



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 10 de diciembre de 2021
(OR. en)

14919/21

JAI 1403
FREMP 297

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	9 de diciembre de 2021
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.:	COM(2021) 777 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Una Europa más inclusiva y protectora: ampliación de la lista de delitos de la UE a la incitación al odio y a los delitos de odio

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2021) 777 final.

Adj.: COM(2021) 777 final



Bruselas, 9.12.2021
COM(2021) 777 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**Una Europa más inclusiva y protectora: ampliación de la lista de delitos de la UE a la
incitación al odio y a los delitos de odio**

«Odio es odio, y nadie tiene por qué soportarlo».

Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea
Discurso sobre el estado de la Unión Europea, septiembre de 2020

1. Introducción

En su discurso sobre el estado de la Unión Europea de 2020¹, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, subrayó que los avances en la lucha contra el racismo y el odio son frágiles y que ha llegado el momento de cambiar para construir una Unión que pase de la condena a la acción. Anunció que la Comisión propondrá «ampliar la lista de delitos de la UE a todas las formas de delitos y discursos de odio, ya sea por razón de raza, religión, género u orientación sexual».

La lucha contra la incitación al odio y los delitos de odio forma parte de la acción de la Comisión para promover los valores fundamentales de la UE y garantizar el respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «la Carta»). Todas las formas y manifestaciones de odio e intolerancia son incompatibles con los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, en que se fundamenta la UE. Estos valores, consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea («TUE») son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

En efecto, está prohibida toda forma de discriminación, ya sea por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, tal como se establece en el artículo 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»). Al mismo tiempo, la libertad de expresión es uno de los pilares de una sociedad democrática y pluralista, y debe protegerse firmemente. Además, tal como se establece en el artículo 67 del TFUE, la UE debe constituir un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales. Debe garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención y lucha contra la delincuencia, el racismo y la xenofobia.

La incitación al odio y los delitos de odio afectan no solo a las víctimas individuales y a sus comunidades, causándoles sufrimientos y limitando sus derechos y libertades fundamentales, sino también a la sociedad en general. El odio socava los cimientos mismos de nuestra sociedad y debilita el entendimiento mutuo y el respeto de la diversidad en la que se basan sociedades plurales y democráticas.

En las últimas décadas se ha producido un fuerte aumento de la incitación al odio y los delitos de odio en Europa². El odio se está generalizando³, y se dirige a personas o grupos de

¹ Estado de la Unión 2020, [Carta de intenciones](#), Bruselas, 16 de septiembre de 2020.

² Véanse, por ejemplo, los informes anuales de la ECRI de 2019 y 2020 en: <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1> y <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; estudio encargado por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo titulado [«Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation](#)

personas que comparten, o que se considera que comparten, «una característica común», como la raza, el origen étnico, la lengua, la religión, la nacionalidad, la edad, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género, las características sexuales o cualquier otra característica fundamental, o una combinación de tales características. Estas características son, en general, perceptibles para los demás y, por tanto, más fáciles de perseguir por los delincuentes, se refieren a un aspecto de la identidad de una persona que es inmutable o fundamental para el sentido de identidad de una persona, al tiempo que es un signo de identidad de grupo⁴.

El aumento del uso de internet y los medios sociales también ha traído consigo más discursos de odio en línea a lo largo de los años. El rápido intercambio de discursos de odio a través de la palabra digital se ve facilitado por el efecto de desinhibición en línea, ya que el presunto anonimato en internet y el sentimiento de impunidad reducen la inhibición de la gente para cometer tales delitos. Paralelamente, las emociones y vulnerabilidades se han utilizado cada vez más, también en el debate público para obtener beneficios políticos, para difundir declaraciones y ataques racistas y xenófobos, amplificadas en muchos casos por los medios sociales⁵. La propagación del odio entre un público potencialmente vulnerable puede observarse en un amplio espectro de extremismo violento, desde el yihadismo hasta la derecha y la izquierda⁶. Esto ha contribuido a la polarización de la sociedad y, a su vez, a la creciente incidencia de la incitación al odio, en particular, contra los grupos marginados.

La crisis de salud pública provocada por la pandemia de COVID-19 exacerbó la sensación de inseguridad, aislamiento y miedo, creando una atmósfera en la que la incitación al odio ha prosperado. La propia pandemia ha sido utilizada por diversos movimientos ideológicos extremistas para dirigirse a poblaciones específicas (por diversos motivos, como la nacionalidad, la religión, la raza, el sexo, la orientación sexual, el color e incluso la edad), lo que también ha dado lugar a delitos de odio⁷.

La Comisión pretende presentar una ampliación de la lista de ámbitos delictivos de la UE para incluir la incitación al odio y los delitos de odio. El odio no tiene cabida en la UE. Debe combatirse con todos los medios disponibles, incluido a través del Derecho penal.

2. Contexto de la iniciativa

[approaches](#) [« Incitación al odio y delitos de odio en la UE y evaluación de los enfoques de la reglamentación sobre el contenido en línea», documento en inglés], julio de 2020.

³Véase el [Prefacio](#) de la Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Discurso de Odio de António Guterres, secretario general de las Naciones Unidas, mayo de 2019.

⁴OIDDH de la OSCE: [«Hate Crime Laws A Practical Guide»](#) [«Leyes sobre delitos de odio: guía práctica», documento en inglés].

⁵Véanse los [resultados](#) de la consulta organizada por el Centro de Diálogo Internacional y el Consejo Europeo de Líderes Religiosos/Religiones por la Paz Europa, 20 de abril de 2021; Artículo 19, [«Responding to “hate speech”: Comparative overview of six EU countries»](#) [«Respuesta a la “incitación al odio”: descripción comparativa de seis países de la UE», documento en inglés], 2018.

⁶ [The Europol European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021](#) [«Informe de Europol sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la Unión», documento en inglés].

⁷ Naciones Unidas: [«Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech»](#) [«Nota orientativa para abordar y combatir la incitación al odio relacionada con la COVID-19», documento en inglés], 11 de mayo de 2020.

El artículo 83, apartado 1 del TFUE establece una lista exhaustiva de ámbitos delictivos⁸ en los que el Parlamento Europeo y el Consejo pueden establecer normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones aplicables en todos los Estados miembros de la UE. También establece que, teniendo en cuenta la **evolución de la delincuencia**, el Consejo podrá adoptar una decisión que determine **otros ámbitos delictivos que sean de especial gravedad** y tengan una **dimensión transfronteriza** derivada del **carácter** o de las **repercusiones** de dichas infracciones o de una **necesidad particular de combatirlas según criterios comunes**.

La adopción por el Consejo de tal decisión constituiría un primer paso hacia la creación de la base jurídica necesaria para adoptar, en una segunda fase, un marco jurídico común para luchar contra la incitación al odio y los delitos de odio en toda la UE. Esta legislación futura complementaría la legislación actual de la UE que exige la tipificación penal de la incitación al odio y los delitos de odio por motivos de raza, color, religión, ascendencia u origen nacional o étnico (véase la sección 2.2), y cubriría otros motivos específicos.

Se ha llevado a cabo un sólido trabajo preparatorio para esta iniciativa, incluido un estudio externo⁹, una amplia consulta de la Comisión y un gran número de informes y estudios disponibles.

2.1. Contexto institucional

La Comisión presenta esta iniciativa sobre la base del artículo 17, apartado 1, del TUE¹⁰ y siguiendo el procedimiento en dos fases previsto en el artículo 83, apartado 1, del TFUE:

El primer paso es que el Consejo adopte por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, una decisión que identifique la incitación al odio y los delitos de odio como otro ámbito delictivo que cumpla los criterios establecidos en el artículo 83, apartado 1, del TFUE. Esta decisión ampliará la lista de ámbitos delictivos enumerados en el artículo 83, apartado 1, del TFUE para incluir la incitación al odio y los delitos de odio como delito de la UE. Así pues, esto proporcionará una base jurídica que permitirá al Parlamento Europeo y al Consejo establecer, mediante directivas, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en este ámbito delictivo.

En una segunda fase, la Comisión puede proponer la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo de directivas que establezcan normas mínimas relativas a la definición y las sanciones de la incitación al odio y los delitos de odio, de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario.

⁸Esta lista contiene los siguientes ámbitos delictivos: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de estupefacientes, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, los delitos informáticos y la delincuencia organizada.

⁹ «Study supporting a Commission initiative to extend the list of EU crimes in Article 83(1) of the TFEU to hate speech and hate crime» [Estudio justificativo de la iniciativa de la Comisión para ampliar la lista de delitos de la UE incluidos en el artículo 83, apartado 1, del TFUE, para incluir la incitación al odio y los delitos de odio, documento en inglés] («el estudio justificativo»). En el estudio justificativo se estableció un inventario detallado de los marcos jurídicos de todos los Estados miembros para luchar contra la incitación al odio y los delitos de odio. En dicho estudio también se analizaron y se resumieron la información, los datos y las opiniones recabados a través de la consulta de la Comisión.

¹⁰A tenor del artículo 17, apartado 1, del TUE: «[l]a Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin».

La presente iniciativa se refiere al primer paso y se entiende sin perjuicio de las acciones que puedan emprenderse en un segundo paso. No prejuzga ni anticipa el alcance y el contenido de la legislación derivada que se propondrá posteriormente. Del mismo modo, la adopción de directivas como las mencionadas afecta a las libertades fundamentales protegidas por la Carta, en particular la libertad de expresión, incluida la libertad de prensa y de los medios de comunicación.

Una vez adoptada la Decisión del Consejo, la Comisión hará uso de su derecho de iniciativa en consonancia con los requisitos de mejora de la legislación. La Comisión llevará a cabo una evaluación de impacto para evaluar cuidadosamente las diferentes opciones para definir las infracciones penales y las sanciones, así como su impacto en los derechos fundamentales, en particular en la libertad de expresión y la libertad de prensa y de los medios de comunicación, que constituyen cimientos sólidos de una sociedad democrática¹¹.

Para definir con precisión el alcance y el contenido de las normas que podrían proponerse, la Comisión prestará especial atención a la evolución de la incitación al odio y los delitos de odio, a la luz de los datos y tendencias más recientes. Esta evaluación minuciosa de la evolución y las tendencias sociales será especialmente pertinente a la hora de determinar los elementos constitutivos de futuras infracciones penales. Esto incluirá la definición de las formas específicas de incitación al odio y de delitos de odio que deben tipificarse penalmente en función de las características protegidas de las personas y grupos destinatarios.

Al preparar la legislación derivada, la Comisión consultará a los Estados miembros y al Parlamento Europeo, en particular sobre las especificidades de los marcos legislativos nacionales relativos al Derecho penal y los derechos fundamentales. La Comisión también celebrará una amplia consulta con todas las partes interesadas pertinentes, en estrecha colaboración con el Parlamento Europeo.

2.2. Lucha contra la incitación al odio y los delitos de odio como prioridad de la UE

En la UE ya existe un marco para una respuesta común firme a la incitación al odio y los delitos de odio racistas y xenófobos a través de la **Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal** (en lo sucesivo, «la Decisión marco»)¹². El objetivo de la Decisión marco es garantizar que las manifestaciones graves de racismo y xenofobia sean punibles con sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias en toda la UE. Esto requiere que los Estados miembros tipifiquen como delito el discurso de odio, es decir, la incitación pública a la violencia o al odio, por motivos de raza, color, religión, ascendencia u origen nacional o étnico¹³. También exige a los Estados miembros que garanticen, para delitos distintos de la incitación al odio, que dicha motivación racista y xenófoba se considere una circunstancia agravante, o bien que dicha motivación pueda tenerse en cuenta a la hora de determinar las sanciones.

La Comisión apoya los esfuerzos de los Estados miembros para aplicar eficazmente la Decisión marco a través de la labor del **Grupo de Alto Nivel sobre la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y otras Formas de Intolerancia**¹⁴, a fin de desarrollar la formación y

¹¹ Véase el artículo 52 de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#).

¹² DO L 328 de 6.12.2008, p. 55.

¹³ Véase el artículo 1 de la Decisión marco.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51025>.

el desarrollo de capacidades para la aplicación de la ley, mejorar el registro de los delitos de odio y la recopilación de datos, así como animar a las víctimas a denunciar los delitos de odio.

Esta iniciativa forma parte de un conjunto más amplio de acciones de la UE para luchar contra la incitación ilegal al odio y las ideologías extremistas violentas y el terrorismo en línea, incluido el **Código de Conducta para la Lucha contra la Incitación Ilegal al Odio en Internet de la UE**¹⁵, el **Reglamento sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea**¹⁶ y el **Foro de la UE sobre Internet**¹⁷.

La Directiva de servicios de comunicación audiovisual¹⁸ exige a los Estados miembros que garanticen que las plataformas de intercambio de vídeos adopten medidas eficaces no solo contra la difusión de contenidos que infrinjan la Decisión marco, sino también contra la incitación al odio basada en cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 21 de la Carta. Además, la propuesta de la Comisión de una **Ley de Servicios Digitales**¹⁹ establece una reforma exhaustiva para garantizar la seguridad de los usuarios en internet, a través de la obligación de abordar los contenidos ilícitos y los riesgos sistémicos. Además, la actualización de 2022 de la Estrategia europea en favor de una Internet más adecuada para los niños²⁰ tendrá por objeto protegerlos de las amenazas en línea, incluido el ciberacoso y la incitación al odio.

Esta iniciativa apoyará el **Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025**²¹ y la **Estrategia de la UE de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía**²². La iniciativa también complementará iniciativas recientes destinadas a promover la igualdad y el respeto de la diversidad, como la **Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025**²³. Estas iniciativas recientes han puesto de relieve la necesidad de garantizar una respuesta firme del Derecho penal de la UE a la incitación al odio y a los delitos de odio por

¹⁵https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en.

¹⁶DO L 172 de 17.5.2021, p. 79.

¹⁷El **Foro de la UE sobre Internet** es una iniciativa voluntaria y dirigida por la Comisión para trabajar conjuntamente con la industria tecnológica y otras partes interesadas pertinentes con el objetivo de luchar contra los contenidos extremistas violentos en línea.

¹⁸ Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, DO L 303 de 28.11.2018, p. 69.

¹⁹Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE, **COM(2020) 825 final**, de 15 de diciembre 2020.

²⁰ **COM(2012) 196 final**.

²¹Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025», **COM(2020) 565 final** de 18 de septiembre de 2020.

²²Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Estrategia de la UE de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía (2021-2030)», **COM(2021) 615 final**, de 5 de octubre de 2021.

²³Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025», **COM(2020) 698 final**, de 12 de noviembre de 2020. Esta Estrategia identificó la necesidad de tipificar como delito la incitación al odio y los delitos de odio contra personas LGBTIQ: lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, no binarias, intersexuales y *queer*.

motivos distintos del racismo y la xenofobia, en particular por motivos de sexo, orientación sexual, edad y discapacidad²⁴.

La **Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025**²⁵ establece medidas para combatir la violencia de género contra las mujeres y las niñas, incluida la necesidad de tipificar como delito determinadas formas de violencia de género en la UE. Esta iniciativa complementará la próxima propuesta de **Directiva para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica**. Si bien la incitación al odio y los delitos de odio se caracterizan por el odio subyacente contra un grupo de personas, incluidos los importantes sesgos de género y el odio hacia las mujeres, la próxima Directiva tipificará como delito, dentro de los límites de las competencias de la UE, determinadas formas específicas de violencia que no requieren un elemento de odio y, en particular, el odio contra un individuo como parte de un grupo de personas. Por lo tanto, esta iniciativa sobre la ampliación de la lista de delitos de la UE crea una base jurídica adicional para abordar esas formas específicas de violencia grave contra las mujeres y las niñas que también pueden definirse como incitación al odio o delitos de odio misóginos por motivos de género objetivamente identificables.

Esta iniciativa también complementará la **Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030**²⁶, la **Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)**²⁷ y la **Directiva sobre los derechos de las víctimas**²⁸. También se ajustará a las Conclusiones del Consejo de marzo de 2021 sobre la integración del envejecimiento en las políticas públicas²⁹, en las que se recuerda que la discriminación por razones de edad es un fenómeno frecuente, mientras que la violencia contra las personas mayores es una preocupación emergente.

El Parlamento Europeo también adoptó una resolución legislativa en septiembre de 2021 pidiendo a la Comisión que presentara una propuesta legislativa para incluir la violencia de género como un nuevo ámbito delictivo con arreglo al artículo 83, apartado 1, del TFUE³⁰. Esta iniciativa, junto con la próxima propuesta legislativa para combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, tiene por objeto responder a la petición del Parlamento Europeo.

3. Necesidad de ampliar la lista de delitos de la UE para incluir la incitación al odio y los delitos de odio

²⁴Estas características protegidas figuran entre los motivos establecidos en el artículo 19, apartado 1, del TFUE, que se refiere a las «acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual».

²⁵Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025», [COM\(2020\) 152 final](#), de 5 de marzo de 2020.

²⁶Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030», [COM\(2021\) 101 final](#), de 3 de marzo de 2021.

²⁷Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)», [COM\(2020\) 258 final](#), de 24 de junio de 2020.

²⁸DO L 315 de 14.11.2012, p. 57.

²⁹[6976/21, SOC 142, 12 de marzo de 2021](#).

³⁰ Resolución del Parlamento Europeo relativa al «artículo 225 del TFUE», de 16 de septiembre de 2021, con recomendaciones a la Comisión sobre la definición de la violencia de género como nuevo ámbito delictivo recogido en el artículo 83, apartado 1, del TFUE [2021/2035 (INL)].

De conformidad con el artículo 83, apartado 1, del TFUE, el Consejo puede, sobre la base de la **evolución de la delincuencia**, determinar otros ámbitos delictivos siempre que cumplan criterios específicos. En particular, el nuevo ámbito debe ser de **especial gravedad** y tener una **dimensión transfronteriza** derivada del **carácter o de las repercusiones** de las infracciones o de una **necesidad particular de combatirlas según criterios comunes**.

En las secciones siguientes se expone la evaluación de la Comisión sobre la incitación al odio y los delitos de odio a la luz de los criterios del artículo 83, apartado 1, del TFUE.

3.1. Incitación al odio y delitos de odio como ámbito delictivo

La incitación al odio y los delitos de odio están bien reconocidos como un ámbito delictivo a escala internacional³¹.

En su Recomendación de 1997³², el Consejo de Europa ya había considerado el discurso de odio como una incitación al odio dirigida a individuos o grupos definidos por determinadas características protegidas³³. En 2015, la Recomendación de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa definió el discurso de odio como: «fomento, promoción o instigación, en cualquiera de sus formas, del odio, la humillación o el menosprecio de una persona o grupo de personas, así como el acoso, descrédito, difusión de estereotipos negativos, estigmatización o amenaza con respecto a dicha persona o grupo de personas y la justificación de esas manifestaciones por razones de raza, color, ascendencia, origen nacional o étnico, edad, discapacidad, lengua, religión o creencias, sexo, género, identidad de género, orientación sexual y otras características o condición personales»³⁴. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa («OSCE») se refiere a los delitos de odio como «los delitos cometidos con prejuicios hacia un determinado grupo de la sociedad»³⁵.

Si bien la legislación de la UE no establece una definición legal de incitación al odio y de delitos de odio como tal, la **Decisión marco** establece definiciones recogidas en el Derecho penal de las formas más graves de racismo y xenofobia. La incitación al odio, tal como se

³¹ Por ejemplo, la [Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia \(«ECRI»\) del Consejo de Europa publicó la Recomendación política general n.º 15 sobre la lucha contra la incitación al odio en](#) diciembre de 2015, mientras que las Naciones Unidas adoptaron una estrategia y un plan de acción en mayo de 2019, artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Consejo Ministerial de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) adoptó la Decisión n.º 9/09 «Combating Hate Crimes» [«Lucha contra los delitos de odio», documento en inglés], Diario n.º 2 CM(17), punto 8 del orden del día, 2 de diciembre de 2009.

³² Recomendación n.º R (97) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre «el discurso de odio».

³³ La Recomendación establece en su ámbito de aplicación que debe entenderse que la expresión discurso de odio «comprende 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 que se expresa en forma de nacionalismo agresivo y etnocentrismo, discriminación y hostilidad contra las minorías, los inmigrantes y las personas descendientes de la inmigración».

³⁴ ECRI: «Recomendación general n.º 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio», p. 3.

³⁵ Esta es la definición operativa utilizada por la OSCE en sus informes sobre los delitos de odio motivados por el racismo y la xenofobia (2021), los delitos de odio por motivos de género (2021), los delitos de odio por motivos de antisemitismo (2019) y los delitos de odio por motivos de islamofobia (2018), basados en la Decisión n.º 9/09 del Consejo Ministerial de la OSCE, de 2 de diciembre de 2009, sobre la lucha contra los delitos de odio, acordada por consenso por todos los Estados de la OSCE, incluidos todos los Estados miembros de la UE. El concepto que subyace a esta definición y sus implicaciones prácticas se explican con más detalle en el documento [«Hate Crime Laws A Practical Guide», 2009](#), p. 16, de la OIDDH de la OSCE.

define en la Decisión marco, se refiere a la incitación pública a la violencia o al odio dirigidos contra un grupo o un miembro de tal grupo que comparta una característica protegida³⁶. Los delitos de odio en el sentido de la Decisión marco³⁷ se consideran delitos³⁸ (delitos de base), distintos de la incitación al odio, cometidos con una motivación racista o xenófoba (motivación sesgada).

Tanto para la incitación al odio como para los delitos de odio, la acción del autor viene desencadenada por la **motivación sesgada**. Las personas a las que se dirige se seleccionan en función de su conexión real o percibida, su vinculación, afiliación, apoyo o pertenencia a una comunidad o grupo que comparte una característica protegida³⁹. Se trata de actos de «identidad» o «mensaje», ya que los mensajes transmitidos (en particular, que las víctimas en cuestión no pertenecen a esa sociedad) se dirigen no solo a la víctima, sino también a su comunidad o grupo⁴⁰. Por lo tanto, el motivo del autor es clave para distinguir estos delitos de otros y para determinar su mayor gravedad teniendo en cuenta el impacto específico que estos delitos tienen en la víctima individual, en las comunidades y en la sociedad en general⁴¹.

El elemento del **odio** es una característica intrínseca tanto de la incitación al odio como de los delitos de odio. El odio conduce a la devaluación de la dignidad humana de una persona o de un grupo y supone una amenaza para esta. Niega su igualdad de condiciones como miembros de la sociedad⁴², incluido su derecho a participar en la vida política o social, principios fundamentales en los que se fundamenta la UE. Comprender el papel del odio contra las personas con características protegidas es fundamental para su reconocimiento, enjuiciamiento y sanción en nuestros sistemas de justicia penal.

Habida cuenta de la particularidad que caracteriza a la incitación al odio y a los delitos de odio, es decir, el odio contra personas o grupos que comparten (o que se considera que comparten) características protegidas, se puede considerar a la incitación al odio y los delitos de odio como un «ámbito delictivo», en el sentido del artículo 83, apartado 1, del TFUE.

Al igual que otros delitos de la UE con una característica común, como la delincuencia organizada o el terrorismo, el odio contra personas con características protegidas conecta a un grupo más amplio de delitos. El objetivo central y común de tipificar como delito la incitación al odio y los delitos de odio es luchar contra este tipo de odio, que vincula estas dos categorías de delitos dentro de un «ámbito delictivo». La adición de la incitación al odio y los delitos de odio como ámbito delictivo permitiría a la Comisión proponer, en una segunda fase, legislación derivada que aborde específicamente la evolución y los retos sociales conexos a medida que surjan y evolucionen en el futuro.

³⁶ El artículo 1, apartado 1, de la Decisión marco exige a los Estados miembros que castiguen las conductas relativas a «la incitación pública a la violencia o al odio dirigidos contra un grupo de personas o un miembro de tal grupo, definido en relación con la raza, el color, la religión, la ascendencia o el origen nacional o étnico».

³⁷ Véase el artículo 4: «En los casos de delitos distintos de los contemplados en los artículos 1 y 2, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la motivación racista y xenófoba se considere como una circunstancia agravante, o bien que los tribunales tengan en cuenta dicha motivación a la hora de determinar las sanciones».

³⁸ Como los delitos contra la vida, la integridad física o la propiedad de una persona.

³⁹ Véase el estudio justificativo, punto 2.4.2.

⁴⁰ OIDDH de la OSCE: [«Hate Crime Laws A Practical Guide»](#).

⁴¹ Véase la [nota orientativa](#) sobre la aplicación práctica de la Decisión Marco 2008/913/JAI relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal.

⁴² OIDDH de la OSCE: [«Hate Crime Laws A Practical Guide»](#).

3.2. Incitación al odio y delitos de odio como ámbito delictivo de especial gravedad

La incitación al odio y los delitos de odio son delitos especialmente graves debido a sus efectos perjudiciales en las personas y en la sociedad en general, que socavan los cimientos de la UE.

3.2.1. Impacto en los valores comunes

La incitación al odio y los delitos de odio son contrarios a los valores comunes y los derechos fundamentales de la UE consagrados en los artículos 2 y 6 del TUE, así como en la Carta.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») ha reconocido sistemáticamente en la jurisprudencia la especial gravedad de dicha conducta, habida cuenta de su impacto en los valores y los derechos fundamentales. El TEDH sostuvo que, cuando los actos constitutivos de delitos graves se dirigen contra la integridad física o psíquica de una persona, solo unos mecanismos de Derecho penal eficientes pueden garantizar una protección adecuada y servir de factor disuasorio. El TEDH consideró, en particular, que se requieren medidas de Derecho penal en relación con las agresiones verbales directas y las amenazas físicas motivadas por actitudes discriminatorias⁴³.

Reconociendo que la tolerancia y la igualdad de dignidad de todos los seres humanos constituyen los cimientos de una sociedad democrática y pluralista, el TEDH consideró que puede ser necesario en «sociedades democráticas sancionar o incluso prohibir todas las formas de expresión que extiendan, fomenten o justifiquen el odio basado en la intolerancia»⁴⁴. El TEDH señaló además que las sanciones penales contra las personas responsables de las manifestaciones más graves de odio, que inciten a otras personas a la violencia, también podrían invocarse como último recurso. Por estas razones, el TEDH ha reconocido reiteradamente en la jurisprudencia que el derecho a la libertad de expresión no impide las respuestas del Derecho penal a determinadas formas de incitación al odio⁴⁵.

3.2.2. Efectos perjudiciales para las víctimas individuales y para sus comunidades

La especial gravedad de la incitación al odio y los delitos de odio se demuestra por el daño que causan a las víctimas individuales, a las comunidades en general y a la sociedad en su conjunto.

La incitación al odio y los delitos de odio vulneran el derecho fundamental de las víctimas a la dignidad y a la igualdad. Tienen consecuencias graves y a menudo duraderas para la salud física y mental y el bienestar de las víctimas.

Las víctimas de la incitación al odio y los delitos de odio son objeto de ataques debido a sus características inmutables e inalterables o a una que constituye el núcleo de su identidad⁴⁶. Como consecuencia de ello, se sienten devaluados, rechazados, denigrados y despreciados en

⁴³ TEDH, sentencia de 14.12.2020, Beizaras y Levickas/Lituania, apartado 111 y jurisprudencia citada.

⁴⁴ TEDH, sentencia de 6.7.2006, Erbakan/Turkey, apartado 56.

⁴⁵ TEDH, decisión de 24.6.2003, Garaudy/Francia, apartado 1; decisión de 13.11.2003, Gündüz/Turquía, apartado 37; decisión de 16.11.2004, Norwood/Reino Unido; sentencia de 10.7.2008, Soulas y otros/Francia, apartado 47; sentencia de 9.2.2012, Vejdeland y otros/Suecia, apartado 59.

⁴⁶ Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Dirección General de Políticas Internas, Parlamento Europeo, [«Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches»](#), julio de 2020, p. 23.

la sociedad debido a su identidad. Además de los efectos nocivos para la salud física, el nivel de daño mental (por ejemplo, sensación de intromisión y humillación) causado por actos de odio suele ser, de hecho, más significativo que el daño físico resultante de la propia violencia⁴⁷. Las víctimas de delitos de odio pueden experimentar síntomas de traumas graves, como depresión, suspicacia, sentimiento de culpa y un profundo sentimiento de aislamiento. Estas experiencias hacen que los delitos de odio sean diferentes de otros tipos de delitos. Además, muchas víctimas de delitos de odio se culpan a sí mismas y experimentan una falta de confianza⁴⁸.

En términos más generales, las víctimas de delitos de odio también se ven obligadas a vivir con el miedo a la victimización repetida y los grupos más vulnerables, como las personas mayores, los niños y las personas con discapacidad física y mental, sufren una mayor vulnerabilidad como blanco de la incitación al odio cuando dependen de la comunicación en línea en su vida cotidiana. Las víctimas de la incitación al odio también están expuestas a la exclusión política y social que les disuade de acceder a la atención médica y a otros servicios vitales⁴⁹. Además, las víctimas que denuncian experiencias de odio suelen correr el riesgo de sufrir una victimización secundaria⁵⁰, lo que puede causar más daños a la víctima. Para las víctimas menores de edad, la incitación al odio puede perjudicar gravemente su desarrollo personal a largo plazo.

Los delitos provocados por el odio envían mensajes de rechazo y devaluación de grupos y comunidades enteros, y las personas que forman estos grupos y comunidades experimentan miedo y se sienten expuestas al riesgo de futuros ataques⁵¹. Es importante señalar la posibilidad de que la incitación al odio y los delitos de odio reverberen entre los seguidores del autor, difundiendo más miedo e intimidación y, de este modo, se perpetúe un patrón de incitación al odio y de delitos de odio dirigidos a otras personas que se considera que comparten características protegidas similares o que están vinculadas con la víctima⁵².

3.2.3. Efectos perjudiciales para la sociedad en general

⁴⁷ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («FRA»): [«Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights»](#) [«Visibilizar los delitos de odio en la Unión Europea: reconocimiento de los derechos de las víctimas», documento en inglés], 2012, p. 20. Layla Okhai: [«How hate crime impacts mental health»](#) [«Cómo afectan los delitos de odio a la salud mental», documento en inglés], Diverse Minds, 2018.

⁴⁸ Véase el estudio justificativo, puntos 4.2.3, 4.3.3 y 5.2.3.

⁴⁹ Naciones Unidas: [«Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech»](#) [«Nota orientativa para abordar y combatir la incitación al odio relacionada con la COVID-19», documento en inglés], 11 de mayo de 2020.

⁵⁰ Victimización que no se produce como consecuencia directa del acto delictivo, sino a través de la forma en que la víctima es tratada por la policía y el sistema de justicia penal. Véase el estudio justificativo, puntos 4.2.3, 4.3.3 y 5.2.3.

⁵¹ OIDDH de la OSCE: [«Understanding the need of Hate Crime Victims»](#) [«Entender las necesidades de las víctimas de delitos de odio», documento en inglés], 2020, p. 13. Por ejemplo, una cantidad significativa de personas lesbianas, gais y bisexuales evitan determinados lugares o ubicaciones por miedo a ser agredidos, amenazados o acosados. Del mismo modo, entre el 37 y el 41 % de los encuestados transgénero e intersexuales señalaron que «a menudo» o «siempre» evitan determinados lugares o ubicaciones por la misma razón. FRA: «EU-LGTBI II: [A long way to go for LGBTI equality»](#) [«LGBTI-UE II: Un largo camino por recorrer hacia la igualdad de las personas LGBTI», documento en inglés], 2020, p. 47.

⁵² Véase FRA: [«Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights»](#), 2012, p. 19.

La incitación al odio y los delitos de odio también tienen una fuerte dimensión social. Constituyen una amenaza para los valores democráticos, la estabilidad social y la paz⁵³, y acentúan las divisiones sociales, erosionan la cohesión social y desencadenan represalias, lo que se traduce en violencia y respuestas a esta violencia⁵⁴. El clima de conflicto, miedo, polarización y radicalización resultante de actos motivados por el odio también fue confirmado por los participantes en la consulta específica de la Comisión.

La incitación al odio y los delitos de odio tienen un impacto perjudicial en los derechos fundamentales, en particular en la dignidad humana, la igualdad y la libertad de expresión. Su efecto paralizador sobre la libertad de expresión puede dar lugar a que los usuarios de los medios sociales se abstengan de participar en debates públicos debido a los contenidos de odio que ven⁵⁵. El odio también envenena el diálogo político y repercute en la disposición de los ciudadanos a participar en la política y a ejercer funciones oficiales con visibilidad pública, como las de diputado, alcalde y político⁵⁶. En cuanto a las mujeres en la vida pública, una encuesta realizada a 123 mujeres europeas parlamentarias o que eran miembros del personal parlamentario mostró que el 46,9 % de las encuestadas declaró haber recibido amenazas de muerte, violación o palizas, y el 58,2 % había sido objeto de ataques sexistas en línea en las redes sociales⁵⁷.

Los periodistas son a menudo víctimas⁵⁸ de la incitación al odio en los medios sociales y, en consecuencia, pueden dudar a la hora de participar en el debate público o en abordar determinados temas⁵⁹. Aunque la incitación al odio y las amenazas se dirigen contra todos los periodistas, las estadísticas demuestran que las mujeres periodistas son víctimas de más amenazas que sus compañeros masculinos, en particular en forma de acoso en línea, violación, amenazas de muerte e incitación al odio por motivos de género⁶⁰. En ocasiones, estos ataques son el resultado de campañas orquestadas para desacreditar o silenciar a las mujeres periodistas.

⁵³ Véase [la Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Discurso de Odio](#), mayo de 2019; [Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia](#) (Consejo de Europa).

⁵⁴ Véase el estudio encargado por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo titulado [«Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches»](#), julio de 2020; OIDDH de la OSCE: [«Hate Crime Laws A Practical Guide»](#), 2009.

⁵⁵ [Un estudio](#) de Noruega muestra que uno de cada cinco (19 %) usuarios de los medios sociales se abstiene de participar en debates públicos debido a los contenidos de odio que ven. Este porcentaje se eleva al 36 % entre los usuarios pertenecientes a grupos minoritarios.

⁵⁶ Estudio encargado por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo titulado [«Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches»](#), julio de 2020.

⁵⁷ <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>; Véase también <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/03/online-violence-against-women-chapter-2/#topanchor>.

⁵⁸ Véase la Recomendación de la Comisión sobre la garantía de la protección, la seguridad y el empoderamiento de los periodistas y los otros profesionales de los medios de comunicación en la Unión Europea, [C \(2021\) 6650 final](#) de 16.9.2021.

⁵⁹ [El Eurobarómetro n.º 452 de 2016](#) puso de manifiesto que tres cuartas partes de los periodistas han sufrido la incitación al odio en los medios sociales, lo que hace que la mitad de ellos duden en participar en el debate público.

⁶⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, [declaración](#) de la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias.

La incitación al odio puede conducir no solo a conflictos, sino también a delitos de odio⁶¹. Las pruebas apuntan a una «pirámide del odio»⁶² o a una «escalera del daño» que parte de actos marcados por los prejuicios (por ejemplo, acoso, ridiculización, deshumanización) y discriminatorios (por ejemplo, económicos, políticos), que avanza hacia una violencia motivada por los prejuicios, como el asesinato, la violación, la agresión, el terrorismo, el extremismo violento e incluso el genocidio⁶³. La investigación muestra el vínculo entre los tuits selectivos y discriminatorios publicados en una ciudad y el elevado número de delitos de odio en dicha ciudad⁶⁴. Las Naciones Unidas («ONU») señalan que «[l]a incitación a la violencia contra determinadas comunidades o personas en razón de su identidad puede contribuir a la facilitación o la preparación para la comisión de crímenes atroces [...], y es a la vez una señal de advertencia y un indicador del riesgo de que se cometan esos crímenes»⁶⁵.

La investigación también muestra que la incitación al odio en los medios sociales da lugar a más delitos contra las minorías en el mundo físico⁶⁶. La incitación al odio en línea ha provocado un aumento de la violencia contra refugiados e inmigrantes, minorías étnicas y religiosas y personas LGBTIQ⁶⁷. La exposición a la incitación al odio o ser objeto de ella también pueden contribuir al proceso de radicalización y extremismo violento. Estos pueden expresarse en línea y fuera de ella a través del discurso y la propaganda, pero también pueden dar lugar a ataques extremistas o terroristas violentos. Esto puede tener consecuencias perjudiciales y letales para la sociedad⁶⁸.

Recordando que internet ha aportado una nueva dimensión para expresar el discurso de odio sexista, el Consejo de Europa ha subrayado que este tipo de discurso puede «aumentar hasta desembocar o incitar la realización de acciones manifiestamente ofensivas y amenazantes, incluidos el abuso o violencia sexual, la violación o incluso acciones potencialmente letales» o «las autolesiones»⁶⁹. La aparición de grupos y comunidades en línea, como Manosphere⁷⁰ e Incel⁷¹, que ofrecen foros internacionales adicionales para promover y difundir la misoginia y la hostilidad hacia las mujeres, es motivo de especial preocupación a este respecto⁷².

⁶¹ Consejo de Europa, [Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia](#).

⁶² Véase [Anti-defamation league](#), 2018.

⁶³ Véase el [informe](#) de investigación publicado en el marco del proyecto SELMA (Social and Emotional Learning for Mutual Awareness) de la Red Escolar Europea, p. 33.

⁶⁴ Véase el estudio justificativo, punto 4.2.3.

⁶⁵ Naciones Unidas: [Plan de Acción](#) para Líderes y Actores Religiosos para la Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces, julio de 2017.

⁶⁶ Por ejemplo, un [estudio](#) del proyecto HateLab de la Universidad Cardiff llegó a la conclusión de que, cuando aumentó el número de «tuits de odio» procedentes de un lugar, también lo hizo el número de delitos agravados por motivos racistas y religiosos, que incluían violencia, acoso y vandalismo.

⁶⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2018, sobre el auge de la violencia neofascista en Europa [\[2018/2869 \(RSP\)\]](#).

⁶⁸ Véase también Baldauf, Johannes; Ebner, Julia; y Guhl, Jakob (Eds.): [«Hate Speech and Radicalisation Online»](#) [«Incitación al odio y radicalización en línea», documento en inglés], informe de investigación de la OCCI, 2019.

⁶⁹ [Recomendación](#) CM/Rec(2019)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros para prevenir y combatir el sexismo, 27 de marzo de 2019, p. 9.

⁷⁰ Foro en línea contra el feminismo, en el que los hombres se reúnen para debatir sobre género, igualdad y masculinidad con un enfoque favorable a los varones, nota a pie de página 59, Centre for Digital Youth Care: [«The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing»](#) [«El internet enfadado: una amenaza para la igualdad de género, la democracia y el bienestar», documento en inglés], 2020.

⁷¹ Un movimiento o comunidad que goza de notoriedad sobre todo en los últimos años; «Los hombres involuntariamente célibes culpan a las mujeres, a los hombres sexualmente avariciosos y a la sociedad de su infortunio», Centre for Digital Youth Care: [«The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing»](#).

3.2.4. Escala de la incitación al odio y los delitos de odio

Uno de cada diez (11 %) encuestados LGBTIQ que respondieron a una encuesta de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («FRA») indicaron que habían sido agredidos física o sexualmente por ser personas LGBTIQ (siendo los encuestados transgénero e intersexuales los que sufrieron las tasas de agresiones físicas o sexuales más elevadas durante este período: 17 % y 22 %, respectivamente) y el 51 % de los encuestados de entre 15 y 17 años afirmaron sufrir acoso en la escuela⁷³.

La incitación al odio y los delitos de odio contra personas de origen asiático, en particular las chinas, o contra personas que se considera que tienen origen asiático, han aumentado durante la pandemia de COVID-19⁷⁴, incluidos los ataques y palizas racistas, el acoso violento, las amenazas y las ofensas racistas⁷⁵. Una encuesta de la FRA muestra que los encuestados gitanos y los encuestados de origen subsahariano o norteafricano sufren mayores tasas de discriminación, acoso y violencia motivados por el odio⁷⁶.

Según una encuesta de 2018 sobre el antisemitismo, realizada por la FRA, el 40 % de los judíos de la UE teme ser atacado físicamente⁷⁷. Las conclusiones de una encuesta de la FRA de 2017 sobre las minorías y la discriminación de la UE⁷⁸ muestran que el 27 % de los musulmanes habían sufrido incidentes de acoso motivado por el odio en los doce meses anteriores, mientras que este porcentaje es más elevado (31 %) entre las mujeres musulmanas que llevaban el *hiyab* en público.

Las mujeres, y en particular las jóvenes, son objeto de la incitación al odio por motivos de género, tanto en línea como fuera de ella⁷⁹. Según una encuesta mundial de 2020, el 52 % de las jóvenes y niñas sufrieron violencia en línea, incluidas amenazas⁸⁰.

Además, también se da el caso de las personas que viven en la intersección de dos o más características protegidas, como las mujeres de color, que tienen un 84 % más probabilidades de ser mencionadas en los tuits ofensivos o «problemáticos» que las mujeres blancas⁸¹.

[wellbeing](#) [«El internet enfadado: una amenaza para la igualdad de género, la democracia y el bienestar», documento en inglés], 2020.

⁷² Centre for Digital Youth Care: [«The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing»](#) [«El internet enfadado: una amenaza para la igualdad de género, la democracia y el bienestar», documento en inglés], 2020.

⁷³ FRA: [Encuesta EU LGBTI II](#), 2020.

⁷⁴ Consejo de Europa, ECRI: [«Annual Report on ECRI's activities»](#) [«Informe anual sobre las actividades de la ECRI», documento en inglés], marzo de 2021; [Human Rights Watch](#): «El COVID-19 aumenta la xenofobia y el racismo contra los asiáticos en todo el mundo», 2020.

⁷⁵ Human Rights Watch: [«El COVID-19 aumenta la xenofobia y el racismo contra los asiáticos en todo el mundo»](#), 2020.

⁷⁶ FRA: [«EU-MIDIS II: Second European Union Minorities and Discrimination Survey»](#) [«EU-MIDIS II: Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación», documento en inglés], 2017.

⁷⁷ FRA: [«Experiencias y percepciones del antisemitismo. Segunda encuesta sobre la discriminación y los delitos de odio contra los judíos en la UE»](#), 10 de diciembre de 2018.

⁷⁸ FRA: «Second European Union Minorities and Discrimination Survey», 21 de septiembre de 2017.

⁷⁹ Consejo de Europa: [«Combating sexist hate speech»](#) [«Combatir el discurso de odio sexista», documento en inglés].

⁸⁰ Véase la [encuesta](#) realizada por la World Wide Web Foundation & World Association of Girl Guides and Girls Scouts utilizando la plataforma U-Report de UNICEF, febrero de 2020.

⁸¹ Amnistía Internacional: [«Troll Patrol Findings: Using Crowdsourcing, Data Science & Machine Learning to Measure Violence and Abuse against Women on Twitter»](#), [«Conclusiones de la patrulla sobre troles: uso de la

Las Naciones Unidas expresaron su preocupación por la incitación al odio contra las personas mayores, que «ha surgido en el debate público y en los medios sociales como expresión del resentimiento intergeneracional»⁸². Las personas con discapacidad corren mayor riesgo que otras personas de ser víctimas de delitos violentos, incluidos los delitos de odio, o de enfrentarse a la incitación al odio⁸³. Las respuestas a la consulta de la Comisión pusieron de manifiesto que en algunos países el 21 % de los delitos de odio notificados a las autoridades se cometen contra personas con discapacidad⁸⁴. En general, las víctimas son objeto de ataques simplemente porque tienen una discapacidad, son percibidas como personas con discapacidad o están asociadas a una persona con discapacidad⁸⁵. Además, la Organización Mundial de la Salud considera que es probable que el maltrato de las personas mayores se convierta en un problema cada vez mayor debido al envejecimiento de la población⁸⁶.

Estas cifras solo representan la punta del iceberg debido a la falta de notificación y registro de incidentes⁸⁷, así como a la falta de comparabilidad de los métodos de recogida de datos⁸⁸. Por ejemplo, las fuentes⁸⁹ muestran que no se notificó el 88 % de los ataques físicos motivados por el odio contra la población gitana y el 79 % de los judíos que sufrieron acoso antisemita no denunciaron los incidentes más graves a la policía ni a ninguna otra organización. Y solo se notificó uno de cada cinco (21 %) incidentes de violencia física o sexual contra personas LGBTIQ⁹⁰. La edad es un ejemplo en el que la falta de reconocimiento como motivo que incita al discurso de odio y a los delitos de odio y la ausencia de sanciones por delitos conexos conducen a una menor denuncia y a la falta de información sobre el alcance de la incitación al odio y los de odio contra las personas mayores⁹¹. En particular, la plataforma AGE⁹² lamenta esta «realidad oculta a pesar de los preocupantes niveles de prevalencia en toda Europa» y señala que la invisibilidad y la falta de protección de las víctimas de edad avanzada se ven agravadas por la falta de conciencia de la edad como motivo que podría incitar a los delitos de odio.

3.2.5. Respuesta penal en los Estados miembros

colaboración masiva, la ciencia de datos y el aprendizaje automático para medir la violencia y las ofensas contras las mujeres en Twitter», documento en inglés], 2018.

⁸² ONU, «Policy Brief: [The Impact of COVID-19 on older persons](#)», [«Resumen de políticas: El impacto de la COVID-19 en las personas mayores», documento en inglés], mayo de 2020.

⁸³ FRA: [«Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities»](#), [«Igualdad de protección para todas las víctimas de delitos de odio. El caso de las personas con discapacidad», documento en inglés], marzo de 2015.

⁸⁴ Véase el estudio justificativo, anexo VII.

⁸⁵ FRA: [«Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities»](#), marzo de 2015, p. 2.

⁸⁶ Organización Mundial de la Salud: [«Maltrato de las personas mayores»](#), 2021.

⁸⁷ Véase también la OIDDH de la OSCE, que [afirma](#) que la falta de registro de los delitos de odio significa que las víctimas y, con demasiada frecuencia, sus necesidades siguen siendo invisibles, 16 de noviembre de 2020.

⁸⁸ Según el estudio justificativo, basado en la consulta a las partes interesadas, la mayoría de ellas consideró que existía una falta de notificación de los casos de incitación al odio y de delitos de odio en sus Estados miembros.

⁸⁹ Véase la encuesta de la FRA [«Roma and Travellers in Six Countries»](#) [«Gitanos y viajeros de seis países», documento en inglés], 2020 y la encuesta de la FRA [«Experiencias y percepciones del antisemitismo. Segunda encuesta sobre la discriminación y los delitos de odio contra los judíos en la UE»](#), 2018.

⁹⁰ FRA: «EU-LGBTI II: [A long way to go for LGBTI equality](#)», pp. 38 y 46.

⁹¹ Véase el estudio justificativo, punto 4.2.3.

⁹² AGE Platform Europe es una red europea de organizaciones sin ánimo de lucro de y para personas mayores de cincuenta años; véase la respuesta de AGE platform Europe a la consulta de la Comisión.

La gravedad de los efectos descritos anteriormente ha llevado a los Estados miembros a tipificar como delito determinadas formas de incitación al odio y de delitos de odio. La tipificación penal de estas conductas transmite un mensaje de desaprobación social particular. Se trata de una indicación de la gravedad y el peligro específicos que plantean estas conductas, ya que son especialmente destructivas para los derechos fundamentales.

Como consecuencia de la transposición de la Decisión marco al Derecho nacional, la **incitación al odio** está tipificada como delito en todos los Estados miembros por motivos de raza, color, religión, ascendencia, origen nacional o étnico⁹³. Además, los Estados miembros han tipificado como delito explícitamente la incitación al odio también para otras características protegidas: Veinte Estados miembros tipifican como delito la incitación al odio por motivos de orientación sexual⁹⁴ y diecisiete Estados miembros por motivos de sexo o género⁹⁵. Además, catorce Estados miembros tipifican como delito la incitación al odio por motivos de discapacidad⁹⁶ y seis Estados miembros por motivos de edad⁹⁷. Además, ocho Estados miembros⁹⁸ (de forma alternativa o adicional) han tipificado como delito la incitación al odio sin definir las características protegidas de los grupos y dejando abierta la tipificación penal de la incitación al odio, con el fin de proteger a cualquier grupo minoritario o parte de la población⁹⁹.

Los **delitos de odio** también están ampliamente tipificados penalmente en todos los Estados miembros, ya sea como delito independiente en el caso de delitos específicos o como circunstancia agravante general para todos los delitos cometidos con una motivación sesgada. Además de la tipificación penal de la incitación al odio por motivos de raza, color, religión, ascendencia u origen nacional o étnico como resultado de la transposición de la Decisión marco al Derecho nacional, diecinueve Estados miembros tipifican penalmente los delitos de odio por motivos de orientación sexual¹⁰⁰ y diecisiete Estados miembros por motivos de sexo o género¹⁰¹. Además, trece Estados miembros tipifican penalmente los delitos de odio por motivos de discapacidad¹⁰² y diez Estados miembros por motivos de edad¹⁰³. Además, quince Estados miembros¹⁰⁴ permiten a los órganos jurisdiccionales nacionales tener en cuenta la motivación del autor en relación con cualquier delito a la hora de decidir la sanción penal, ya

⁹³ Estos son los motivos establecidos en la Decisión marco, antes citada; véase también el estudio justificativo, puntos 4.2.1 y 4.3.1. Sin embargo, la transposición no siempre ha sido correcta o completa. Esta es la razón por la que la Comisión ha incoado procedimientos de infracción contra algunos Estados miembros.

⁹⁴ BE, DK, EE, IE, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, SI, SK, FI, SE.

⁹⁵ Entre este grupo, catorce Estados miembros (BE, EE, ES, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT y SI) se refieren específicamente al motivo de sexo/género y diez Estados miembros (EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) se refieren (de forma alternativa o adicional) al motivo de identidad de género y dos Estados miembros (BE y EL) al motivo de las características sexuales.

⁹⁶ BE, EL, ES, FR, HR, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PT, SI, FI.

⁹⁷ BE, ES, LV, LT, LU, AT.

⁹⁸ CZ, DE, HR, LV, HU, RO, SI, FI.

⁹⁹ Por ejemplo, el Derecho alemán tipifica como delito la incitación al odio contra grupos que comparten características específicas, como los grupos raciales o religiosos, pero también «contra parte de la población».

¹⁰⁰ BE, DK, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE. Es importante señalar que algunos Estados miembros solo tipifican penalmente delitos específicos con respecto a la orientación sexual.

¹⁰¹ Entre este grupo, trece Estados miembros (BE, ES, FR, CY, LT, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI) se refieren específicamente al motivo de sexo/género y once Estados miembros (BE, EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) se refieren (de forma alternativa o adicional) al motivo de identidad de género y cuatro Estados miembros (BE, EL, FR, MT) hacen referencia al motivo de las características sexuales.

¹⁰² BE, EL, ES, FR, HR, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, FI.

¹⁰³ BE, ES, FR, HR, LT, LU, MT, AT, RO, FI.

¹⁰⁴ BG, CZ, DK, DE, EE, HR, LV, HU, AT, PL, PT, RO, SI, FI, SE.

sea de forma alternativa o adicional a la existencia de un delito de odio independiente. Algunos Estados miembros también han dejado sin definir las características protegidas para abarcar potencialmente los delitos de odio basados en cualquier forma de intolerancia.

3.3. Dimensión transfronteriza de la incitación al odio y los delitos de odio

La dimensión transfronteriza de la incitación al odio y los delitos de odio se pone de manifiesto por **la naturaleza y el impacto** de estos fenómenos, así como por la existencia de una **necesidad especial de combatirlos sobre una base común**.

Esto es evidente en el caso de la **incitación al odio** cometida en línea. Dada la naturaleza transfronteriza de internet, la incitación al odio en línea se propaga rápidamente y es accesible para todos en cualquier lugar. Esto facilita que los grupos de incitación al odio amplíen su público a países que se enfrentan a situaciones políticas o sociales similares¹⁰⁵. La dimensión transfronteriza también fue destacada por la mayoría de las partes interesadas que respondieron a la consulta específica de la Comisión, incluido a través de ejemplos específicos¹⁰⁶. Por ejemplo, la incitación al odio por motivos de características sexuales y, en particular, las personas intersexuales que se ha convertido cada vez más en el objetivo de la incitación al odio cometida por grupos que operan a escala transfronteriza¹⁰⁷. El Consejo de Europa¹⁰⁸ también ha subrayado la ubicuidad de la incitación al odio por motivos de género, pidiendo medidas más enérgicas para combatirla.

Sin embargo, los mensajes de incitación al odio expresados fuera de línea (por ejemplo, en la prensa escrita, en las emisiones de televisión, en los discursos políticos o en acontecimientos deportivos) tienen una dimensión transfronteriza demostrada por su impacto, ya que se reproducen fácilmente y se difunden ampliamente a través de las fronteras. Más del 80 % de los encuestados en la consulta específica consideraron que la incitación al odio fuera de línea tiene un efecto indirecto transfronterizo¹⁰⁹. Señalan que los mensajes de incitación al odio son desarrollados y difundidos por redes con miembros de varios países, así como que las ideologías que subyacen a los mensajes de incitación al odio se desarrollan a escala internacional y, por lo tanto, son fenómenos transfronterizos¹¹⁰.

¹⁰⁵ Véase el estudio justificativo, punto 4.3.4; Anti-Defamation League: [«Soldiers of Odin USA: The Extreme European Anti-Refugee Group Comes to America»](#) [«Soldiers of Odin USA: el grupo extremista europeo antirrefugiados llega a EE.UU.», documento en inglés], 2016; Soldiers of Odin es un polémico grupo de ideología contraria a los inmigrantes, los musulmanes y los refugiados creado en Finlandia y que se ha extendido hasta los Estados Unidos.

¹⁰⁶ Un ejemplo concreto del efecto indirecto de la incitación al odio en línea a través de las fronteras es la campaña #DefendEurope del movimiento intelectual francés de extrema derecha Nouvelle Droite, que pone de relieve el alcance de la cooperación y la movilización transfronterizas e ideológicamente transversales de la extrema derecha en todo el mundo, es decir, Reino Unido, Austria, Francia, Alemania, Suecia, Países Bajos, Noruega, Italia y Estados Unidos; véase el estudio justificativo, punto 4.3.4.

¹⁰⁷ Véase el estudio justificativo, punto 4.2.4.

¹⁰⁸ [Recomendación](#) CM/Rec(2019)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros para prevenir y combatir el sexismo, 27 de marzo de 2019.

¹⁰⁹ Véase el estudio justificativo, anexo VI.

¹¹⁰ Véase el estudio justificativo, punto 4.2.4; véase también el anexo VII del estudio justificativo, en el que se incluyen diversos ejemplos del impacto transfronterizo de la incitación al odio fuera de línea, por ejemplo, en relación con el funcionamiento de la organización griega de extrema derecha Amanecer Dorado, y se comparan con la difusión fuera de línea y el efecto indirecto en los Estados miembros de teorías conspiratorias, como la «teoría del gran reemplazo» a través de eventos fuera de línea, mítines y «trucos publicitarios».

La dimensión transfronteriza de los **delitos de odio** está directamente relacionada con la dimensión transfronteriza de la incitación al odio. El odio viaja más allá de las fronteras nacionales, lo que da lugar a una espiral de violencia. Al igual que la incitación al odio, las ideologías que subyacen a los delitos de odio pueden desarrollarse a escala internacional y compartirse rápidamente en línea. Los delitos de odio pueden ser cometidos por redes con miembros de varios países (dentro o fuera de la UE) que inspiran, organizan o perpetran ataques físicos. El Counter Extremism project¹¹¹, el Soufan Center¹¹² y la Anti-Defamation League¹¹³ ofrecen ejemplos de la actividad transnacional de diferentes grupos que influyen e inspiran a través de las fronteras. Los delitos de odio también pueden crear un clima de miedo o de conflictos sociales, que pueden extenderse de un Estado miembro de la UE a otro¹¹⁴. La incitación al odio y los delitos de odio también pueden conducir a la radicalización y a la creación de grupos extremistas violentos, que cruzan las fronteras y están unificados en su ideología.

Del mismo modo, el mismo fenómeno puede dar lugar a que los delitos de odio se reproduzcan en otro país o tengan pautas de seguimiento, haciéndose eco del delito cometido en el país en el que ocurrió por primera vez. Esto también puede ocurrir cuando existe una gran publicidad en torno a determinados delitos de odio, incitando a otras personas a cometer delitos similares («efecto imitador»). Además de la comisión real de un delito de odio, el impacto psicológico sobre las personas y la sociedad puede ir fácilmente más allá de las fronteras provocando un entorno de miedo y conflictos sociales. Los delitos y acontecimientos que tienen lugar en diferentes partes del mundo han repercutido en varios países, incluido el movimiento Black Lives Matter. El impacto indirecto de los delitos de odio a través de las fronteras fue reconocido por la mayoría de los encuestados en la consulta de la Comisión¹¹⁵.

Este proceso es global y tiene un impacto independientemente de su origen geográfico. La UE puede actuar como modelo de referencia en todo el mundo y las ideas e iniciativas puestas en marcha en otros lugares pueden contribuir a una acción más eficaz en Europa.

Este contexto pone de relieve **la necesidad especial de luchar contra la incitación al odio y los delitos de odio sobre una base común.**

La necesidad especial de abordar estos fenómenos de forma común se deriva de las graves repercusiones de la incitación al odio y de los delitos de odio en los valores fundamentales de la UE consagrados en el artículo 2 del TUE. La salvaguardia de nuestros valores comunes requiere una acción común.

Las consecuencias negativas de la incitación al odio y los delitos de odio van más allá del impacto en las víctimas individuales y pueden afectar a grupos o comunidades de personas que viven en diferentes países. No tipificar como delito la incitación al odio y los delitos de

¹¹¹ Proyecto Counter Extremism: [«Violent Right-Wing Extremism and Terrorism – Transnational Connectivity, Definitions, Incidents, Structures and Countermeasures»](#), [«Extremismo de derechas violento y terrorismo: conectividad transnacional, definiciones, incidentes, estructuras y contramedidas», documento en inglés], 2020, pp. 12, 79 y 145.

¹¹² The Soufan Center: [«White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement»](#), [«Extremismo supremacista blanco: auge transnacional del movimiento supremacista blanco violento», documento en inglés], 2019, p. 11.

¹¹³ Anti-Defamation League: [«Hate Beyond Borders: The Internationalisation of White Supremacy»](#) [«Odio más allá de las fronteras: la internacionalización de la supremacismo blanco», documento en inglés].

¹¹⁴ Véase el estudio justificativo, punto 5.2.4.

¹¹⁵ Véase el estudio justificativo, puntos 4.2.3, 4.3.4, 5.2.3, 5.2.4 y 5.2.5.

odio en algunos Estados miembros puede socavar los esfuerzos para abordar eficazmente estos fenómenos y facilitar los efectos indirectos. No ofrecer un enfoque común de la tipificación penal también da lugar a lagunas y a una protección desigual de las víctimas de tales actos en toda la UE, ya que solo las personas reconocidas como víctimas de delitos tienen acceso a las medidas de reparación y apoyo previstas en el Derecho de la UE. Además, un enfoque fragmentado puede enviar mensajes mixtos al público en el sentido de que tales actos no se toman en serio y pueden perpetrarse impunemente¹¹⁶, y de que se consideran «normales» o incluso se perciben en algunos países como la legitimación o tolerancia del Estado con respecto a dicho comportamiento¹¹⁷.

Además, la necesidad especial de luchar contra la incitación al odio y los delitos de odio sobre una base común se deriva de los esfuerzos realizados por los distintos Estados miembros para tipificar penalmente las diferentes formas de delitos de odio y la incitación al odio por sí solos. Este enfoque conduce a la fragmentación y a la falta de igualdad de condiciones para las personas que pueden ser víctimas de la incitación al odio y de delitos de odio.

3.4. Evolución de la delincuencia

Según las ONU, en los últimos años se ha producido un aumento alarmante del discurso de odio y la incitación a la violencia a través de internet y por otros medios¹¹⁸. De hecho, desde 2007, cuando la Comisión propuso tipificar como delito los actos racistas y xenófobos en todos los Estados miembros, se ha producido un aumento constante de la incitación al odio y los delitos de odio¹¹⁹. Este aumento está relacionado con los cambios en el entorno social, económico y tecnológico. La mayoría de los encuestados (más del 60 %) en la consulta específica de la Comisión también reconocieron el aumento de la incitación al odio y de los delitos de entre 2018 y 2020, en comparación con el período anterior entre 2015 y 2017. Entre los factores para ello se encuentran el aumento de los flujos migratorios, las crisis económicas y sociales (incluida la pandemia de COVID-19) y la mejora del acceso a la información en línea, incluido el uso de las redes sociales, lo que se traduce en un rápido intercambio de contenidos¹²⁰.

Internet ofrece un canal para aumentar y compartir fácilmente la incitación al odio en línea. Los autores de la incitación al odio en línea se sienten liberados y desinhibidos gracias a la sensación de anonimato e impunidad en internet, lo que aumenta el riesgo de que sigan cometiendo tales delitos.

El aumento de personas y grupos extremistas violentos en toda Europa fue uno de los factores que han contribuido a la polarización y la radicalización en la sociedad. Esto, a su vez, ha dado lugar a un aumento de la incitación al odio contra los grupos marginados y las mujeres. En 2019, el Parlamento Europeo lo reconoció en una Resolución sobre «el auge de la violencia neofascista en Europa», e instó a los Estados miembros a condenar y sancionar «los

¹¹⁶ Véase la nota a pie de página n.º 5 de la [Recomendación política general n.º 15 sobre la lucha contra la incitación al odio](#) de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia («ECRI») del Consejo de Europa, 8 de diciembre de 2015.

¹¹⁷ TEDH, sentencia de 17.1.2017, Király y Dömötör/Hungría.

¹¹⁸ Naciones Unidas: [Plan de Acción](#) para Líderes y Actores Religiosos para la Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces, julio de 2017.

¹¹⁹ Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo: [«Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches»](#), julio de 2020.

¹²⁰ Véase el estudio justificativo, puntos 4.2.1, 4.3.1 y 4.3.2.

delitos de odio, de incitación al odio y de búsqueda de chivos expiatorios por parte de políticos y funcionarios públicos [...], puesto que normalizan y refuerzan directamente el odio y la violencia en la sociedad»¹²¹.

La ECRI subrayó el aumento de la incitación al odio ultranacionalista, xenófobo, racista y homo y transfóbico en las diversas campañas electorales de 2019, que es cada vez más permeable y a menudo marca el tono en las redes sociales¹²². Según la ECRI, los comentarios insultantes y degradantes sobre los miembros de grupos minoritarios se aceptan actualmente con más facilidad que en el pasado. De hecho, el Consejo de Europa ha enviado una señal de alarma sobre la situación ya que Europa «se enfrenta a una realidad escandalosa: los delitos de odio por motivos de antisemitismo e islamofobia, así como otros delitos de odio por motivos racistas están aumentando a un ritmo alarmante»¹²³.

La pandemia de COVID-19 ha creado un ambiente en el que ha prosperado la incitación al odio, convirtiéndose en un «tsunami de odio y xenofobia»¹²⁴. Europol¹²⁵ hizo hincapié en que la pandemia de COVID-19 y las consiguientes crisis económicas y sociales han provocado un endurecimiento de las actitudes y una mayor aceptación de la intimidación, incluidas las llamadas a cometer actos violentos. En su informe anual de 2020, la ECRI puso de relieve el aumento de la exposición a la incitación al odio y a la violencia de determinados grupos¹²⁶ que fueron culpados de ser importantes transmisores del virus. Entre ellos se incluyen los gitanos y los migrantes cuyo acceso a la atención sanitaria y a las medidas de apoyo público se han vuelto aún más difíciles¹²⁷, así como las personas de origen asiático o las que se considera que tienen origen asiático¹²⁸. También ha aumentado el número de teorías conspiratorias contra determinados grupos, lo que ha dado lugar a la incitación al odio y a delitos de odio¹²⁹. Distintas investigaciones revelan, por ejemplo, que en los dos primeros meses de 2021 (durante la pandemia), en comparación con el mismo período de 2020 (antes de la pandemia), se multiplicó por siete el número de entradas antisemitas en las cuentas/canales franceses evaluadas, y por trece en las alemanas¹³⁰.

¹²¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2018, sobre el auge de la violencia neofascista en Europa [2018/2869(RSP)], P8_TA(2018)0428, Estrasburgo, 2018.

¹²² [ECRI, Informe anual 2019](#).

¹²³ [Declaración](#) de Marija Pejčinović Burić, secretaria general del Consejo de Europa, 27 de febrero de 2020.

¹²⁴ [Llamamiento mundial](#) del secretario general de las Naciones Unidas para abordar y luchar contra el discurso de odio vinculado a la pandemia de COVID-19, en Nueva York, 8 de mayo de 2020.

¹²⁵ [The Europol European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021](#) [«Informe sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la Unión Europea de Europol de 2021,», documento en inglés], p. 28.

¹²⁶ Véanse también el documento de la [European Voice against Racism](#), <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>, y el artículo [«ECRI's Bureau holds exceptional meeting and exchanges views with Director of FRA and EU Special Representative for Human Rights - News of the European Commission against Racism and Intolerance \(ECRI\) \(coe.int\)»](#) [«La Mesa de la ECRI celebra una reunión extraordinaria e intercambia puntos de vista con el director de la FRA y el representante especial de la Unión Europea para los derechos humanos - Noticias de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) (coe.int)», documento en inglés].

¹²⁷ <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-september-1>;

<https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-november-1>.

¹²⁸ ECRI, [Annual Report on ECRIS's activities](#), marzo de 2021.

¹²⁹ Tony Blair Institute for Global Change: [«From the Fringes to the Forefront: How far-right movements across the globe have reacted to Covid-19»](#) [«Cómo los movimientos de extrema derecha de todo el mundo han reaccionado a la COVID-19», documento en inglés], julio de 2020; Véanse también los [resultados](#) de la consulta organizada por el Centro de Diálogo Internacional y el Consejo Europeo de Líderes Religiosos/Religiones por la Paz Europa, 20 de abril de 2021.

¹³⁰ Véase el estudio elaborado por el Institute for Strategic Dialogue para la Comisión Europea titulado [«The Rise of Antisemitism Online during the Pandemic, A study of French and German content»](#) [«Auge del

La pandemia también puso de relieve las tensiones intergeneracionales y trajo un resurgimiento de mensajes hostiles en los medios sociales calificados como incitación al odio contra las personas mayores, que, como categoría vulnerable, han sido objeto de ofensas en mayor medida durante la pandemia, así como más propensos a convertirse en víctimas de incitación al odio y de delitos de odio¹³¹.

Las personas que se identifican como LGBTIQ han experimentado un aumento de la violencia desde el inicio de la pandemia¹³². «La orientación sexual o la identidad de género» fue el tercer motivo más común entre los delitos de odio denunciados (18,35 %) en el Informe sobre delitos de odio de 2019 de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), un aumento en comparación con 2018 (14,61 %)¹³³. La incitación al odio por motivos de género también ha ido aumentando en Europa, tanto en línea como fuera de ella y en todas las formas de interacción social (por ejemplo, en la escuela, en el trabajo, en los espacios públicos). Todas las formas de ciberviolencia de género contra las mujeres, incluida la incitación al odio misógino, eran cada vez más frecuentes antes de la COVID-19, lo que da lugar a la normalización de la violencia contra las mujeres. En un informe¹³⁴ sobre el acoso en línea contra las ministras, el Centro de Excelencia de Comunicaciones Estratégicas de la OTAN constató que los temas que desencadenaron los mensajes más ofensivos en línea fueron la pandemia de COVID-19, la inmigración, las relaciones de la UE y la política social liberal.

Teniendo en cuenta la evolución legislativa reciente, en los últimos años puede observarse un aumento progresivo de la tipificación penal por motivos distintos de los establecidos en la Decisión marco. En la actualidad, once Estados miembros¹³⁵ han iniciado propuestas o procesos legislativos para seguir tipificando como delito la incitación al odio o los delitos de odio. De ellos, nueve Estados miembros¹³⁶ han propuesto añadir determinados motivos a su legislación sobre incitación al odio o delitos de odio.

4. Valor añadido de ampliar la lista de delitos de la UE

4.1. Una respuesta eficaz a nivel de la UE

antisemitismo en línea durante la pandemia: estudio del contenido francés y alemán», documento en inglés], abril de 2021.

¹³¹ Véase la respuesta de AGE Platform Europe a la consulta de la Comisión, al [llamamiento](#) del secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres y al punto 4.2.1 del estudio justificativo.

¹³² Véase el documento del Comité Director sobre lucha contra la discriminación, diversidad e inclusión del Consejo de Europa: [«COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe Member States»](#) [«COVID-19: análisis de las dimensiones de la lucha contra la discriminación, la diversidad y la inclusión en los Estados miembros del Consejo de Europa, documento en inglés], 2020, p. 19. Véanse también el [informe de 2019 de la FRA sobre la pandemia y su impacto en los derechos fundamentales](#), el informe de la FRA titulado [«The Coronavirus Pandemic and Fundamental Rights: A year in Review»](#) [«La pandemia de coronavirus y los derechos fundamentales: un año en revisión», documento en inglés], 2021 y [el informe de la ECRI de 2020](#).

¹³³ OIDDH: [«Hate Crime Report»](#) [«Informe sobre el delito de odio», documento en inglés], 2019; véase el artículo de [prensa](#) en el que se indica que en España los delitos de odio contra el colectivo LGBTIQ se incrementaron en un 43 % durante el primer semestre de 2021.

¹³⁴ <https://stratcomcoe.org/news/nato-stratcom-coe-research-female-finnish-ministers-received-a-disproportionate-number-of-abusive-messages/17>.

¹³⁵ DK, DE, IE, ES, IT, CY, NL, PL, RO, FI. Véase el estudio justificativo, punto 3.7. Téngase en cuenta, en particular, que la reforma propuesta en Italia no ha sido adoptada.

¹³⁶ DK, DE, ES, FR, IT, CY, NL, PL, FI.

Sobre la base de la evaluación expuesta anteriormente, la Comisión considera que esta iniciativa es la respuesta más eficaz a nivel de la UE a los retos identificados. En particular, solo una iniciativa común a ese nivel puede proteger eficazmente los valores comunes consagrados en el artículo 2 del TUE, que se ven socavados por todas las formas de incitación al odio y de delitos de odio, independientemente de las personas y grupos destinatarios.

Un esfuerzo conjunto puede responder de manera eficaz y coherente a los retos planteados por la naturaleza transfronteriza de ambos fenómenos, así como por su escala y su tendencia al alza. Teniendo en cuenta los actuales enfoques penales divergentes y fragmentados de los Estados miembros, así como su impacto limitado en la UE, esta iniciativa aborda el problema transfronterizo de manera global.

Solo un enfoque común de la tipificación penal de la incitación al odio y los delitos de odio a nivel de la UE puede garantizar una protección coherente de las víctimas de tales actos en toda la Unión Europea. Esto incluye el acceso de las víctimas a las medidas especiales de protección concedidas a las víctimas de delitos más vulnerables en virtud de la Directiva sobre los derechos de las víctimas. Dada la dimensión transfronteriza de la incitación al odio y los delitos de odio, así como la necesidad de una solución de Derecho penal, la cooperación entre las autoridades judiciales será crucial. Una respuesta común en materia de justicia penal puede mejorar la confianza mutua y la cooperación judicial, que son los principios básicos de un espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE que respete los derechos fundamentales.

4.2. Falta de alternativas a la ampliación de la lista de delitos de la UE

Aunque puede haber algunos solapamientos con determinados ámbitos delictivos enumerados en el artículo 83, apartado 1, del TFUE¹³⁷, por el momento no se han podido adoptar a escala de la UE normas mínimas sobre la definición de las infracciones penales y las sanciones para la incitación al odio y los delitos de odio como tales.

En particular, el solapamiento parcial entre los «delitos informáticos» y los delitos de odio y la incitación al odio no permitiría la adopción de normas mínimas de Derecho penal que abarquen todas las formas de incitación al odio, independientemente de los medios utilizados. Podría permitir la adopción de normas mínimas sobre la incitación al odio compartida a través de internet, pero no sobre la incitación al odio perpetrada y compartida por otros medios. Por ejemplo, mediante el uso compartido o la distribución públicos de folletos o imágenes, en reuniones públicas (por ejemplo, acontecimientos deportivos), emisiones de televisión y discursos políticos. Esto significaría que habría un único marco penal armonizado a escala de la UE para la incitación al odio cometida a través de medios digitales frente a un enfoque divergente y fragmentado en toda la UE con respecto a la incitación al odio cometida por otros medios. Se produciría una separación similar e injustificada entre la tipificación penal de la incitación al odio y los delitos de odio, ya que estos últimos no estarían cubiertos por la base jurídica de los «delitos informáticos». Esta tipificación penal fragmentada no puede abordar de manera eficaz y exhaustiva estos fenómenos estrechamente interrelacionados.

En determinadas circunstancias, podría considerarse que algunos casos de delitos de odio están incluidos en el concepto de «terrorismo», y que podrían calificarse como delitos de terrorismo, en particular cuando pueda determinarse una intención terrorista. Por ejemplo, la

¹³⁷ También existen solapamientos entre diferentes ámbitos delictivos de la UE actualmente, como entre la «delincuencia organizada» y el «tráfico ilícito de estupefacientes» o la «explotación sexual de mujeres», que, no obstante, se consideran ámbitos delictivos distintos.

intención de intimidar gravemente a una población¹³⁸. A pesar de estos posibles solapamientos, el término «terrorismo» y la definición de delitos de terrorismo no se aplicarán a todos los casos de delitos de odio y, por tanto, no podrán utilizarse para criminalizar penalmente de forma general la incitación al odio y los delitos de odio.

En este contexto, parece que solo la identificación de la incitación al odio y los delitos de odio como ámbito delictivo nuevo y diferenciado, por derecho propio, puede permitir un enfoque penal eficaz y general de estos fenómenos a escala de la UE.

Por este motivo, puede considerarse que esta iniciativa de la Comisión cumple el principio de subsidiariedad, que parece inherente al cumplimiento de los criterios del artículo 83, apartado 1, del TFUE. Además, la iniciativa guarda proporción con el objetivo perseguido. En particular, no genera, en sí misma, una carga financiera o administrativa para la UE, los gobiernos nacionales, las administraciones regionales o locales, los operadores económicos o los ciudadanos.

5. Conclusión

La urgencia de abordar la incitación al odio y los delitos de odio en toda la UE exige esfuerzos y compromisos conjuntos.

Mediante la presente Comunicación, la Comisión invita al Consejo a que, con la aprobación del Parlamento Europeo, impulse esta iniciativa y decida ampliar la lista de delitos de la UE para incluir la incitación al odio y a los delitos de odio. A tal efecto, la Comunicación va acompañada de una iniciativa de la Comisión para la adopción de una Decisión del Consejo, de conformidad con el artículo 83, apartado 1, del TFUE.

Tras la adopción de la decisión del Consejo, la Comisión estará facultada para proponer una legislación destinada a tipificar como delito la incitación al odio y los delitos de odio a escala de la UE. Prestando especial atención a los marcos legislativos nacionales y en estrecha cooperación con los Estados miembros y el Parlamento Europeo, la Comisión propondrá una respuesta sólida a los desafíos que plantean en la UE, tanto hoy como en el futuro, la incitación al odio y los delitos de odio.

¹³⁸ Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo, DO L 88 de 31.3.2017, p. 6.