valores en el ámbito escolar. La lucha contra estereotipos sexistas que fundamentan la desigualdad de género ha sido, por ejemplo, el propósito a lograr con numerosas prácticas desarrolladas en países de nuestro entorno, como Alemania, Francia, Noruega, Portugal, Reino Unido y Suecia, y que han sido recogidas en la *Guía de buenas prácticas de Educación en Igualdad en Europa*, editada por

el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Se trata de diversas actividades (charlas, seminarios, celebraciones, campañas de sensibilización, talleres, publicaciones, cursos, investigaciones) que se despliegan en los centros escolares con objetivos como la elección no estereotipada de itinerarios educativos por los y las estudiantes o la prevención de la violencia de género.

Pero los desafíos son muchos más, como por ejemplo el combate contra la islamofobia o el antisemitismo en las aulas, para el que la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OIDDH) ha editado sendas guías para educadores en 2012 y 2007. Estos trabajos nacen desde el convencimiento de que “las iniciativas y los planteamientos adoptados por los profesores y administradores escolares pueden ser decisivos para promover el respeto a la diversidad y la comprensión mutua, tanto en las escuelas como en la sociedad”. Son, por tanto, valiosos instrumentos para la prevención de los delitos de odio, fruto de actitudes discriminatorias y prejuiciosas que en la esfera escolar acostumbran a manifestarse a través del acoso o el *bullying*, un fenómeno de graves consecuencias para los adolescentes y que algunos países han logrado frenar a través de innovadoras estrategias didácticas, como muestra el Proyecto Kiva de Finlandia (Viscardi, 2011).

En España, la lucha contra la discriminación en las aulas ha sido también objeto de interés tanto para instituciones como para organizaciones sociales, cuyas acciones en este campo revelan cierto consenso en torno a la necesidad de sumar esfuerzos complementarios a la formación en valores que recoge el currículo formal del sistema educativo. En este contexto podemos situar el Proyecto FRIDA sobre Formación para la prevención y detección del racismo, la xenofobia y formas conexas de intolerancia en las aulas, desarrollado en 2015 por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de Oberaxe, y con la colaboración del Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa (CNIIE) del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, conscientes de que las escuelas han de ser espacios inclusivos, de convivencia intercultural, en los que es necesario fomentar una participación de la comunidad y donde se valore la diversidad de las personas.

Con objetivos similares han nacido iniciativas desde la esfera social, donde las entidades también han dedicado recursos al desarrollo de programas y manuales para impulsar la educación en la igualdad entre los escolares. Entre las organizaciones que focalizan sus esfuerzos, especialmente, en la lucha contra el racismo y la xenofobia, podemos destacar el *Manual para la prevención y gestión de incidentes racistas en las aulas*, elaborado por Kepa Otero, de SOS Racismo, en 2016 y dirigido al profesorado; y la colección de materiales



didácticos editada por Movimiento contra la Intolerancia y que ya cuenta con nueve números, dedicados, entre otros propósitos, a promover el conocimiento del pueblo gitano, abordar la intolerancia religiosa o tratar el racismo en el fútbol.

También las colectivos que trabajan por acabar con la discriminación que sufren las personas LGTB confían en el trabajo educativo como vía para frenar la violencia ejercida con motivo de la orientación sexual o identidad de género de la víctima. Ejemplo de ello son las recomendaciones y los materiales educativos para los centros escolares realizados por el Colectivo de lesbianas, gays, transexuales y bisexuales de Madrid (COGAM) o el Plan Diversia, que el colectivo Lambda ofrece desde 2015 y que abarca diferentes acciones como cursos para profesionales de la enseñanza, talleres de sensibilización para el alumnado de los institutos que lo soliciten o medidas de apoyo como la tutoría LGTB.

## **6. Comunicación, diversidad y discurso discriminatorio**

### **6.1. La interculturalidad como estrategia periodística en la cobertura informativa de grupos vulnerables**

La comunicación mediática en general, y la periodística en particular, no se limitan a reflejar o describir el entorno social, cada vez más heterogéneo y complejo, sino que con su acción contribuyen a construir la realidad que viven y piensan los ciudadanos y a mediar entre los diferentes grupos sociales. En este sentido, la labor informativa de los periodistas debe responder a la voluntad de favorecer el (re)conocimiento de la diferencia como un valor enriquecedor de la sociedad y a derribar fronteras que dificulten la convivencia en la diversidad.

Sin embargo, el desarrollo de esa tarea no siempre es ejecutado con la suficiente responsabilidad. El discurso periodístico ha sido una herramienta elemental en la construcción simbólica del “otro” y, por tanto, en la división cultural de un “nosotros” frente a un “ellos” que englobaría a todos aquellos que son vistos no solo como antítesis, sino también como adversarios, del grupo social al que creemos pertenecer. En este proceso acostumbran a jugar un papel clave los llamados “ruidos interculturales” (Israel Garzón, 2006) y que podríamos definir como todos aquellos obstáculos fruto del proceso comunicativo que profundizan en la desigualdad social. El estereotipo, los estigmas y los prejuicios son un buen ejemplo de los efectos desfavorables que la cobertura periodística puede tener sobre los grupos sociales vulnerables, entendidos como “aquellos que se encuentran en una situación de desventaja para ejercer sus derechos y libertades” (Labio, 2006: 33) y que, añadiríamos, no suelen poder participar en cómo se gestiona su representación pública.

El estereotipo, el prejuicio y las etiquetas son herramientas relevantes y útiles en la promulgación de la dominación social (Van Dijk, 1990) y son empleados en el discurso público como consecuencia de diversos factores, especialmente de tipo ideológico-cultural, aunque también, como señala Castelló (2008), las penurias productivas que padecen muchos periodistas permiten explicar que algunas prácticas informativas queden vinculadas a la reproducción de estereotipos culturales, de lenguaje sexista o xenófobo o de representaciones simplificadas.

La promoción del respeto mutuo y de la convivencia en la diversidad debe ser un principio rector del trabajo periodístico y, por ello, los profesionales de la información deben ser conscientes de que, en función de cómo desarrollen su labor, podrán contribuir a fomentar la polarización social o propiciar un clima y un espacio para el diálogo, a estigmatizar un colectivo o proponer soluciones para su integración, a perpetuar la injusticia y la desigualdad o contribuir a su erradicación (Suárez García, 2007). En consecuencia, resulta necesario que los periodistas reflexionen sobre “aquello que la palabra representa para no herir a las personas que son protagonistas, centrales o causales, de la noticia” (Belda García et al., 2008: 37), y asuman, además, que un tratamiento que atente contra la dignidad de un grupo vulnerable tiene efectos negativos que trascienden a ese colectivo y repercuten sobre el conjunto de la sociedad.

La práctica de un periodismo de calidad debe ser capaz de poner freno a los déficits del discurso mediático en la representación de la diferencia. A partir de los principios enumerados por Gómez Mompert (2001), podemos identificar como elementos imprescindibles del discurso periodístico promotor de la diversidad aquellos relacionados con la necesidad de evitar miradas androcéntricas, emplear un lenguaje e imágenes válidas además de un léxico conveniente, trabajar con fuentes plurales, consultar expertos y contextualizar, contribuir a la reflexión, promover la ciudadanía y alejarse de descalificaciones.

La interculturalidad es defendida, asimismo, como componente clave del relato mediático responsable con la función mediadora del enunciador público. Rodrigo Alsina (2000) comprende que la comunicación intercultural es esencial para establecer un diálogo (auto)crítico que permita conocer al otro, eliminar estereotipos negativos y relativizar nuestra propia cultura. En una línea similar, Estrella Israel (2000) propone el ejercicio del periodismo intercultural como herramienta capaz de no rehuir la diferencia sino de integrarla como parte reconocible y valorada de la diversidad social, y facilitadora del tratamiento ético de la información cuando la actualidad debe dar cuenta de noticias en las que concurren una o más de las variables socioculturales que con mayor frecuencia sufren discriminación: género-sexo, edad, clase social, discapacidad, orientación sexual, apariencia física, religión, enfermedad, pertenencia étnica o país de origen. La mayoría de ellas, víctimas de la comisión de los delitos de odio.

Asociaciones periodísticas, organizaciones sociales e instituciones públicas han desarrollado guías de recomendaciones deontológicas que buscan ayudar a los profesiones

de la información cuando han de abordar noticias que afectan a colectivos vulnerables. Entre estos documentos, podemos destacar, a modo de ilustración, la *Guía Práctica para los profesionales de los medios de comunicación: tratamiento mediático de la inmigración*, elaborada por José Carlos Sendín Gutiérrez y Patricia Izquierdo Iranzo bajo la dirección del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia; la *Guía para el tratamiento informativo de las noticias relacionadas con la transexualidad*, de la Asociación de Transexuales de Andalucía (ATA); la *Guía de buenas prácticas sobre personas con discapacidad para profesionales de la comunicación*, editada por la Junta de Andalucía; el manual *El tractament de la prostitució i el tràfic d'éssers humans amb finalitat d'explotació sexual als mitjans de comunicació*, editado por el Ayuntamiento de Barcelona y la Associació de Dones Periodistes de Catalunya (ADPC) o la *Guía de estilo para Periodistas: mira a las personas sin hogar*, publicada por la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN).

Pese a que cada uno de estos códigos acoge recomendaciones específicas, es posible señalar algunas líneas comunes y transversales a todos ellos. De este modo, se revela como imperativo evitar imágenes estereotipadas, paternalistas o exóticas de las minorías que ahonden en su criminalización o dificulten su integración así como no reducir la identidad de un ciudadano a un atributo que, quizá, ni siquiera tiene valor informativo. Además, resulta imprescindible cuidar el lenguaje e incorporar voces plurales que permitan representar a las personas de los colectivos vulnerables como actores sociales de pleno derecho.

## **6.2. La regulación de los medios de comunicación para la protección de los colectivos vulnerables**

La ausencia de legislación a nivel estatal que proteja del tratamiento desigual a los colectivos vulnerables ha conllevado, tal como se ha señalado con anterioridad, que diversas comunidades autónomas desarrollaran iniciativas legislativas para luchar contra los delitos y discursos de odio. En estas leyes autonómicas los medios de comunicación aparecen como un actor clave cuya regulación es esencial para alcanzar el principio de igualdad.

La tabla 2 muestra las características diversas que presentan las distintas leyes autonómicas de protección contra la LGTBfobia según su orden cronológico de aprobación. Tan sólo las normas de Galicia, Extremadura y Murcia dedican a los medios de comunicación un capítulo o título completo, un aspecto que, sin duda, le otorga cierta

relevancia formal. Sin embargo, esto no implica que en cuestión de contenidos estas leyes sean las que regulen la materia con mayor ambición.

Por lo general, estas leyes se centran fundamentalmente en los medios de comunicación audiovisuales públicos o subvencionados con dinero público. Únicamente las del País Vasco, Andalucía y Canarias hacen referencia expresa a los medios audiovisuales privados. Ninguna de ellas se orienta hacia los medios impresos ni hacia las agencias de noticias, un ámbito este último al que sin embargo sí alude la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y menos de la mitad recoge la necesidad de promover actuaciones en el ámbito de internet y las redes sociales, un aspecto que, sin duda, se presenta como clave en la actualidad. Más de la mitad de estas leyes, en cambio, sí refieren la urgencia de velar por que los contenidos de la publicidad no sean discriminatorios.

En general, las normas promulgadas inciden en la necesidad de que los medios se doten de códigos deontológicos y lleven a cabo un tratamiento respetuoso de la diversidad sexual que elimine estereotipos ofensivos y comuniquen una imagen igualitaria y plural. Asimismo, en todas ellas se solicita que los medios promuevan el conocimiento de la realidad en la que vive el colectivo LGTB y, en una amplia mayoría, se recomienda hacer uso de prácticas lingüísticas que eliminen el uso sexista del lenguaje.

Sólo las leyes autonómicas de Cataluña, Extremadura, Murcia, Baleares y la Comunidad de Madrid, en general las más actuales, recogen la posibilidad de imponer sanciones cuando los medios de comunicación incurran en infracciones, pudiendo ser estas leves o graves en función de si las expresiones vejatorias o incitadoras a la violencia se emiten en los medios de manera puntual o reiterada. Además, sólo la ley gallega promueve la programación de campañas de igualdad destinadas a toda la población. Por su parte, la del País Vasco y la andaluza entienden que estas medidas deben tomarse en colaboración con las asociaciones implicadas en la lucha por la igualdad, mientras que sólo las de Navarra, País Vasco y Canarias hacen referencia a la necesidad de que la propia organización de los medios de comunicación responda a criterios pluralistas y no discriminatorios.

Finalmente, las leyes de Cataluña y de las Islas Baleares, esta última elaborada a imagen y semejanza de la primera, recogen otro tipo de recomendaciones que, sin duda, amplían las garantías de igualdad. En estos casos se establece la obligación de observar, recoger e

informar de los contenidos cuyo tratamiento sea contrario a los principios de la ley, así como favorecer la visibilidad de referentes positivos del colectivo LGTBI.

Dada la diversidad de medidas presentadas por las diferentes leyes autonómicas que tratan de regular la discriminación del colectivo LGTBI, así como la necesidad de ampliar las garantías de igualdad a otros colectivos vulnerables, se revela necesaria la elaboración de una ley estatal integral que aborde el fenómeno de los delitos de odio, una solicitud formulada por organizaciones como la FELGTB o el Movimiento contra la Intolerancia, y que trate de manera expresa y amplia la regulación de los medios de comunicación.

**Tabla 2.** Características de las leyes autonómicas de protección contra la LGTBfobia

LEYES AUTONÓMICAS	FORMAL Título/ Capítulo propio	ÁMBITOS DE ACTUACIÓN					CONTENIDO DE LA LEYES									
		En medios públicos	En medios privados	En medios con financiación pública	En publicidad	En internet	Promover autorregulación	Promover conocimiento de realidad del grupo vulnerable	Promover imagen no estereotipada	Recomendar prácticas lingüísticas	Programación de campañas	Fomentar relación con asociaciones	Promover organización laboral no discriminatoria	Imponer sanciones	Otras recomendaciones	
<b>Navarra 12/2009</b>		X							X				X			
<b>País Vasco 14/2012</b>		X	X						X			X	X			
<b>Galicia 2/2014</b>	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X					
<b>Andalucía 2/2014</b>		X	X					X	X			X				
<b>Cataluña 11/2014</b>					X		X	X	X	X				X	X	
<b>Canarias 8/2014</b>		X	X						X	X			X			
<b>Extremadura 12/2015</b>	X	X		X	X	X	X	X	X	X				X		
<b>Murcia 8/2016</b>	X	X		X	X	X	X	X	X	X				X		
<b>Baleares 8/2016</b>					X		X	X	X	X				X	X	
<b>C. Madrid 3/2016</b>		X		X	X	X	X	X	X	X				X		

Fuente: Boletines oficiales del Estado y Boletines autonómicos. Elaboración propia.

### **6.3. Discriminación en los medios: decisiones y resoluciones de los consejos audiovisuales de Andalucía y Cataluña**

Los medios de comunicación son un potente instrumento discursivo, capaces de vehicular mensajes con efectivas implicaciones ideológicas y, por tanto, de transmitir ideas e imaginarios discriminatorios. La influencia de los medios de comunicación sobre la audiencia ha sido un debate continuo en el área de las teorías de la comunicación, donde la potencia de los efectos generados sigue siendo estudiada. Sin embargo, no cabe duda de que si hay un medio influyente, este es la televisión, aunque solo sea por la cantidad media de horas diarias que los espectadores pasan frente a ella<sup>7</sup>. Además, de acuerdo con los datos ofrecidos por el Centro de Investigaciones Sociológicas en 2016, el 80,7% de la población española escucha o ve las noticias por la televisión o la radio todos los días o, al menos, 3 ó 4 días a la semana. Precisamente por el rol clave que adquieren los medios audiovisuales en la cultura contemporánea, el 20 de diciembre de 2000, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó la Recomendación (2000)23, por la que instaba a crear un organismo regulador con autoridad sobre todos los operadores del sector audiovisual a los Gobiernos que aún no dispusieran de uno.

A pesar de la diversidad de iniciativas que se han llevado a cabo en España a lo largo de los años<sup>8</sup>, nuestro país sigue siendo el único de la Unión Europea sin un consejo audiovisual estatal. Ante este vacío, algunas comunidades autónomas crearon un organismo regulador en el marco de sus competencias. En la actualidad, sólo perduran el Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC) y el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA), tras la supresión en 2006 del Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y en 2011 del Consejo Audiovisual de Navarra.

El CAC, creado por la Ley 2/2000 de 4 de mayo, se convirtió en el primer órgano independiente “con competencias reguladoras y sancionadoras sobre los contenidos del sector audiovisual catalán” (García Castillejo, 2003: 42), tanto en el ámbito público como en el privado. Entre sus competencias se encuentran la de promover la adopción de normas de autorregulación del sector audiovisual y asegurar la vigilancia de los principios de pluralismo político, social, religioso, cultural y de pensamiento. La promulgación de la Ley 22/2005, de

---

<sup>7</sup> Los españoles pasamos frente al televisor 233 minutos al día en el año 2016, según los datos del Estudio Barlovento.

<sup>8</sup> En 1995, la Comisión Especial de Contenidos Televisivos del Senado aprobó la creación de un Consejo Superior de los Medios Audiovisuales, en 2009 se aprobó el anteproyecto de Ley de creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales (CEMA) que fue oficialmente creado por la Ley 7/2010, de 31 de marzo General de la Comunicación Audiovisual, pero finalmente nunca puesto en marcha.



29 de diciembre de la comunicación audiovisual de Cataluña, amplió sus competencias “otorgándole la decisión final en la concesión de las licencias de emisión y dotándolo de una amplia capacidad sancionadora sobre todas las emisiones accesibles en la comunidad autónoma catalana” (Berceiro, 2006).

El Consejo Audiovisual de Andalucía fue creado por la Ley 1/2004 de 17 de diciembre para evitar que “un crecimiento desordenado del sistema audiovisual andaluz” pudiera lesionar “el derecho a una información libre y veraz, a la libre comunicación de ideas y producciones, al honor y la intimidad de las personas y la protección de la juventud y la infancia”. Este Consejo tiene capacidad sancionadora “en los supuestos de emisión de contenidos no aptos para menores en horario infantil o de contenidos que fomenten el odio, el desprecio o la discriminación, entre otros”<sup>9</sup>.

Así pues, tanto el CAA como el CAC actúan, entre otros aspectos, para evitar los contenidos de carácter discriminatorio en los medios audiovisuales. El CAA dispone de diversos instrumentos vinculantes: las Resoluciones, que resuelven una queja ciudadana tramitada en la Oficina de Defensa de la Audiencia y que, de ser estimada, puede implicar sanciones para el operador denunciado si la ley lo prevé, y las Decisiones, que contienen órdenes, prohibiciones o mandatos dirigidas al operador de radio o televisión, exigidas por la legislación vigente y, por tanto, de obligado cumplimiento. Por su parte, para velar por la erradicación de contenidos discriminatorios y ofensivos, el CAC publica Acuerdos y Decisiones que pueden implicar sanciones para los operadores.

Con el objetivo de conocer qué mensajes discriminatorios habían sido emitidos por los medios de comunicación bajo competencia de estos consejos, a qué colectivos vulnerables afectaban y qué sanciones habían sido impuestas, se procedió a recuperar todas las decisiones, resoluciones y acuerdos publicados por ambos consejos que aparecieran categorizados en sus páginas web bajo la denominación de “contenidos discriminatorios”. En el caso del CAA, se encontraron 24 decisiones, 23 resoluciones y cuatro acuerdos, de los cuales, tras su estudio detallado, se incorporaron a la muestra 19 decisiones, 23 resoluciones y los cuatro acuerdos. En el caso del CAC, se recuperaron 26 decisiones y 46 acuerdos, de los que 10 fueron descartados. La eliminación de documentos de la muestra obedeció a criterios de claridad en lo que a la unidad muestral se refiere, para lo cual se aunaron los documentos que hacían referencia a un mismo caso de estudio o bien se

---

<sup>9</sup> <http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/actividad/actuaciones/expedientes> (Consultado 12/02/2017).

eliminaron aquellos que, en realidad, no dirigían su análisis a uno o varios casos de contenido discriminatorio, sino que, por el contrario, examinaban otras cuestiones como, por ejemplo, la distribución de los géneros emitidos por las televisiones autonómicas, y que sólo tangencialmente hacían referencia a cuestiones de discriminación.

La muestra, que contó finalmente con un total de 108 documentos, fue analizada siguiendo la metodología del análisis de contenido. Para ello se elaboró una hoja de análisis de contenido, mediante la cual los investigadores codificaron las siguientes variables: el tipo de actuación llevada a cabo por los Consejos, la fuente que dio inicio a la actuación (una denuncia particular, una institución o entidad, una actuación de oficio u otras), el medio soporte del contenido evaluado (televisiones, radios, sitios web, públicos o privados), el contenido objeto de evaluación (discurso periodístico, de entretenimiento, de ficción audiovisual, publicitario u otro), el tipo de discriminación o violencia alegado (el colectivo afectado), la estimación del Consejo y, en caso de que esta identificara discriminación, si se tomaron medidas sancionadoras.

Del total de las fuentes que dieron inicio a las actuaciones de los Consejos Audiovisuales<sup>10</sup>, el 50,9% corresponde a denuncias de ciudadanos particulares, el 33,3% a quejas presentadas por entidades o instituciones, el 10,2% están motivadas por los diversos Informes que de manera periódica elabora el CAA –que analizan, entre otros asuntos, la presencia de mujeres y hombres en los informativos de las televisiones públicas de Andalucía, o la presencia de la violencia de género como asunto de actualidad informativa–, mientras que el 1,9% se trata de actuaciones de oficio realizadas por el CAC. En el 6,5% de los casos la fuente de inicio de la actuación no aparece indicada.

El medio soporte del contenido evaluado es prioritariamente el televisivo, tanto público (64,8%) como privado (28,7%)<sup>11</sup>, un resultado esperable dada la prevalencia de este soporte en las prácticas de consumo mediático de la población española. Mucho menores son los casos de evaluación de contenidos emitidos por soportes radiofónicos públicos (6,5%) o privados (3,7%), de sitios web privados (0,9%) o de casos no especificados (0,9%).

---

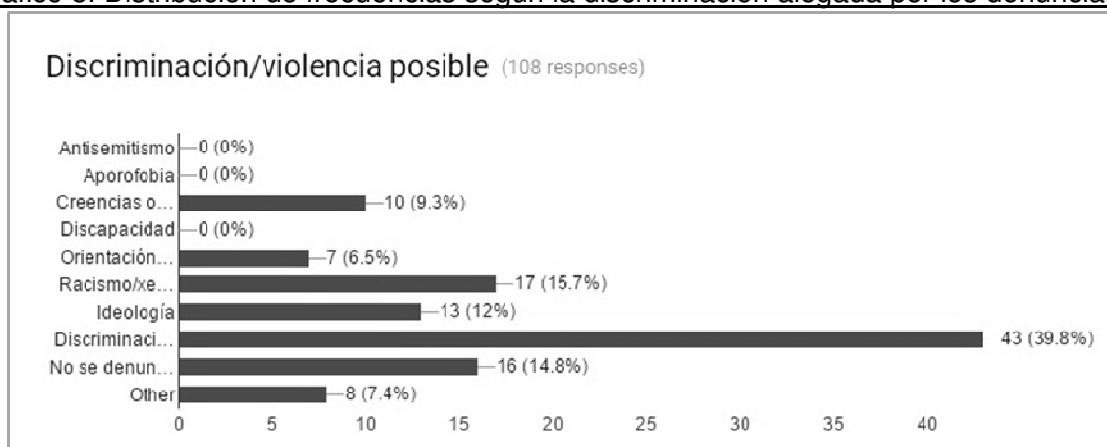
<sup>10</sup> Es importante señalar que, en algunas ocasiones, la denuncia puede provenir tanto de particulares como de asociaciones o instituciones. En estos casos, los codificadores señalaron ambas fuentes de la denuncia, razón por la cual los porcentajes no suman 100%.

<sup>11</sup> Nuevamente, los codificadores encontraron algunos contenidos (seis en total) que habían sido emitidos tanto en televisiones públicas como privadas de Andalucía, y así se señaló en la hoja de codificación. Por este motivo los porcentajes no suman 100%.

En cuanto al contenido que se convierte en objeto de evaluación, el 39,8% hace referencia a discursos de entretenimiento, como puedan ser los concursos, los magazines y los programas contenedores e incluso de humor con toques informativos; el 27,8% corresponde a discursos periodísticos, entendiendo por estos exclusivamente los noticiarios y los reportajes de actualidad; el 22,2% denuncian discursos publicitarios mientras que el 7,4% hacen referencia a discursos de ficción en el audiovisual. Finalmente, el 2,8% se refieren a otro tipo de contenidos, como los videoclips o los pornográficos.

En el Gráfico 8 se muestran los datos desagregados según la discriminación alegada por los denunciante. La discriminación por razón de sexo/género es la más prominente (39,8%), quizás debido al mayor grado de concienciación social logrado por los colectivos feministas y las instituciones, fundamentalmente durante las últimas dos legislaturas en las que el Gobierno del PSOE legisló en materia de igualdad por razón de género. A esta discriminación le siguen las denuncias por motivo de racismo o xenofobia (15,7%), por ideología (12%), por creencias o prácticas religiosas (9,3%) –todas ellas en el ámbito catalán–, así como por orientación o identidad sexual (6,5%). Ninguna de estas denuncias hace referencia a discriminación por razón de antisemitismo, aporofobia o disfobia, mientras que el 7,4% recoge los datos de las denuncias de otro tipo de discriminaciones: por razón de la edad, del físico o de enfermedades mentales desarrolladas. El 14,8% de los casos, sin embargo, no denuncia discriminación contra colectivos vulnerables sino otros elementos sensibles como contenidos emitidos en horario no adecuado.

**Gráfico 8. Distribución de frecuencias según la discriminación alegada por los denunciante**



**Fuente:** Denuncias, resoluciones y acuerdos publicadas por los Consejos Audiovisuales de Cataluña y Andalucía. Elaboración propia.

Los Consejos Audiovisuales de Andalucía y Cataluña estimaron que los contenidos denunciados incurrieran efectivamente en discriminación en un 46,2% de los casos, mientras

que en el 10,8% delegaban la decisión a otro organismo, fundamentalmente por falta de competencias sobre el operador que emitió el contenido. En el 41,9% de los casos, los Consejos desestimaron la presencia de discriminación mientras que en uno de los casos se resolvía otra cuestión sin entrar en el aspecto discriminatorio.

En ninguno de los casos en los que se estimó la existencia de discriminación en los contenidos evaluados, los Consejos Audiovisuales adoptaron medidas sancionadoras, lo cual denota la permanencia de sus resoluciones y decisiones en un ámbito más simbólico que sustantivo. Los Consejos, incluso cuando no estiman la denuncia como discriminatoria, manifiestan de manera reiterada su preocupación por la calidad de los contenidos y aconsejan a los operadores privados, y sobre todo a los públicos, que eviten todo tipo de estereotipos discriminatorios o de incitación al odio así como que transmitan imágenes que reflejen la diversidad social y contribuyan a la igualdad. La autorregulación parece, así, la proposición más adoptada por unos Consejos del Audiovisual que evidencian, de esta forma, una preocupante falta de capacidad efectiva, o al menos de decisión, para regular en un panorama mediático que, sin duda, manifiesta indicios de necesitar de su intervención para alcanzar el principio de igualdad sin que ello signifique en ningún caso anular la libertad de expresión ni la de prensa de los medios de comunicación.

## 7. Conclusiones y propuestas de acción

El análisis efectuado en el presente trabajo revela la necesidad de que las instituciones implementen nuevas acciones dirigidas a la erradicación del discurso y los delitos de odio. Estas propuestas han de perseguir cuatro objetivos esenciales: mejorar la recogida y comparabilidad de datos a nivel europeo, armonizar a nivel estatal la legislación en este ámbito, introducir iniciativas educativas que fomenten el respeto a la diversidad y promover que la comunicación social excluya contenidos prejuiciosos y discriminatorios.

1. El peso de la infradenuncia en España requiere que desde el Gobierno y las altas esferas administrativas se ponga especial énfasis en perfeccionar más las actuaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad en cuanto a la recogida de información así como en la promoción de campañas para animar a las víctimas a denunciar. Además, dada la imposibilidad de comparar rigurosamente cifras entre países de la UE, también es imperativo respaldar la reclamación sostenida por numerosas instituciones internacionales para que se ponga en marcha un sistema comunitario de recogida de datos desagregados y comparables.
2. Como paraguas que dé cobertura legal al conjunto de medidas que puedan ponerse en marcha para combatir la comisión de delitos de odio –y la articulación del discurso de odio– es imprescindible que las fuerzas parlamentarias tramiten una Ley Orgánica Integral de Promoción de la Igualdad, Protección de Grupos Sociales Vulnerables y Lucha contra la Discriminación que recupere y actualice el proyecto aparcado en 2011. Es indispensable que la futura ley incorpore un capítulo específico sobre la responsabilidad de los medios de comunicación en este campo, que contemple asimismo el espacio digital conformado por las redes sociales, tomando como referencia tanto la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres como las diferentes normas autonómicas aprobadas contra la LGTBfobia.
3. En el ámbito específicamente educativo, el Estado debe asumir una mayor responsabilidad e impulsar tres diferentes medidas. En primer lugar, recuperar una asignatura que persiga los objetivos de la suprimida Educación para la Ciudadanía, que podría pasar a llamarse ‘Educación Intercultural para la Igualdad’. Además, es indispensable que los más jóvenes desarrollen competencias que les permitan interpretar críticamente los textos mediáticos, para lo que sería necesario introducir en la enseñanza secundaria la materia obligatoria ‘Leer los medios’, enfocada a la

promoción de la alfabetización mediática de los y las estudiantes. Por último, parece recomendable que el Ministerio de Educación impulse la incorporación de acciones formativas específicas de desarrollo de competencias interculturales y de reconocimiento de la igualdad en las titulaciones universitarias ligadas a la comunicación.

4. El análisis desarrollado confirma la estrecha relación que se establece entre la esfera comunicativa y la manifestación de expresiones de intolerancia basadas en el rechazo al diferente. Por ello, debe crearse un Consejo Estatal de Medios de Expresión Cultural (CEMEC) que cumpla con lo ordenado por la Ley General del Audiovisual de 2010 y que tenga bajo su competencia la evaluación de los medios impresos y digitales como dispositivos culturales que también afectan al imaginario social. El CEMEC debería quedar integrado por miembros del ámbito profesional, académico y, también, de la sociedad civil; y tendría que elaborar documentos-guía que permitieran ofrecer recomendaciones marco de tratamiento de colectivos vulnerables, que serían la base para el estudio, evaluación y, en su caso, sanción sobre aquellas expresiones comunicativas que alentaran el odio al diferente. En paralelo a la creación del CEMEC, sería preciso impulsar la creación de consejos audiovisuales autonómicos en aquellos territorios que todavía no dispongan de uno y reforzar las competencias de los actualmente existentes (en Andalucía y Cataluña), dado que su actuación se circunscribe mayoritariamente al terreno de lo simbólico. Por último, es indispensable promocionar normas profesionales que permitan contemplar los delitos de odio de manera temática y no episódica. Para ello, parece razonable conminar a las diferentes asociaciones de periodistas de España, y a los directivos de los medios de comunicación, a elaborar y adoptar un código deontológico que marque las pautas sobre cómo informar de estas noticias.

## Referencias bibliográficas

- Arcópoli (2016), *Estudio LGTB del Código Penal*, <https://goo.gl/srwdoc>
- Belda García, L.M., Maíllo Belda, J.E. y Prieto Ampudia, J.M. (2008), *Periodismo social: el compromiso de la información*, Libro de estilo de Servimedia.
- Berceiro, Sagrario (2006), Un largo camino que aún no ha finalizado. Anhelado y polémico Consejo Audiovisual de España, *Telos* nº 67, <https://goo.gl/qUqAuy>
- Bernabé, M. del M. (2012), Legislación educativa española y educación en valores en la Educación Primaria, *Revista Educación y Futuro Digital*, 3, pp. 71-81.
- Castelló, E. (2008), *Identidades mediáticas: introducción a la teoría, métodos y casos*, Barcelona, Editorial UOC.
- Cea D' Ancona, M<sup>a</sup> Á. (2015), Immigration as a threat: Explaining the changing pattern of xenophobia in Spain, *Journal of International Migration and Integration*.
- Gallego, J. y Luengo, M. (2014), *Periodismo social*, Madrid, Editorial Síntesis.
- Gómez-Reino, M. (2013), Fighting Denial: New Anti-Racist Mobilisation in Spain. En: Fella, S. Y Ruzza, C., *Anti-Racist Movements in the EU: Between Europeanisation and National Trajectories*, pp. 158-181.
- Gómez Mompert, J. Ll. (2001), Periodismo de calidad para una sociedad global, *Pasajes de pensamiento contemporáneo*, 7, pp. 25-35.
- Güeri Fernández, C. (2015), La especialización de la fiscalía en materia de delitos de odio y discriminación, *In Dret: revista para el análisis del derecho*, 1, pp. 1-33.
- Hatento (2015), *Los delitos de odio contra las personas sin hogar*, Madrid, Rais Fundación. <https://goo.gl/lf8m4R>
- García Castillejo, Ángel (2003), *El Consejo Audiovisual de España*, documento de trabajo Fundación Alternativas.
- Ibarra Blanco, E. (2011), *La España racista: la lucha en defensa de las víctimas*, Barcelona, Temas de hoy.
- Ibarra Blanco, E. (2012), Editorial. Delitos de Odio e Identificación y Registro de Incidentes Racistas y Xenófobos, *Informe Raxen*, 52. *Delitos de Odio e Identificación y Registro de Incidentes Racistas y Xenófobos*, Movimiento contra la Intolerancia, Madrid, pp. 3-7
- Israel Garzón, E. (2006), *Comunicación y Periodismo en una Sociedad Global: comunicar la diferencia*, México D.F., Editorial Trillas.
- Labio, A. (2006), Del estereotipo al amarillismo. Prácticas periodísticas incorrectas en el tratamiento de grupos sociales vulnerables, *Anàlisi*, 33, pp. 31-44.

- Monferrer Tomàs, J.M. (2010), *Identidad y cambio social: transformaciones promovidas por el movimiento gay/lesbiano en España*, Barcelona, Editorial Egales.
- Movimiento contra la Intolerancia (2012), *Europa en Crisis: Tolerancia o Barbarie. Racismo, Xenofobia e Intolerancia en Internet, Informe Raxen Especial 2012*, Movimiento contra la Intolerancia, Madrid, <https://goo.gl/7oaW2a>
- Movimiento contra la Intolerancia (2015), Hacia una Ley Integral contra los Delitos de Odio, Movimiento contra la Intolerancia, *Informe Raxen*, 53, Madrid. <https://goo.gl/ogvug4>
- Rodrigo Alsina, M. (2000), *Identitats i comunicació intercultural*, Valencia, Edicions 3i4.
- Ruiz Miguel, A. (2007), Educación, escuela y ciudadanía, *Claves de la razón práctica*, 171, pp. 68-75.
- Suárez García, I. (2007), Carta abierta a las y los profesionales de la comunicación, En: VV.AA., *Utopía informativa: propuestas para un periodismo más social*, pp. 9-12, Bilbao, Hegoa.
- Tiana Ferrer, A. (2007), Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos: el sentido de una novedad, *Temas para el debate*, 149, pp. 42-44.
- UNITED for Intercultural Action (s. f.), *Comprender y luchar contra Discurso del Odio*, Thematic Leaflet. 1-4 <https://goo.gl/IOIJH2>
- Van Dijk, T. A., (1990), *La noticia como discurso*, Barcelona, Paidós.
- Viscardi, N. (2011), Programa contra el acoso escolar en Finlandia: un instrumento de prevención que valora el respeto y la dignidad, *Construção psicopedagógica*, 19(18), pp. 12-18.