

# INFORME DE LA ECRI SOBRE ESPAÑA

(Sexto ciclo de supervisión)



**Adoptado el 2 de julio de 2025**

Publicado el 30 de octubre de 2025

Este documento es una traducción. En caso de duda, sírvase referirse a las versiones originales en inglés y francés.

## ÍNDICE

---

<b>PRÓLOGO .....</b>	<b>4</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>5</b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>8</b>
<b><i>I. IGUALDAD EFECTIVA Y ACCESO A LOS DERECHOS.....</i></b>	<b>8</b>
A. ORGANISMOS DE IGUALDAD .....	8
B. EDUCACIÓN INCLUSIVA .....	9
C. MIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR .....	11
D. IGUALDAD DE LAS PERSONAS LGBTI .....	12
<b><i>II. DISCURSO DE ODIO Y VIOLENCIA MOTIVADA POR EL ODIO.....</i></b>	<b>15</b>
A. DISCURSO DE ODIO .....	15
B. VIOLENCIA MOTIVADA POR EL ODIO.....	20
<b><i>III. INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN.....</i></b>	<b>23</b>
A. MIGRANTES .....	23
B. PERSONAS GITANAS.....	27
<b><i>IV. TEMAS ESPECÍFICOS DE ESPAÑA.....</i></b>	<b>31</b>
A. DATOS SOBRE LA IGUALDAD.....	31
B. LEGISLACIÓN CONTRA LA DISCRIMINACIÓN .....	32
C. ELABORACIÓN DE PERFILES RACIALES POR LOS FUNCIONARIOS DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD.....	33
<b>RECOMENDACIONES DE SEGUIMIENTO PROVISIONAL.....</b>	<b>35</b>
<b>LISTA DE RECOMENDACIONES.....</b>	<b>36</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>39</b>
<b>ANEXO: PUNTO DE VISTA DEL GOBIERNO.....</b>	<b>47</b>

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), establecida por el Consejo de Europa, es un organismo independiente encargado de velar por el respeto de los derechos humanos especializado en cuestiones relativas a la lucha contra el racismo, la discriminación (por motivos de “raza”, origen étnico/nacional, color, ciudadanía, religión, idioma, orientación sexual e identidad de género), la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia. Está integrada por miembros independientes e imparciales designados por su autoridad moral y sus conocimientos especializados reconocidos contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia.

En el marco de sus actividades estatutarias, la ECRI lleva a cabo una labor de supervisión en los países, analizando la situación en cada uno de los Estados miembros del Consejo de Europa en lo que respecta al racismo y la intolerancia, y elabora sugerencias y propuestas para hacer frente a los problemas detectados.

La labor de supervisión de la ECRI en los países trata a todos los Estados miembros por igual. Tiene lugar en ciclos de cinco años. Los informes de la primera ronda se concluyeron a finales de 1998, los de la segunda ronda a finales de 2002, los de la tercera ronda a finales de 2007, los de la cuarta ronda a principios de 2014, y los de la quinta ronda a finales de 2019. Los trabajos relativos a los informes de la sexta ronda comenzaron a finales de 2018.

Los métodos de trabajo para la preparación de los informes conllevan análisis documentales, una visita al país en cuestión, y a continuación un diálogo confidencial con las autoridades nacionales.

Los informes de la ECRI no son el resultado de investigaciones o de pruebas obtenidas de los testigos. Son análisis basados en la información recopilada de muy diversas fuentes. Los estudios documentales se basan en numerosas fuentes escritas nacionales e internacionales. La visita *in situ* brinda la oportunidad de entrevistarse con las partes directamente interesadas (tanto gubernamentales como no gubernamentales) con miras a recopilar información detallada. El proceso de diálogo confidencial con las autoridades nacionales permite a estas últimas formular comentarios, si lo consideran necesario, sobre el proyecto de informe, con objeto de corregir cualquier posible error factual que este pudiera contener. Al final del diálogo, las autoridades nacionales pueden solicitar, si lo desean, que sus puntos de vista se anexen al informe final de la ECRI.

Los informes por países de la sexta ronda se centran en tres temas comunes a todos los Estados miembros: 1) la igualdad efectiva y el acceso a los derechos; 2) el discurso de odio y la violencia motivada por el odio, y 3) la integración y la inclusión, así como una serie de temas específicos de cada país.

En el marco del sexto ciclo, se solicita nuevamente que se apliquen con carácter prioritario dos recomendaciones específicas elegidas entre las formuladas en el informe. La ECRI llevará a cabo un proceso de seguimiento provisional de estas dos recomendaciones antes de dos años a partir de la publicación del presente informe.

**El informe que figura a continuación fue redactado por la ECRI bajo su propia responsabilidad. Salvo que se indique lo contrario, contempla la situación hasta el 20 de marzo de 2025; por regla general, las novedades desde esa fecha no están cubiertas en el análisis que se presenta a continuación, ni se tienen en cuenta en las conclusiones y propuestas contenidas en el mismo.**

**Desde la adopción del quinto informe de la ECRI sobre España, el 5 de diciembre de 2017, se han realizado progresos y se han establecido buenas prácticas en una serie de ámbitos.**

Se ha adoptado una nueva Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Esta prevé el establecimiento de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación. Se espera que este nuevo organismo de igualdad cumpla ampliamente los requisitos de la Recomendación de política general núm. 2 revisada de la ECRI sobre los organismos de igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional.

También se ha adoptado una nueva legislación en el ámbito de la igualdad de las personas LGBTI. Entre otras cosas, esta ha facilitado el proceso de reconocimiento legal de género y ha introducido la prohibición legal de la realización y promoción de toda práctica encaminada a “modificar” la orientación sexual o la identidad de género de una persona.

En el ámbito de la lucha contra el discurso de odio, personalidades políticas de alto nivel han participado con frecuencia en la labor encaminada a combatir el discurso de odio, pronunciándose en contra de todas las formas de racismo e intolerancia, y se han realizado esfuerzos para luchar contra el discurso de odio en línea, inclusive mediante la adopción del Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea.

Se han adoptado algunas medidas con miras a fortalecer la capacidad de los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad y los fiscales para responder a los delitos de odio. Entre ellas figuran el establecimiento de la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio, y la creación del puesto de Fiscal de Sala Coordinador contra los Delitos de Odio y Discriminación, así como los esfuerzos encaminados a garantizar que los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad y los fiscales

reciban formación inicial y continua sobre temas relacionados con los delitos de odio.

En el ámbito de la integración y la inclusión de las personas migrantes, se han realizado esfuerzos considerables para integrar a los niños y niñas ucranianos en las escuelas tras su llegada después de febrero de 2022 como consecuencia de la guerra de agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania.

También se han realizado progresos en relación con la educación de los niños y niñas gitanos, incluyendo las iniciativas emprendidas por las organizaciones de la sociedad civil centradas en prestar apoyo adaptado a los niños y niñas gitanos, a sus familias y a las escuelas.

Las autoridades locales y autonómicas han llevado a cabo algunas iniciativas encaminadas a sensibilizar y a prestar asistencia a las víctimas de discriminación, en particular mediante la creación y administración de oficinas locales para la no discriminación.

**La ECRI acoge con agrado estos avances en España. Sin embargo, a pesar de los progresos realizados, preocupan algunas cuestiones.**

A pesar del vencimiento del plazo de seis meses previsto en la legislación, aún no se ha establecido la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación.

Las personas LGBTI continúan enfrentándose a prejuicios y siendo objeto de discriminación en su vida cotidiana, y el acceso a los tratamientos de afirmación de género sigue planteando problemas.

El discurso de odio persiste especialmente en el discurso político y en línea, y va dirigido fundamentalmente a las personas gitanas, migrantes, musulmanas y afrodescendientes. También se ha observado un incremento del discurso de odio contra las personas judías y las personas trans. A pesar de la colaboración regular entre las autoridades y las plataformas de redes sociales, las plataformas no

siempre han adoptado medidas rápidas y adecuadas y, al parecer, algunas de ellas no toman suficientes medidas contra la proliferación del discurso de odio.

La escasez de denuncias de delitos de odio sigue siendo un gran problema, motivado entre otras cosas, según se informa, por la falta de confianza en el sistema judicial por parte de las víctimas y los grupos que corren un mayor riesgo.

En lo que respecta a la integración y la inclusión de las personas migrantes, no existe una coordinación efectiva de las políticas entre los niveles nacional, autonómico y local. Uno de los grupos de migrantes más vulnerables son los jóvenes que llegaron a España como niños y niñas no acompañados. Cuando alcanzan la edad de 18 años, a menudo se encuentran en una situación precaria, al tener dificultades para hallar un empleo y una vivienda.

Se dice que las personas gitanas son una de las comunidades más marginadas del país. Los esfuerzos para lograr la inclusión de las personas gitanas están muy influidos por las controversias políticas o los desacuerdos entre diferentes niveles de gobierno o entre los partidos políticos, lo que conduce a una falta de continuidad y de atención. Los niños y niñas gitanos siguen enfrentándose a retos considerables en las escuelas, y registran una elevada tasa de fracaso escolar y de abandono escolar, y un bajo nivel educativo. También se incorporan a la educación más tarde que otros niños y niñas y a menudo estudian en escuelas segregadas.

Existen informes acerca de la elaboración de perfiles raciales por parte de los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad, dirigidos especialmente a las personas migrantes, las personas de origen extranjero, las personas afrodescendientes y las personas gitanas.

**En el presente informe, la ECRI pide que las autoridades adopten medidas**

**en una serie de ámbitos, y formula una serie de recomendaciones, incluidas las que figuran a continuación.**

Las autoridades deberían adoptar las medidas necesarias para garantizar que se establezca sin más demora la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, y que esta cuente con el personal necesario, esté debidamente financiada y esté plenamente operativa, en consonancia con la Recomendación de política general núm. 2 revisada de la ECRI sobre los organismos de igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional. Las organizaciones de la sociedad civil deberían participar en el proceso de selección del Presidente de la Autoridad Independiente.\*

En lo que respecta a la igualdad de las personas LGBTI, las autoridades deberían intensificar sus esfuerzos a fin de garantizar, en la medida de lo posible, que las personas trans tengan acceso seguro, asequible y rápido al tratamiento necesario de afirmación de género.

Las autoridades deberían redoblar sus esfuerzos encaminados a combatir el discurso de odio en línea: i) fortaleciendo continuamente los mecanismos para denunciar ante las autoridades públicas y los actores privados los casos de discurso de odio en línea, y sensibilizando en mayor grado al público en general y a los grupos que preocupan a la ECRI; ii) utilizando todos los medios disponibles para garantizar que las plataformas de redes sociales cumplan la legislación sobre la moderación de contenidos y la eliminación del discurso de odio, y iii) fomentando las relaciones entre las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y las plataformas de redes sociales.

Las autoridades deberían consultar con una gran diversidad de organizaciones de la sociedad civil y los miembros de los grupos que preocupan a la ECRI, a

---

\* Las recomendaciones contenidas en este párrafo serán objeto de un seguimiento provisional por la ECRI a más

tardar dos años después de la publicación del presente informe.

fin de tomar medidas específicas encaminadas a combatir la escasez de denuncias de delitos de odio racistas y motivados por la LGTBI-fobia. Dichas medidas deberían incluir actividades de sensibilización acerca de los derechos de las víctimas y las vías de recurso y de reparación disponibles, facilitar apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que prestan asistencia jurídica a las víctimas, y la mejora del dialogo y la cooperación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad y los grupos que preocupan a la ECRI, como las personas de origen extranjero (en particular las personas migrantes), las personas afrodescendientes y musulmanas, las personas LGBTI y las personas gitanas.

En el ámbito de la integración y la inclusión de las personas migrantes, las autoridades deberían adoptar medidas firmes en todo el país para que los jóvenes migrantes que llegaron a España como niños y niñas no acompañados realicen una transición sin obstáculos del sistema de protección de la infancia a la vida adulta independiente, inclusive elaborando programas de inclusión específicos a fin de ayudarles a encontrar una vivienda adecuada, a completar su educación y a encontrar un empleo.

En lo referente a la inclusión de las personas gitanas, las autoridades

deberían emprender una iniciativa urgente, a largo plazo y dotada de recursos suficientes a fin de mejorar el nivel educativo de las personas gitanas, en particular: i) apoyando la matriculación de los niños y niñas gitanos en la educación temprana no obligatoria; ii) prestando apoyo específico al alumnado gitano, a sus familias y a las escuelas, durante la educación primaria y secundaria, a fin de reducir las brechas de rendimiento escolar y las tasas de abandono escolar, especialmente estableciendo medidas de apoyo orientadas específicamente al alumnado gitano de entre 14 y 16 años, y iii) aumentando los recursos destinados a las escuelas y a la formación del profesorado que lleva a cabo proyectos educativos específicos orientados al alumnado gitano.

Las autoridades deberían introducir un sistema efectivo de registro de los controles de identidad efectuados por los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad, como parte de una política encaminada a detectar y combatir toda práctica de elaboración de perfiles raciales que afectan en particular a las personas afrodescendientes, las personas migrantes y las personas de origen migratorio, así como a las personas gitanas.<sup>†</sup>

---

<sup>†</sup> Las recomendaciones contenidas en este párrafo serán objeto de un seguimiento provisional por la ECRI a más

tardar dos años después de la publicación del presente informe.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### I. IGUALDAD EFECTIVA Y ACCESO A LOS DERECHOS

#### A. Organismos de igualdad<sup>1</sup>

1. En su quinto informe sobre España (párr. 27), la ECRI recomendó a las autoridades que adoptaran medidas con carácter urgente para crear un organismo independiente de igualdad o para asegurar que el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE) sea totalmente independiente y tenga las competencias y facultades indicadas en la Recomendación de política general núm. 2 revisada de la ECRI sobre los organismos de promoción de la igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional. Por lo tanto, la ECRI acoge con agrado la adopción de la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, de 2022 (Ley 15/2022), que prevé el establecimiento de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación.<sup>2</sup>
2. La Autoridad Independiente tendrá su propia personalidad jurídica y gozará de autonomía funcional e independencia del Gobierno, con el mandato de promover y proteger la igualdad de trato y la no discriminación por diversos motivos. Proporcionará apoyo y orientación a las víctimas de discriminación, gestionará las denuncias de discriminación, impondrá sanciones administrativas, facilitará la mediación (con exclusión de las controversias penales o laborales), iniciará investigaciones de casos graves de discriminación y emprenderá acciones legales. También emitirá opiniones sobre leyes pertinentes, elaborará informes periódicos de supervisión y participará en comités consultivos pertinentes.<sup>3</sup> La ECRI indica que, al menos desde un punto de vista formal, se espera que la Autoridad Independiente cumpla en gran medida los requisitos de la Recomendación de política general núm. 2 revisada de la ECRI.
3. Sin embargo, la ECRI lamenta que la Autoridad Independiente aún no se haya establecido a pesar de haber vencido, en enero de 2023, el plazo de seis meses establecido en la legislación.<sup>4</sup> Las autoridades españolas informaron a la ECRI sobre sus esfuerzos continuos para abordar esta situación. Los siguientes pasos son la selección y el nombramiento del Presidente de la Autoridad Independiente,<sup>5</sup> la elaboración y aprobación de su reglamento interno y del marco operativo, y la asignación de su presupuesto y la dotación de personal.<sup>6</sup> No existe un proceso formalizado a través del cual las organizaciones que representan a los grupos más expuestos a la discriminación y la intolerancia, o que colaboran con ellos, puedan participar en la selección del Presidente.
4. La ECRI recomienda que las autoridades adopten las medidas necesarias con carácter prioritario para garantizar que se establezca sin más demora la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación y que esta cuente con el personal necesario, esté debidamente financiada y esté plenamente operativa, en consonancia con la Recomendación de política general núm. 2 revisada de la ECRI sobre los organismos de promoción de la igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional. Las organizaciones de la sociedad civil deberían participar en el proceso de selección del Presidente de la Autoridad Independiente.

<sup>1</sup> La expresión “organismos especializados nacionales” se actualizó por “organismos de promoción de la igualdad” en la Recomendación de política general núm. 2 de la ECRI, que se publicó el 27 de febrero de 2018.

<sup>2</sup> Véase, en particular, el título III de la [Ley 15/2022](#).

<sup>3</sup> Véanse, en particular, los artículos 40-41 de la Ley 15/2022.

<sup>4</sup> Disposición adicional primera de la Ley 15/2022.

<sup>5</sup> El Presidente de la Autoridad Independiente será nombrado por el Gobierno mediante Real Decreto, a reserva de la aprobación por mayoría absoluta ante la Comisión pertinente del Congreso de los Diputados.

<sup>6</sup> Véanse, respectivamente, los artículos 41 y 42 y la Disposición adicional primera de la Ley 15/2022.



5. Si bien no ha sido, en rigor, un organismo de igualdad,<sup>7</sup> la ECRI toma nota con satisfacción de la labor realizada por el CEDRE. En particular, el CEDRE financia y coordina el Servicio de Asistencia a las Víctimas, que está disponible en persona a través de una red de 23 oficinas, así como por teléfono y por correo electrónico. El Servicio proporciona apoyo y asesoramiento a las personas que han sido objeto de discriminación debido a su origen racial o étnico.<sup>8</sup> Las campañas de sensibilización y las recomendaciones formuladas por el CEDRE también pueden tener un impacto positivo en el ámbito de la igualdad.<sup>9</sup> La ECRI acoge con agrado el considerable incremento del presupuesto del CEDRE en los últimos años y considera una **buena práctica** la gestión del Servicio de Asistencia a las Víctimas, que se lleva a cabo en cooperación con algunas ONG.<sup>10</sup> Al mismo tiempo, toma nota de que el alcance de la labor del CEDRE tendrá que redefinirse cuando se establezca el nuevo organismo de igualdad.<sup>11</sup>
6. Si bien no desempeña la función de un organismo de igualdad, el Defensor del Pueblo es una institución independiente consagrada en la Constitución para la promoción y protección de los derechos humanos y la supervisión de la actividad de las administraciones públicas, en particular en el ámbito de la igualdad y la no discriminación.<sup>12</sup> Ha actuado en varios casos individuales y ha investigado cuestiones generales en este ámbito.<sup>13</sup> A la luz de los recientes cambios legislativos y de la coexistencia de varios organismos con mandatos en el ámbito de la igualdad y la no discriminación, la ECRI invita a las autoridades a fomentar la cooperación y la complementariedad entre ellos, respetando al mismo tiempo su independencia, y a sensibilizar en mayor grado acerca de estos organismos y de los mecanismos de denuncia disponibles.<sup>14</sup>

## **B. Educación inclusiva<sup>15</sup>**

7. La ECRI toma nota de que, en España, los programas de estudios se implantan al nivel de las Comunidades Autónomas,<sup>16</sup> a condición de que cumplan los requisitos mínimos establecidos a nivel nacional,<sup>17</sup> y de que las escuelas tienen un alto nivel de autonomía para su puesta en práctica. Así, el nivel de enseñanza sobre los derechos humanos, incluida la educación sobre la diversidad, puede

---

<sup>7</sup> El CEDRE realiza su actividad bajo la responsabilidad del Ministerio de Igualdad. Para más información sobre el CEDRE, véase: ECRI (2018a): párrs. 23-25; Red europea de expertos jurídicos en materia de igualdad de género y no discriminación (2024a): págs. 105-120.

<sup>8</sup> En 2023, el Servicio de Asistencia a las Víctimas recibió 2.582 casos de discriminación en toda España. Véase: CEDRE (2024): pág. 8.

<sup>9</sup> CEDRE (2023a).

<sup>10</sup> En 2022, el Gobierno aumentó considerablemente los recursos del CEDRE, que pasaron de aproximadamente 400.000 euros a 1,2 millones de euros.

<sup>11</sup> Las autoridades comunicaron a la ECRI que el Ministerio de Igualdad ha elaborado un nuevo proyecto de ley sobre el CEDER a fin de adaptar sus competencias y su composición tras la creación de la nueva Autoridad Independiente.

<sup>12</sup> Este organismo también es la Institución Nacional de Derechos Humanos. Véase: GANHRI (2024): págs. 34-36.

<sup>13</sup> Defensor del Pueblo (2024): págs. 184-192.

<sup>14</sup> Solo el 20 por ciento de las personas encuestadas por el CEDRE en 2020 conocía las entidades que abordaban las cuestiones de discriminación. De estas, el 64 por ciento pudo nombrar ONG nacionales y solo el 18 por ciento conocía la existencia de organismos públicos. Véase CEDRE (2021a).

<sup>15</sup> Esta sección se centra en las políticas educativas que tienen por objeto combatir la exclusión y la marginación a través de una educación inclusiva concebida para todos, y crear una sociedad inclusiva que respete la diversidad de conformidad con las secciones II y III de la Recomendación de política general núm. 10 de la ECRI sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en la educación escolar y a través de ella. Se refiere a la educación para todos los niños y jóvenes. En el título de integración e inclusión se abordan medidas específicas para la educación de los migrantes y los niños pertenecientes a grupos minoritarios.

<sup>16</sup> En el presente informe, la expresiones “comunidades autónomas” y “regiones” se utilizan indistintamente.

<sup>17</sup> Véanse el Real Decreto [157/2022, de 1 de marzo de 2022](#), por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, y el Real Decreto [217/2022, de 29 de marzo de 2022](#), por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria.

variar entre las diferentes Comunidades Autónomas y escuelas.<sup>18</sup> Las cuestiones relacionadas con los derechos humanos, la igualdad y la diversidad se abordan habitualmente en el curso “Educación en valores civiles y éticos” y se integran en otras asignaturas.

8. La ECRI toma nota de que se han realizado esfuerzos para incluir la enseñanza de la historia y la cultura judía y gitana en las escuelas españolas. Las autoridades han organizado eventos relacionados con la lucha contra el antisemitismo a través de la educación, y han colaborado con el Consejo Estatal del Pueblo Gitano a fin de elaborar materiales educativos sobre la historia de las personas gitanas y su contribución a la cultura española.<sup>19</sup> La ECRI considera que esas iniciativas son **prácticas prometedoras**.
9. Sin embargo, toma nota de que, debido al sistema de educación descentralizado, su nivel de implementación no es uniforme en las diferentes regiones y escuelas.<sup>20</sup> Además, los interlocutores de la ECRI señalaron una falta general de iniciativas sobre la enseñanza inclusiva de la historia de las personas afrodescendientes y musulmanas en España. Como consecuencia, la sociedad en general a menudo carece de conocimientos sobre la historia de esos grupos en particular, y sobre el impacto continuo del colonialismo y la esclavitud en las desigualdades estructurales que existen en España.<sup>21</sup> Esto puede contribuir a perpetuar los estereotipos y al sentimiento de que se excluye de los datos históricos de las personas que pertenecen a grupos que preocupan a la ECRI.<sup>22</sup>
10. La ECRI recomienda que las autoridades intensifiquen sus esfuerzos para garantizar que la educación escolar en todas las Comunidades Autónomas se utilice como una herramienta para abordar efectivamente los prejuicios raciales y de otro tipo y los estereotipos, y contribuya a mejorar la convivencia en un mundo intercultural. En particular, estas deberían fortalecer la igualdad y la enseñanza de la historia de tal manera que abarque las dimensiones históricas del racismo y las desigualdades, con inclusión del colonialismo, la esclavitud, y la historia y la cultura de diferentes grupos étnicos y religiosos que viven en España. Al desarrollar este tipo de formación, las autoridades deberían colaborar con los representantes de los grupos que preocupan a la ECRI.
11. Según se informa, el acoso racista y motivado por LGBTI-fobia sigue siendo un problema en las escuelas españolas.<sup>23</sup> Si bien algunas Comunidades Autónomas han introducido la obligación de notificar incidentes de acoso a las autoridades autonómicas competentes, aparentemente no existe un sistema de recopilación de esos datos a escala nacional.<sup>24</sup> Las autoridades nacionales han adoptado

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, con respecto a la enseñanza sobre la igualdad de las personas LGBTI, IGLYO (2022): pág. 145.

<sup>19</sup> Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020) y (2021).

<sup>20</sup> Véase Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2017). Véase asimismo Asociación de Enseñantes con Gitanos (2023): pág. 29.

<sup>21</sup> En relación con esto, véase asimismo WGEPAD (2018): párrs. 42 y 72, y Asamblea General de las Naciones Unidas (2020), párr. 78.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2023a): págs. 57-58 y Observatorio del Consejo de Europa de la Enseñanza de la Historia (2024): pág. 79.

<sup>23</sup> En una encuesta realizada en 2023 por la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) de la Unión Europea, el 66 por ciento de las personas LGBTI encuestadas en España indicaron que se les había ridiculizado, y habían sido objeto de burlas, insultos o amenazas durante su educación escolar debido por el hecho de pertenecer al colectivo LGBTI, lo cual constituye un incremento en comparación con el 49 por ciento de los encuestados en 2019 (FRA (2024e): pág. 59). Otro estudio indicó que el 58 por ciento de estudiantes trans habían experimentado alguna forma de transfobia durante sus años escolares (como insultos, acoso, amenazas, ciberacoso y diferentes formas de violencia), y aproximadamente el 15 por ciento de dichos actos habían sido cometidos por docentes (FELGTBI+ (2019): pág. 22). En lo que respecta al acoso racista, un estudio realizado entre posibles víctimas de discriminación indicó que el 20,1 por ciento de las personas encuestadas que asistían a la escuela habían experimentado alguna forma de discriminación (un aumento del 12,5 por ciento en un estudio similar realizado en 2013) y el 14 por ciento había sido objeto de burlas, insultos y acoso por otros estudiantes por motivo de su origen étnico. El problema afectaba en particular a estudiantes de origen gitano, asiático oriental y africano no mediterráneo (CEDRE (2020): págs. 103-104).

<sup>24</sup> IGLYO (2022): pág. 145.

algunas medidas encaminadas a prestar apoyo a las víctimas de acoso escolar. Por ejemplo, promueven y respaldan un servicio de asistencia telefónica y en línea disponible 24 horas al día, 7 días a la semana, que proporciona orientación psicológica, social y jurídica a los profesionales de la educación y a las víctimas.<sup>25</sup> La ECRI considera que la gestión de esta línea de asistencia telefónica es una **práctica prometedora**, y encomia que se hagan públicos los datos sobre los incidentes notificados a la misma.<sup>26</sup>

12. Sin embargo, la ECRI toma nota de que la información sobre los servicios prestados por la línea de asistencia telefónica no puede sustituir un mecanismo integral de recopilación de datos sobre los incidentes que ocurren en todas las escuelas. La ECRI invita a las autoridades a establecer un sistema nacional integral de vigilancia de incidentes racistas y contra las personas LGBTI en las escuelas, recopilando datos sobre dichos casos, inclusive sobre los motivos específicos del acoso, y a elaborar respuestas más específicas al mismo.
13. De manera análoga, la ECRI acoge con agrado las iniciativas dirigidas a los docentes y encaminadas a combatir la LGBTI-fobia en las escuelas, en particular colaborando con las organizaciones de la sociedad civil al facilitar actividades de formación y de sensibilización.<sup>27</sup> Alienta a las autoridades a garantizar que dichas actividades se lleven a cabo en todas las Comunidades Autónomas y a concebir asimismo iniciativas similares que se centren en la prevención de la acoso y la discriminación racistas.

### **C. Migrantes en situación irregular**

14. Según Eurostat, en 2023 había 90.860 ciudadanos no comunitarios en situación irregular en España, mientras que, en 2022, se registraron 68.100 casos.<sup>28</sup> Sin embargo, según las estimaciones, el número de migrantes en situación irregular podría superar los 500.000.<sup>29</sup>
15. La ECRI acoge con agrado que, de conformidad con la legislación española, el acceso a la educación y la atención sanitaria se garantiza a todas las personas que residen en el país, con independencia de su condición migratoria. Sin embargo, especialmente en el ámbito de la atención sanitaria, la manera en que este acceso se materializa depende de las autoridades autonómicas, que pueden establecer condiciones adicionales, como el requisito de duración mínima de residencia.<sup>30</sup> Otros obstáculos para acceder a la atención sanitaria pueden incluir una falta de conocimiento por los profesionales de la salud de los procedimientos aplicables, las barreras del idioma,<sup>31</sup> problemas relativos al empadronamiento en los municipios,<sup>32</sup> y la falta de acceso a los servicios digitales necesarios para pedir

<sup>25</sup> El servicio está dirigido por la Fundación ANAR, y recibe apoyo y financiación de las autoridades. Véase también su [sitio web](#).

<sup>26</sup> En el año escolar 2021-2022, el servicio recibió informes sobre 2.296 casos calificados como posibles casos de acoso en las escuelas. De ellos, 159 casos (el 6,9 por ciento) se referían a estudiantes que podrían haber sido víctimas por el hecho de ser extranjeros o a los que podría percibirse como personas con “diferencias culturales”; 108 casos (el 4,7 por ciento) se consideraron relacionados con la orientación sexual, y 38 casos (el 1,7 por ciento) se consideraron relacionados con la identidad de género de las víctimas. Véase el Ministerio de Educación y Formación Profesional (2023): pág. 28.

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, Cogam (2023): pág. 8.

<sup>28</sup> En 2021, esta cifra ascendió a 30.615; en 2020 a 72.265, y en 2019 a 62.865 (Eurostat (2025)).

<sup>29</sup> AIDA (2024a): pág. 159.

<sup>30</sup> FISI (2024): pág. 26. Véase asimismo Consejo de Europa, Comisario para los Derechos Humanos (2023): párrs. 30-31.

<sup>31</sup> En este contexto, la ECRI acoge con agrado la información acerca de que algunos centros de salud, por ejemplo en [Madrid](#) y [Guadalajara](#), se benefician de la asistencia de mediadores culturales que prestan apoyo a los pacientes que no dominan el español.

<sup>32</sup> En España, todos los residentes, con independencia de su condición jurídica, tienen la obligación de estar empadronados en el municipio en el que residen. El empadronamiento les da acceso a los servicios, incluidos los prestados por el municipio. Para más información sobre los retos relacionados con este proceso, véase Ministerio de Sanidad (2022): págs. 6-8; CEAR (2023): pág. 6 y FISI (2024): págs. 28-29.

citas.<sup>33</sup> La ECRI invita a las autoridades a adoptar las medidas necesarias para superar dichos obstáculos y garantizar que el acceso efectivo a la atención sanitaria de emergencia y a otra atención sanitaria necesaria se conceda a las personas migrantes en situación irregular en todo el país.

16. Un aspecto positivo es que, al parecer, si bien no existen disposiciones legales que establezcan cortafuegos que prohíban a los profesionales médicos y de la educación denunciar a las personas migrantes en situación irregular a las autoridades de inmigración, en la práctica, en general, estas denuncias no tienen lugar.<sup>34</sup> No puede decirse lo mismo del acceso a la justicia. A pesar de las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo,<sup>35</sup> las personas migrantes en situación irregular que denuncian delitos cometidos contra ellas son sometidos a interrogatorios de manera rutinaria acerca de su situación legal, y pueden ser sancionadas por su situación irregular o deportadas. Esto conduce a la falta de voluntad para dirigirse a los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad, y contribuye al problema de la escasez de denuncias de delitos cometidos contra las personas migrantes en situación irregular.<sup>36</sup> La ECRI alienta a las autoridades a tomar medidas a la luz de las recomendaciones pertinentes del Defensor del Pueblo, y a garantizar procedimientos para la denuncia en condiciones de seguridad de todos los delitos cometidos contra las personas migrantes en situación irregular.
17. Muchos informes indican que las personas migrantes en situación irregular a menudo viven en condiciones paupérrimas en asentamientos informales, en los que no tienen acceso a servicios básicos y no reciben apoyo aparte de la asistencia humanitaria prestada por las organizaciones de la sociedad civil.<sup>37</sup> La ECRI invita a las autoridades a elaborar un marco que garantice el derecho a una vivienda de emergencia para las personas migrantes en situación irregular.
18. Las personas migrantes en situación irregular también se enfrentan a un alto riesgo de explotación laboral, especialmente en el ámbito del trabajo agrícola. A este respecto, se hace referencia a las recomendaciones formuladas por el Grupo de Expertos sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA) del Consejo de Europa.<sup>38</sup>

#### **D. Igualdad de las personas LGBTI<sup>39</sup>**

19. En el “Rainbow Europe Map” y el Índice para Europa de 2024, España ocupa el cuarto lugar de 49 países, con una puntuación global de 76,41%.<sup>40</sup> Desde el informe anterior de la ECRI sobre España, el avance más significativo en el marco jurídico se logró con la adopción de la Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGBTI, de 2023<sup>41</sup> (Ley 4/2023), que prohíbe la discriminación por motivos de orientación sexual, igualdad de género, expresión de género y características sexuales en esferas fundamentales de la vida. La ECRI acoge con particular satisfacción que, como recomendó en su quinto informe sobre España (párr. 99), la nueva ley

---

<sup>33</sup> AIDA (2024a): pág. 126; Médicos del Mundo (2024): págs. 12 y 20. Estos problemas se pusieron especialmente de manifiesto durante la pandemia de COVID-19. Véase Amnistía Internacional España (2021): págs. 49-53, y Newtral (2021, 25 de agosto).

<sup>34</sup> Véase, sin embargo, Defensor del Pueblo (2023): pág. 179, y Defensor del Pueblo (2022): págs. 163-165.

<sup>35</sup> Defensor del Pueblo (2024): págs. 186-187, y Defensor del Pueblo (2021b): pág. 300. Véase también Fiscalía General del Estado (2023b): pág. 7.

<sup>36</sup> Cuesta García, A., y Martínez Salguero, D. (2023): pág. 81. Véase asimismo PICUM (2022): págs. 19-23.

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo, Cruz Roja Española (2022): pág. 31, y Fundación Foessa (2023): págs. 4 y 6.

<sup>38</sup> Véanse en particular las conclusiones y recomendaciones contenidas en GRETA (2023): págs. 185 y 190.

<sup>39</sup> Para consultar la terminología, véase el [glosario](#) de la ECRI (disponible en inglés).

<sup>40</sup> ILGA Europe (2024b).

<sup>41</sup> [Ley 4/2023](#), de 28 de febrero 2023, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGBTI. La Ley entró en vigor el 2 de marzo de 2023.

también tenga por objeto facilitar el proceso de reconocimiento legal del género, que ya no exige un diagnóstico médico o prueba de tratamiento. También toma nota con satisfacción de que la Ley 4/2023 haya introducido la prohibición de llevar a cabo o promover prácticas encaminadas a “modificar” la orientación sexual o la identidad de género de una persona (denominadas prácticas de conversión).<sup>42</sup> La ECRI valora enormemente la adopción de esta nueva ley.

20. Según la Ley 4/2023, la política gubernamental relativa a la igualdad de las personas LGBTI debería establecerse en la Estrategia estatal para la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGBTI.<sup>43</sup> La Estrategia cuatrienal debe ser adoptada por el Gobierno tras la celebración de consultas con la sociedad civil y las Comunidades Autónomas, y tiene por objeto coordinar los esfuerzos encaminados a promover la igualdad de las personas LGBTI a nivel nacional y autonómico. Sin embargo, en el momento de la visita de la ECRI a España en 2024, el documento seguía en curso de elaboración. Lo mismo sucedió con el segundo documento de política previsto por la nueva ley – la Estrategia estatal para la inclusión social de las personas trans –, que debe contener medidas positivas para su adopción con el fin de promover y garantizar la igualdad de las personas trans, en particular en los ámbitos laboral, educativo, sanitario y de vivienda.<sup>44</sup> La ECRI alienta a las autoridades a intensificar sus esfuerzos tanto para adoptar estrategias nacionales como para garantizar su plena aplicación.
21. La ECRI lamenta constatar que las personas LGBTI siguen enfrentándose a prejuicios y siendo objeto de discriminación en su vida cotidiana. Según una encuesta realizada en 2023 a las personas LGBTI por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), el 53 por ciento de los encuestados de España habían experimentado, en los 12 meses antes de la encuesta, alguna forma de acoso por el hecho de pertenecer al colectivo LGBTI. El 37 por ciento de los encuestados señalaron que se sentían discriminados en el empleo, la atención sanitaria, la educación, la vivienda u otros ámbitos de la vida (en comparación con el 42 por ciento en 2019).<sup>45</sup> Al preguntarles sobre la discriminación en el empleo, el 19 por ciento de los encuestados declaró que había sido objeto de discriminación en el trabajo o cuando buscaba trabajo, y el 38 por ciento señaló que a menudo, o casi siempre, ocultaba en el trabajo su pertenencia al colectivo LGBTI.<sup>46</sup> El 66 por ciento de los encuestados consideraban que el nivel de prejuicios y de intolerancia contra las personas LGBTI en España había aumentado en los últimos cinco años.<sup>47</sup> El nivel de prejuicios, en particular en el empleo, parece ser más alto en lo que respecta a las personas trans e intersexuales.<sup>48</sup>
22. En este contexto, la ECRI acoge con agrado una nueva norma que obliga a todas las empresas con más de 50 trabajadores a adoptar medidas encaminadas a garantizar la igualdad de las personas LGBTI, incluida la adopción de protocolos para combatir la violencia y el acoso contra las personas LGBTI en el lugar de trabajo.<sup>49</sup> También acoge con satisfacción algunas iniciativas locales encaminadas

---

<sup>42</sup> En los últimos años, algunas organizaciones de la sociedad civil han notificado la práctica de llevar a cabo dichas prácticas. Véase ILGA Europe (2022): pág.132, e ILGA Europe (2023): pág.136.

<sup>43</sup> Artículo 10 de la [Ley 4/2023](#).

<sup>44</sup> Artículo 52 de la [Ley 4/2023](#).

<sup>45</sup> FRA (2024e): págs. 28 y 69.

<sup>46</sup> FRA (2024e): págs. 38 y 41.

<sup>47</sup> FRA (2024c): pág. 2, y FRA (2024e): pág. 81.

<sup>48</sup> Véase: Inclusion 4 All (2022): pág. 27, en lo que respecta a las personas trans, intersexuales y no binarias en Cataluña, y Ministerio de Igualdad (2022): págs. 49-51, en lo referente a las personas trans a nivel nacional.

<sup>49</sup> Artículo 15 de la [Ley 4/2023](#) y [Real Decreto 1026/2024](#), de 8 de octubre de 2024, por el que se desarrolla el conjunto planificado de las medidas para la igualdad y no discriminación de las personas LGBTI en las empresas. La Ley prevé asimismo que el Consejo de Participación de las Personas LGBTI – un órgano consultivo integrado por los representantes de la administración pública y la



a ayudar a los empleadores a crear un entorno de trabajo inclusivo para las personas trans,<sup>50</sup> las campañas nacionales que ponen de relieve la importancia de respetar la diversidad sexual y de género,<sup>51</sup> y el establecimiento de una línea de asistencia telefónica disponible 24 horas al día, 7 días a la semana, para prestar apoyo a las víctimas de discriminación por motivo de LGBTI-fobia.<sup>52</sup>

23. Durante la visita de la ECRI a España en 2024, se puso de manifiesto que, a pesar de algunos avances, incluido el establecimiento de centros de referencia para la atención sanitaria de las personas trans, el acceso a cuidados de afirmación de género sigue planteando retos. Los interlocutores con los que se entrevistó la delegación de la ECRI durante la visita indicaron que, si bien en la mayoría de las Comunidades Autónomas dicha atención sanitaria está cubierta por la sanidad pública, el número de centros de atención sanitaria especializados sigue siendo insuficiente, y el tiempo de espera para formas más complejas de tratamiento (en particular quirúrgico) puede ser de algunos años.
24. La ECRI recomienda que las autoridades intensifiquen sus esfuerzos para garantizar, en la medida de lo posible, que las personas trans tengan acceso seguro, asequible y oportuno al tratamiento necesario de afirmación de género.
25. En lo que respecta a las personas intersexuales, antes de 2023, al menos 13 Comunidades Autónomas habían adoptado disposiciones legales que prohibían las intervenciones médicas no consensuadas en personas menores intersexuales para modificar sus características sexuales (denominadas cirugías de normalización del sexo).<sup>53</sup> La Ley 4/2023 introdujo esta prohibición a nivel nacional, al prohibir toda práctica de modificación genital en personas menores de doce años, salvo en los casos en que las indicaciones médicas exijan lo contrario en aras de proteger su salud. Después de la edad de doce años, solo se permiten dichas prácticas si lo solicita la persona menor interesada.<sup>54</sup>
26. La nueva ley también obliga a las Administraciones públicas a impulsar la elaboración de protocolos de actuación para menores de edad intersexuales que garanticen su participación en el proceso de adopción de decisiones, así como la prestación de asesoramiento para menores de edad intersexuales y sus familias. Prevé asimismo la formación del personal de atención de salud. No obstante, según los interlocutores con los que se entrevistó la delegación de la ECRI durante la visita, el nivel de conocimientos sobre la salud intersexual entre los profesionales de la salud sigue variando considerablemente entre las distintas Comunidades Autónomas y centros médicos, y existe una falta general de asesoramiento y apoyo suficientes, especialmente para los padres y madres de menores intersexuales. En este contexto, la ECRI acoge con satisfacción algunas iniciativas encaminadas a aumentar los conocimientos sobre las personas intersexuales, incluida la organización de conferencias y eventos con motivo de la

---

sociedad civil, recopilará y difundirá las buenas prácticas encaminadas a garantizar la igualdad de las personas LGBTI en el lugar de trabajo.

<sup>50</sup> Véase, por ejemplo, una iniciativa emprendida por la ciudad de Madrid a fin de elaborar, en cooperación con la sociedad civil, una guía para las empresas (Ayuntamiento de Madrid (2020)). Las organizaciones de la sociedad civil también han emprendido algunas iniciativas con un objetivo similar. Por ejemplo, la Federación Estatal LGBTI+ dirige un programa titulado “[YesWeTrans](#)” parte del cual ayuda a las empresas a crear un entorno de trabajo inclusivo y seguro para trabajadores trans y les proporciona formación y apoyo.

<sup>51</sup> Véanse, por ejemplo, las campañas “[España es orgullosamente diferente](#)” y “[Diferentes es iguales](#)”, organizadas por el Ministerio de Igualdad.

<sup>52</sup> Para más información, véase Infobae (2023, 5 de julio); ElDiario.es (2023, 5 de julio). Del 5 julio de 2023 al 31 de agosto de 2024, la línea de asistencia telefónica fue contactada 14.933 veces (fundamentalmente a través de llamadas telefónicas, pero también de mensajes de chat y correos electrónicos) – véase Atenzia (2024): pág. 3.

<sup>53</sup> ILGA World (2023): págs. 84-87.

<sup>54</sup> Artículo 19 de la [Ley 4/2023](#). La violación de esta prohibición se considera una infracción administrativa grave y puede conducir a una multa de hasta 150.000 euros, la retirada de las subvenciones públicas o de contratos públicos, el cierre de la instalación que violó la prohibición o el cese de la actividad profesional de una persona durante un periodo de hasta tres años (artículos 79 y 80 de la [Ley núm. 4/2023](#)).

Jornada sobre Intersexualidades.<sup>55</sup> También toma nota con agrado de que, en 2023, las Islas Baleares adoptaron el primer protocolo de atención de salud de España, a fin de garantizar la atención de salud integral de las personas intersexuales.<sup>56</sup>

27. La ECRI recomienda que las autoridades sigan intensificando sus esfuerzos encaminados a proteger los derechos humanos de las personas intersexuales, en consonancia con la Recomendación de política general núm. 17 de la ECRI sobre prevención y lucha contra la intolerancia y la discriminación contra las personas LGBTI, garantizando que: i) todas las Comunidades Autónomas establezcan protocolos para la atención sanitaria de las personas intersexuales basados en su derecho a la integridad corporal y la diversidad; ii) profesionales de la salud reciban formación adecuada sobre la aplicación de dichos protocolos, y iii) las personas intersexuales y sus familias puedan acceder fácilmente a un asesoramiento adecuado.

## II. DISCURSO DE ODIO Y VIOLENCIA MOTIVADA POR EL ODIO

### A. Discurso de odio<sup>57</sup>

28. Desde 2020, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), que depende del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, hace seguimiento del discurso de odio en las plataformas de redes sociales.<sup>58</sup> Publica cada dos meses un boletín en el que indica los resultados de su labor de seguimiento, así como un informe anual detallado que comprende datos desglosados y análisis sobre el discurso de odio en línea. La ECRI acoge con agrado la labor del OBERAXE al recopilar y proporcionar datos oficiales, periódicos y desglosados sobre el discurso de odio en línea. Según el último informe anual del OBERAXE, de los 2.655 casos denunciados en 2023, el discurso de odio en las redes sociales estuvo dirigido fundamentalmente a las personas procedentes de África Septentrional (el 33,7 por ciento), las personas musulmanas (el 26,2 por ciento) y las personas afrodescendientes (el 23,7 por ciento).<sup>59</sup>
29. Los informes y encuestas sobre el discurso de odio contra las personas gitanas, también en línea, muestran que este fenómeno persiste. En 2023, la Fundación Secretariado Gitano (FSG) denunció 217 casos de este tipo, lo que representa un incremento en relación con los 189 casos registrados en 2022.<sup>60</sup> Una encuesta de la FRA ha revelado asimismo que, en los últimos años, el 39 por ciento de los encuestados gitanos ya había experimentado acoso motivado por el odio.<sup>61</sup> Además, según se informa, algunos medios de comunicación tradicionales y en línea han promovido una imagen estereotipada y despectiva de las personas gitanas en sus reportajes. En 2022, la FSG detectó 68 casos de este tipo relacionados con personas gitanas, en los que, por ejemplo, algunos periodistas subrayaron el origen étnico del autor de los hechos a pesar de no ser pertinente

---

<sup>55</sup> Véase, por ejemplo, la [información](#) sobre una conferencia organizada en 2022 por el Ministerio de Igualdad con la participación de la sociedad civil.

<sup>56</sup> El protocolo se basa en el principio de evitar intervenciones quirúrgicas innecesarias y prevé cuidados psicológicos y sociales para las personas intersexuales y sus familias. Véanse *Govern of les Illes Balears* (2023, 10 de enero), y *Europa Press* (2023, 30 de marzo).

<sup>57</sup> Véanse las definiciones de “discurso de odio” y de “delito de odio” en el [glosario](#) de la ECRI (disponible en inglés).

<sup>58</sup> El OBERAXE, entre otras cosas, tiene el mandato de analizar la situación del racismo y la xenofobia a través de encuestas, informes y estudios, de conformidad con las disposiciones del [Real Decreto 497/2020](#) y del [Real Decreto 216/2022](#).

<sup>59</sup> OBERAXE (2024): párrs. 21-25. Los [datos](#) provisionales muestran que, en 2024, el OBERAXE detectó 2.872 casos de discurso de odio en línea.

<sup>60</sup> FSG (2023a): págs. 14-15.

<sup>61</sup> El 39 por ciento de los encuestados gitanos indicaron que cinco años antes de la encuesta habían experimentado acoso por el hecho de ser gitanos. Véase: FRA (2023b). Véase asimismo FSG (2021), en lo que respecta a la situación durante la pandemia de COVID-19.



para los reportajes.<sup>62</sup> Esta práctica contribuye a perpetuar el antigitanismo en España, que algunas veces se manifiesta en episodios de violencia.<sup>63</sup> Durante su visita, la delegación de la ECRI también escuchó que el discurso de odio dirigido a las personas gitanas estaba generalizado en algunas secciones de comentarios de los medios de comunicación en línea, y que los medios informativos no moderaban y, en caso necesario, eliminaban, estos contenidos.<sup>64</sup>

30. De las conclusiones de la visita de la ECRI también se desprendió que el discurso de odio está dirigido a las personas migrantes, en particular los provenientes de África Septentrional. En concreto, los niños y niñas migrantes no acompañados son objeto de lenguaje agresivo explícito y se les describe como una amenaza para la seguridad pública.<sup>65</sup> A la ECRI le preocupa profundamente que el discurso político, en particular de los partidos políticos de extrema derecha, se apoye en gran medida en discursos divisivos y de odio contra las personas migrantes, por ejemplo, a través de la propagación de información errónea y de la desinformación que asocia a las personas migrantes con la delincuencia o con ser una carga para el sistema social.<sup>66</sup>
31. La ECRI también está alarmada por el discurso de odio contra las personas musulmanas en España, especialmente en las redes sociales y la esfera política. Los discursos contra las personas musulmanas a menudo recurren a discursos pseudohistóricos sobre la conquista árabe de España y contra lo que se denomina “islamización actual” del país, utilizando imágenes y textos que presentan a las personas musulmanas como una amenaza para la sociedad y la cultura españolas.<sup>67</sup>
32. Según se informa, el discurso de odio antisemita en España ha experimentado un fuerte incremento tras el atentado terrorista de Hamás perpetrado el 7 de octubre de 2023 y la guerra consiguiente de Israel en Gaza.<sup>68</sup> La comunidad judía ha expresado su preocupación por lo que considera un entorno cada vez más antisemita en las universidades españolas y en la esfera política.<sup>69</sup>
33. Las encuestas también indican un aumento en los últimos años de los incidentes motivados por la LGBTI-fobia. A la ECRI le preocupa en particular la información que indica un incremento del discurso de odio dirigido a las personas trans, que incita con frecuencia a la violencia y la discriminación.<sup>70</sup>
34. Al parecer, las personas afrodescendientes a menudo son objeto del discurso de odio en línea. Durante la visita de la ECRI a España en 2024, algunos interlocutores expresaron que esto refleja el racismo generalizado contra las personas negras en el país.<sup>71</sup> Según un estudio encomendado por el Ministerio de

---

<sup>62</sup> FSG (2023a): pág. 29.

<sup>63</sup> Véase: FSG (2023a): págs. 229-233, y CEDRE (2022).

<sup>64</sup> FSG (2023a): págs. 13-14.

<sup>65</sup> A los niños y niñas migrantes no acompañados a menudo se les describe como una amenaza para la sociedad (el 45 por ciento de los discursos dirigidos contra ellos), se les asocia con la inseguridad pública (el 65 por ciento) y son objeto de lenguaje agresivo explícito (el 52 por ciento). Véase OBERAXE (2024): pág. 36.

<sup>66</sup> El Español (2021, 20 de abril); La Sexta (2021, 20 de abril); El País (2021, 21 de abril), y El País (2021, 29 de octubre).

<sup>67</sup> Una cuarta parte del discurso de odio en línea notificado por el OBERAXE en 2023 era antimusulmán. Véase: OBERAXE (2024): pág. 24, y Observatorio Andalusi (2024), y Bayrakli y Hafez (eds.) (2023): págs. 518-547.

<sup>68</sup> Si bien solo representó el 4 por ciento de los casos en 2023, el OBERAXE señaló un incremento del discurso de odio antisemita en línea e indicó que el 41,4 por ciento de los contenidos dirigidos contra los judíos estaban vinculados con el conflicto en Oriente Medio. Véase: OBERAXE (2024): págs. 23-24, y Observatorio Antisemitismo (2024).

<sup>69</sup> Según la FRA, el 36 por ciento de los encuestados judíos en España señaló que habían experimentado acoso antisemita el año antes de la encuesta. Véase: FRA (2024d): págs. 1-2; Observatorio Antisemitismo (2024), y El Debate (2024, 8 de abril). Véase, en relación con esto: [ECRI's Statement on the rise of antisemitism in Europe as a result of the current conflict in the Middle East](#).

<sup>70</sup> ILGA Europe (2024a); Lambda (2024); Observatori contra l'LGTLBI-fòbia (2024); Arcópoli (2024), y FRA (2024b).

<sup>71</sup> El 23,7 por ciento de los discursos de odio en línea notificados por el OBERAXE en 2023 iban dirigidos a los afrodescendientes. Véase: OBERAXE (2024): págs. 23-24.

Igualdad, el 72 por ciento de las personas afrodescendientes indicaron que habían sido objeto de discriminación debido a su origen étnico o al color de su piel.<sup>72</sup>

### *Respuestas al discurso de odio*

35. En 2022, se adoptaron cambios legislativos que, tras su puesta en práctica, se espera que conduzcan a un marco más sólido contra el discurso de odio.<sup>73</sup> Por ejemplo, el antigitanismo se incluyó como un motivo independiente de discriminación y de los delitos de odio, iniciativa que fue acogida con suma satisfacción por las organizaciones de la sociedad civil.<sup>74</sup> También se ha previsto el establecimiento de un marco administrativo para abordar el discurso ofensivo o discriminatorio y los comportamientos que no alcanzan el umbral penal<sup>75</sup>, a través de la futura Autoridad Independiente (véase la sección I.A. del presente informe).
36. En el Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia (2023-2027), las autoridades se comprometen a combatir el discurso de odio, por ejemplo, fortaleciendo la capacidad de las autoridades locales, fomentando la adopción de estrategias locales y autonómicas, y promoviendo la sensibilización de los ciudadanos.<sup>76</sup> La ECRI acoge con agrado la adopción y puesta en práctica del “II Plan de Acción de lucha contra los delitos de odio (2022-2024)”, que incluía medidas para luchar contra el discurso de odio de naturaleza penal.<sup>77</sup> La ECRI alienta a las autoridades a consultar a los grupos que preocupan a la ECRI y a las organizaciones de la sociedad civil, y a lograr que participen en la elaboración y puesta en práctica del “III Plan de Acción de lucha contra los delitos de odio”, que debería incluir medidas enérgicas y concretas para prevenir y combatir el discurso de odio.<sup>78</sup>
37. La ECRI toma nota con satisfacción de que personalidades políticas de alto nivel, incluido el Presidente del Gobierno, participan con frecuencia en la labor encaminada a combatir el discurso de odio, por ejemplo, pronunciándose en contra de todas las formas de racismo e intolerancia. La ECRI alienta a las autoridades, a través de los representantes de alto nivel y de otros funcionarios públicos, a seguir adoptando una actitud rápida, firme y pública contra el racismo y el discurso de odio motivado por la LGBTI-fobia, y a reaccionar contra la expresión de los mismos con firmes mensajes de crítica.<sup>79</sup>
38. En 2023, las organizaciones de la sociedad civil hicieron un llamamiento conjunto a los partidos políticos para que adoptaran un Pacto de Estado contra los

---

<sup>72</sup> Este porcentaje se refiere a los “negros africanos”, mientras que, para los latinoamericanos afrodescendientes, el porcentaje es del 74 por ciento. Véase: Ministerio de Igualdad (2025): pág. 61.

<sup>73</sup> Se hace referencia en particular a la [Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación 15/2022](#), la [Ley Orgánica 6/2022](#), y el Código Penal de España ([Ley Orgánica 10/1995](#)). Véase asimismo: Red europea de expertos jurídicos en materia de igualdad de género y no discriminación (2022).

<sup>74</sup> Si bien la discriminación y los delitos de odio contra las personas gitanas ya estaban prohibidos por motivo de “origen étnico”, las ONG gitanas habían instado a que se reconociera legalmente el “antigitanismo” como una forma diferenciada de racismo. La Fiscalía General del Estado también acogía con satisfacción este avance, considerándolo como un reconocimiento de la discriminación histórica a la que se enfrentan las personas gitanas en España y como una forma de mejorar la recopilación de datos y de proporcionar visibilidad jurídica y social a la cuestión. Véase: FSG (2022); Asociación de Enseñantes con Gitanos (2022), y Fiscalía General de Estado (2023a): pág. 971.

<sup>75</sup> El Código Penal de España, en su artículo 510, tipifica como delito la incitación al odio, la violencia o la discriminación contra personas o un grupo, por varios motivos protegidos. Las sanciones pueden comprender penas de prisión, multas y la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos. Si el acto tiene lugar en línea, las penas se impondrán en su mitad superior. El artículo 510 prevé asimismo la retirada de toda forma de discurso de odio considerada delito, incluidos los contenidos en línea.

<sup>76</sup> Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migración (2023b). El resumen del Marco Estratégico también está disponible en inglés.

<sup>77</sup> Ministerio del Interior (2022).

<sup>78</sup> Se notificó a la ECRI que el III Plan de Acción de lucha contra los delitos de odio (2025-2028), que comprende varias medidas contra el discurso de odio, inclusive en línea, se adoptó en marzo de 2025. Véase: Ministerio del Interior (2025).

<sup>79</sup> La ECRI se refiere a su Recomendación de política general núm. 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio, y a la Recomendación CM/Rec (2022)16 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la lucha contra el discurso de odio.

discursos de odio, centrándose en particular en erradicar el discurso de odio y discriminatorio en las esferas política y pública.<sup>80</sup> En septiembre de 2024, el Parlamento español estableció una Subcomisión relativa a la lucha contra los discursos de odio, con el objetivo de analizar la situación del discurso de odio en España.<sup>81</sup> La ECRI invita a las autoridades a alentar a todos los partidos políticos en España a firmar la Carta de los partidos políticos europeos por una sociedad no racista e inclusiva, aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en su Resolución 2443 (2022).<sup>82</sup>

39. En 2021, las autoridades adoptaron el Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea, que describe las medidas para la colaboración entre las autoridades públicas, las plataformas de internet y la sociedad civil, a fin de garantizar la rápida detección, denuncia y eliminación de los contenidos ofensivos en línea.<sup>83</sup> La ECRI considera que la adopción del Protocolo es una **buena práctica**.
40. Sin embargo, como ha señalado el OBERAXE, el discurso de odio sigue estando generalizado en las redes sociales y solo la mitad de los contenidos denunciados en 2024 fueron eliminados por las cinco plataformas supervisadas.<sup>84</sup> La ECRI reconoce la relación de colaboración entre las autoridades y las plataformas de redes sociales. Al mismo tiempo, es evidente que las plataformas no siempre adoptan medidas rápidas y adecuadas, y que, al parecer, algunas de ellas, no ponen suficientes barreras a la proliferación del discurso de odio.<sup>85</sup>
41. La ECRI recomienda que las autoridades intensifiquen sus esfuerzos para combatir el discurso de odio en línea: i) reforzando más aún los mecanismos de denuncia de casos de discurso de odio en línea a las autoridades públicas y los actores privados, y sensibilizando en mayor grado al público en general y a los grupos que preocupan a la ECRI; ii) utilizando todos los medios disponibles para garantizar que las plataformas de redes sociales cumplan plenamente la legislación sobre la moderación de los contenidos y la eliminación del discurso de odio, y iii) fomentando las relaciones entre las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y las plataformas de redes sociales.

#### *El papel de los medios de comunicación y la autorregulación*

42. La Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación exige que las autoridades públicas promuevan la adopción de acuerdos de autorregulación por los medios de comunicación a fin de velar por el cumplimiento de las obligaciones de no discriminación y de promover descripciones no estereotipadas de diferentes grupos.<sup>86</sup> La ECRI invita a las autoridades a fomentar la autorregulación en los medios de comunicación, sin que ello interfiera en su independencia, a fin de prevenir y combatir el discurso de odio, y a apoyar la organización de actividades de formación pertinentes dirigidas a los profesionales de los medios de comunicación sobre cómo reconocer y evitar el discurso de odio y reaccionar ante él.

---

<sup>80</sup> FELGTBI+ (2023).

<sup>81</sup> Parlamento Europeo (2024), y Europa Press (2024, 11 de septiembre).

<sup>82</sup> [Carta de los partidos políticos europeos para hacer realidad una sociedad no racista e inclusiva](#) (en inglés).

<sup>83</sup> Según este Protocolo, se ha establecido un canal de comunicación con miras a facilitar la notificación de las decisiones judiciales relacionadas con la retirada, el bloqueo o la restricción del acceso a contenidos ilícitos en línea. De conformidad con las autoridades, este proceso ha conducido a una ejecución más rápida de las decisiones judiciales. Véase: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021).

<sup>84</sup> Solo el 49,4 por ciento de los 2.655 incidentes fueron retirados en 2023 por las cinco plataformas (X, Facebook, Instagram, TikTok y Youtube) supervisadas por el OBERAXE. Véase: OBERAXE (2024): págs. 22-23.

<sup>85</sup> En 2023 sólo se eliminó el 31,5 por ciento de los contenidos en X notificados, el porcentaje más bajo en las cinco plataformas supervisadas. Véase: OBERAXE (2024): págs. 22-23, y Novact (2023).

<sup>86</sup> Artículo 22 de la [Ley 15/2022](#) integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

43. En 2021, la ONG Fundación Cepaim emprendió una campaña en la que instó a los medios informativos y a los periodistas a comprometerse a actuar de una manera ética en sus reportajes, evitando los estereotipos y combatiendo el discurso de odio.<sup>87</sup> La ECRI alienta a las autoridades a emprender o apoyar campañas similares.

#### *La lucha contra el discurso de odio en el deporte*

44. A la ECRI le preocupan profundamente los informes de discurso de odio en el deporte en España, que van dirigidos especialmente a los afrodescendientes. Un estudio reciente mostró que casi la mitad de los atletas encuestados habían sido testigos de discriminación racial mientras practicaban deportes.<sup>88</sup> La cuestión se ha planteado regularmente en el fútbol en particular.<sup>89</sup>
45. La Ley del Deporte en España prohíbe explícitamente el racismo y el discurso de odio durante los eventos deportivos. Prevé medidas disciplinarias, incluidas multas y prohibiciones de asistencia, contra las personas u organizaciones, y obliga a los organizadores de eventos a adoptar medidas de prevención.<sup>90</sup> La Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, establecida en virtud de la Ley del Deporte, vigila, investiga y sanciona los incidentes de racismo e intolerancia en los escenarios deportivos. Colabora con los organismos de las fuerzas y cuerpos de seguridad, las ligas deportivas y otras entidades. Al mismo tiempo, el Consejo Superior de Deportes promueve la aplicación de los códigos de conducta en las federaciones y clubes deportivos, a fin de prevenir y sancionar los actos racistas.<sup>91</sup>
46. La ECRI acoge con agrado las iniciativas conjuntas emprendidas por las autoridades y las entidades privadas en este ámbito, por ejemplo, La Liga, la primera división de fútbol profesional de España, firmó un acuerdo con las autoridades a fin de aunar esfuerzos para vigilar el discurso de odio en línea en el fútbol, mediante la utilización de su herramienta tecnológica.<sup>92</sup> Cuenta asimismo con un “Protocolo de denuncias”, que comprende el análisis y la remisión de los incidentes racistas a mecanismos adecuados, y ha contribuido a la imposición de sanciones al presentar pruebas a los fiscales.<sup>93</sup>
47. En junio de 2024, un tribunal español estableció la primera condena de la historia por insultos racistas durante un partido de fútbol.<sup>94</sup> Al tiempo que se reconocen las numerosas medidas adoptadas en este ámbito, la legislación y los mecanismos de sanción existentes no parecen utilizarse suficientemente y, según se informa, los incidentes racistas a menudo se trivializan, en particular cuando ocurren en los deportes de base o menos conocidos, al margen de la atención de los medios de comunicación.<sup>95</sup>

---

<sup>87</sup> Para más información sobre esta campaña (#CompromisoDesactiva), consúltese el [sitio web](#) de Fundación Cepaim.

<sup>88</sup> SOS Racismo (2024a): pág. 64.

<sup>89</sup> Un ejemplo de esto es el caso del jugador de fútbol brasileño Vinicius Jr., que ha sido objeto de varios episodios de racismo y de discurso de odio contra los negros tanto durante los partidos como en línea. Véase BBC (2023, 23 de mayo); NY Times (2023, 24 de octubre); CEDRE (2023b), y CONVIVE Fundación Cepaim (2024a): págs. 17-18.

<sup>90</sup> Véanse, por ejemplo, los artículos 3,h) y 869,e), así como la Disposición adicional primera de la [Ley del Deporte 39/2022](#). Además, la [Instrucción 8/2023](#) de la Secretaría de Estado de Seguridad cubre el papel que desempeña el Coordinador de Seguridad para prevenir el racismo, la xenofobia y la intolerancia en eventos públicos. El Coordinador de Seguridad es miembro de la organización policial encargada de dirigir, coordinar y organizar los servicios de seguridad en los eventos deportivos.

<sup>91</sup> Información sobre la [Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte](#) y el [Consejo Superior de Deportes](#).

<sup>92</sup> La Liga también cuenta con varias [iniciativas contra el racismo](#).

<sup>93</sup> [Protocolo de denuncias](#) de La Liga. Véase asimismo: BBC (2024, 10 de junio), y El País (2024, 16 de octubre).

<sup>94</sup> Véase: El País (2024, 10 de junio); CNN (2024, 11 de junio), y El País (2024, 26 de septiembre).

<sup>95</sup> SOS Racismo (2024a): págs. 96-101 y (2024b): págs. 30-31, y CEDRE (2023b).

48. La ECRI recomienda que las autoridades: i) garanticen que los incidentes racistas en el deporte se investiguen efectivamente y que se utilicen los mecanismos de sanción disponibles; ii) cooperen con las ligas y clubes deportivos y les alienten a adoptar y aplicar medidas autorregulatorias, disciplinarias y de sensibilización; iii) consulten a los grupos que preocupan a la ECRI, en particular a las personas afrodescendientes, y logren que participen en la elaboración y aplicación de medidas de política en este ámbito, y iv) organicen o financien campañas de sensibilización contra el racismo en el deporte a todos los niveles.

## **B. Violencia motivada por el odio**

49. Además de tipificar como delito el discurso de odio, el Código Penal español prevé circunstancias agravantes y una pena superior por cualquier delito motivado por el odio. También tipifica como delito el acoso y las amenazas motivadas por el odio, así como las actividades realizadas por asociaciones que promuevan o inciten al odio, la violencia o la discriminación.<sup>96</sup>
50. Desde el quinto informe de la ECRI sobre España, las autoridades han adoptado medidas significativas para prevenir y combatir los delitos de odio. La ECRI acoge con agrado, en particular, la creación de la Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio (ONDOD), que ha desempeñado un papel fundamental al poner en práctica planes de acción pertinentes.<sup>97</sup> Ha fomentado la mayor cooperación interinstitucional, ha publicado varias guías y protocolos, ha llevado a cabo investigaciones, ha coordinado actividades de formación destinadas a los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad, y ha fortalecido la cooperación con la sociedad civil y los socios internacionales. La ECRI considera esto una **buena práctica**.
51. La ECRI acoge asimismo con satisfacción la creación del puesto de Fiscal de Sala Coordinador contra los Delitos de Odio y Discriminación, que se encarga, entre otras cosas, de proporcionar orientación y coordinar a más de 80 fiscales especializados en este campo.<sup>98</sup> Cuando es pertinente, estos colaboran con los fiscales especializados en delitos cibernéticos. La ECRI considera que la creación del puesto de Fiscal de Sala Coordinador en este ámbito es una **buena práctica**.

### *Datos y escasez de denuncias*

52. La ONDOD publica informes anuales que contienen datos sobre los delitos de odio en España. En 2023, los organismos de las fuerzas y cuerpos de seguridad registraron 2.268 incidentes de odio, lo cual representa un aumento del 21 por ciento en relación con 2022. Los factores de odio más comunes estaban relacionados con “el racismo/la xenofobia” (856) y con la “orientación sexual y la identidad de género” (522), mientras que los tipos más comunes de incidentes registrados eran las “amenazas” (433), las “agresiones” (376) y la “incitación al odio” (200).<sup>99</sup> En lo que respecta al número de investigaciones emprendidas por los fiscales, esta cifra cayó de 236 en 2021 a 166 en 2022. La ECRI acoge con satisfacción el incremento de las condenas por delitos de odio, de 91 en 2021 a 152 en 2022.<sup>100</sup>
53. La ECRI acoge con agrado la recopilación y publicación de datos relativos a los delitos de odio. No obstante, durante la visita de la ECRI se observó que había incoherencias entre los datos obtenidos de diferentes organismos. Los fiscales

<sup>96</sup> Véanse, entre otros, los artículos 22, 170-1, 515-4, y 522-526 del Código Penal español ([Ley Orgánica 10/1995](#)).

<sup>97</sup> La ONDOD realiza su actividad dentro del Ministerio del Interior. Se hace referencia al [primer](#) y al [segundo](#) Plan de acción de lucha contra los delitos de odio.

<sup>98</sup> Para más información, consúltese la [página web](#) de la Fiscalía General del Estado. Véase la Disposición adicional quinta de la [Ley 15/2022](#) por la que se enmienda el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General del Estado.

<sup>99</sup> Ministerio del Interior (2024): págs. 12-13.

<sup>100</sup> Fiscalía General del Estado (2023a): págs. 985-991.



también pusieron de relieve dificultades para garantizar la vigilancia constante de los casos de delitos de odio durante su evolución, desde las denuncias iniciales hasta las resoluciones judiciales finales.<sup>101</sup> Además, los motivos no se distinguen o desglosan suficientemente. Por ejemplo, los casos se registran como motivados por “la orientación sexual y la identidad de género”, y por “el racismo/la xenofobia”, sin ningún tipo de diferenciación. Así, la ECRI alienta a las autoridades a establecer un sistema integral de recopilación de datos que proporcione una visión integrada y coherente de los incidentes de odio, con datos totalmente desglosados por categoría de delito, factor de odio específico, y seguimiento judicial y resultado. El público debería poder acceder fácilmente a estos datos.

54. Casi todos los interlocutores con los que la delegación de la ECRI se entrevistó durante su visita en 2024 consideraron que la escasez de denuncias era un problema importante en España. De conformidad con el CEDRE, la tasa de escasez de denuncias de incidentes racistas es del 82 por ciento.<sup>102</sup> Esto obedece, entre otras cosas, a una presunta falta de confianza en el sistema judicial y las instituciones públicas, al conocimiento insuficiente por las víctimas de sus derechos y las vías de recurso y reparación de que disponen, y a las barreras del idioma.<sup>103</sup> Según se informa, las personas migrantes, en particular provenientes de África Subsahariana y África Septentrional, se enfrentan a retos particulares a este respecto.<sup>104</sup>
55. En este contexto, la ECRI acoge con satisfacción las iniciativas emprendidas para luchar contra la escasez de denuncias. Por ejemplo, el Proyecto CISDO, dirigido por el OBERAXE, se centró en fortalecer la capacidad de los organismos de las fuerzas y cuerpos de seguridad a nivel nacional y local para responder a los delitos de odio, y trató de hacer frente a la escasez de denuncias mediante el fortalecimiento de la comunicación y la cooperación entre los organismos de las fuerzas y cuerpos de seguridad y la sociedad civil.<sup>105</sup> La ECRI considera esto una **buena práctica**.
56. Sin embargo, deberían redoblarse los esfuerzos encaminados a hacer frente a la escasez de denuncias de delitos de odio racistas y motivados por la LGBTI-fobia, en particular garantizando que las víctimas conozcan mejor sus derechos y las vías de recurso y reparación de que disponen, fortaleciendo más aún el apoyo a las víctimas de los delitos de odio, y mejorando la confianza de los grupos particularmente expuestos en los organismos de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Los esfuerzos encaminados a fomentar la contratación y la permanencia de una composición más diversa de funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad también podrían ser positivos a este respecto.
57. La ECRI recomienda que las autoridades consulten a una gran diversidad de organizaciones de la sociedad civil y a los miembros de los grupos que preocupan a la ECRI, a fin de adoptar medidas específicas encaminadas a luchar contra la escasez de denuncias de delitos de odio racistas y motivados por la LGBTI-fobia. Dichas medidas deberían incluir actividades de sensibilización acerca de los derechos de las víctimas y las vías de recurso y de reparación disponibles, el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que prestan asistencia jurídica a las víctimas, y la mejora del diálogo y la cooperación entre los organismos de las

---

<sup>101</sup> *ibíd.*

<sup>102</sup> CEDRE (2021a): págs. 205-211. También se hace referencia a las recomendaciones formuladas por el CEDRE a este respecto. Véase: CEDRE (2021b).

<sup>103</sup> CEDRE (2024a): pág. 18, Accem (2024): págs. 119-128, CEDRE (2023c): pág. 39, y Accem (2023): págs. 73-83.

<sup>104</sup> Véase: Accem (2023 y 2024). Según un estudio reciente, solo el 6 por ciento de las personas migrantes musulmanas denunciaron formalmente un incidente de islamofobia. Véase: Asociación Marroquí para la Integración de Inmigrantes (2024): págs. 98-110.

<sup>105</sup> El Proyecto CISDO Project (Cooperación interpolicial y social contra los delitos de odio) fue fundado por la Unión Europea y se llevó a cabo entre enero de 2023 y diciembre de 2024. Para más información, consúltese la [página web](#) específica del proyecto.

fuerzas y cuerpos de seguridad y los grupos que preocupan a la ECRI, como las personas afrodescendientes, las personas musulmanas, las personas LGBTI, las personas gitanas y los nacionales extranjeros (en particular los migrantes).

#### *Formación y orientación para los profesionales pertinentes*

58. Como parte de la puesta en práctica del “II Plan de Acción de lucha contra los delitos de odio (2022-2024)”, la Guardia Civil ha creado unidades especializadas encargadas de gestionar los delitos de odio, denominadas Equipos de Respuesta a los Delitos de Odio (Equipos REDO). Complementan la labor de otras unidades, especialmente en los casos complejos, y contribuyen a la sensibilización y formación en la Guardia Civil. Asimismo, la Policía Nacional ha establecido Equipos de Extremismo Violento y Odio (Equipos EVO), cuyo mandato es investigar los delitos de odio a nivel nacional y autonómico. La ECRI considera que el establecimiento de estas unidades especializadas es **una buena práctica**.
59. La ECRI acoge con agrado la adopción y revisión periódica del Protocolo de actuación para las fuerzas y cuerpos de seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación, revisado por última vez en 2023.<sup>106</sup> Este unifica y normaliza las normas para los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad en lo que respecta a la identificación, el registro y la clasificación de los incidentes de odio o discriminatorios. La ECRI también acoge con satisfacción la publicación por el Ministerio del Interior de la “Guía de actuación: Asistencia a víctimas y delitos de odio: Trauma y factores de estrés”, entre otras publicaciones.<sup>107</sup>
60. La Ley 4/2015 prevé la organización y las funciones de las oficinas de asistencia a las víctimas del delito (OAVD), que llevan a cabo una evaluación de las circunstancias y necesidades de las víctimas. La ECRI acoge con agrado la adopción de la “Guía de recomendaciones para las oficinas de asistencia a las víctimas del delito en el ámbito de la atención a las víctimas de delitos de odio”, así como de la “Guía de actuación con víctimas de delitos de odio con discapacidad del desarrollo”.<sup>108</sup>
61. En 2019, España puso en práctica el Programa de formación contra los delitos de odio para las fuerzas y cuerpos de seguridad (TAHCLE) de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH). Además, los miembros de la Guardia Civil y de la Policía Nacional reciben formación inicial y continua sobre temas relacionados con los delitos de odio.<sup>109</sup> La ECRI acoge con satisfacción el compromiso de las autoridades de seguir impartiendo formación inicial y continua a los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad sobre cuestiones relacionadas con los delitos de odio.
62. Los fiscales reciben formación inicial obligatoria sobre los delitos de odio y la discriminación. Los fiscales especializados en delitos de odio reciben formación adicional, mientras que otros fiscales pueden recibirla a título voluntario.<sup>110</sup> A su vez, el Consejo General del Poder Judicial imparte formación inicial obligatoria a jueces sobre el discurso de odio y los delitos de odio, y se ofrece formación adicional a título voluntario.<sup>111</sup>

---

<sup>106</sup> Ministerio del Interior (2023a).

<sup>107</sup> Ministerio del Interior (2023b).

<sup>108</sup> Las guías están disponibles en el [sitio web](#) de la ONDOD.

<sup>109</sup> Véase: OSCE-OIDDH (2024).

<sup>110</sup> Tras aprobar la oposición, se exige a los futuros fiscales que reciban formación sobre los delitos de odio y la discriminación mientras están en el Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia. Esta formación cubre cuestiones como el concepto de delitos de odio, análisis de los perfiles de las víctimas y los autores, un estudio sobre los delitos establecidos en el Código Penal, y orientaciones para la investigación y el enjuiciamiento.

<sup>111</sup> Para más información sobre los programas de estudios, consúltase [aquí](#).



63. La ECRI elogia a las autoridades por haber fortalecido considerablemente dichas iniciativas de formación en los últimos años. Sin embargo, la delegación de la ECRI escuchó de varios interlocutores, durante su visita a España en 2024, que seguía habiendo una necesidad apremiante de impartir más formación sobre los delitos de odio y la discriminación a los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad, los fiscales, los jueces y otros miembros del poder judicial. Por ejemplo, cabe señalar las sentencias de 2024 en las que se redujo la condena, o se exoneró al acusado, en los casos de agresiones sexuales contra niñas gitanas, alegándose que dichos actos formaban parte de la “cultura gitana”.<sup>112</sup> El CEDRE y las organizaciones de la sociedad civil consideraban que dichas resoluciones judiciales ponían de manifiesto la necesidad de impartir más formación a los actores del sistema de justicia penal y de combatir el antigitanismo y otras formas de racismo en España de una manera más efectiva.<sup>113</sup>
64. La ECRI recomienda que las autoridades garanticen que se imparta formación suficiente, práctica y adaptada sobre los delitos de odio en el marco de la formación inicial y continua destinada a los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad y a los fiscales. Sin perjuicio de su independencia, también debería impartirse más formación inicial y continua a los jueces. La sociedad civil y los grupos que preocupan a la ECRI deberían participar en la elaboración y, cuando sea posible, la puesta en práctica de dicha formación. En este contexto, debería tenerse debidamente en cuenta la Recomendación CM/Rec(2024)4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la lucha contra los delitos de odio.

### III. INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN

#### A. Migrantes

65. Según los datos recopilados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) el 1 de enero de 2024, había 6.502.282 personas extranjeras residentes en España, lo que representaba el 13,4 por ciento de la población.<sup>114</sup> En 2023, se presentaron 163.220 solicitudes de protección internacional. En el mismo periodo, se concedió el estatuto de refugiado a 7.330 personas y protección subsidiaria a 3.833 personas, y 41.487 personas recibieron protección por razones humanitarias.<sup>115</sup> Además, hasta el 30 de octubre de 2024, se concedieron permisos de residencia a 226.229 beneficiarios de protección temporal.<sup>116</sup>
66. A nivel nacional, el principal documento relacionado con las políticas de integración e inclusión de las personas migrantes es el Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión 2023-2027, que se centra en la inclusión de una serie de grupos, incluidos los solicitantes de asilo, los beneficiarios de protección internacional y las personas de origen migratorio.<sup>117</sup> El Marco Estratégico contiene medidas encaminadas a prevenir la discriminación en muchas esferas de la vida (entre ellas la educación, el empleo, la vivienda, la atención de salud y el deporte) y la inclusión activa. Sin embargo, no se han asignado recursos presupuestarios para la aplicación del Marco Estratégico, y el comité especial que debería evaluar su aplicación aún no se había establecido en el momento de la visita de la ECRI.

<sup>112</sup> En el momento de la visita en 2024, la Fiscalía estaba examinando las sentencias y considerando acciones al nivel de los fiscales a fin de evitar tales resultados. Para más información, véase: El País (2024, 30 de mayo); El País (2024, 29 de mayo), y La Vanguardia (2024, 30 de mayo).

<sup>113</sup> CEDRE (2024b) y FSG (2024).

<sup>114</sup> Instituto Nacional de Estadística (2024, 19 de diciembre). La cifra constituye un incremento del 6,78 por ciento en comparación con 2023. Para un análisis más detenido, véase Servicio Jesuita a Migrantes (2023).

<sup>115</sup> AIDA (2024a): pág. 8.

<sup>116</sup> Datos presentados por las autoridades. Esta cifra comprende a los ciudadanos y residentes ucranianos que abandonaron Ucrania después del 24 de febrero de 2022, pero también a los ciudadanos ucranianos en situación irregular en España antes de esa fecha y que pudieron acogerse al estatuto de protección temporal, como los familiares de esas personas. Véase asimismo AIDA (2024b): pág. 8.

<sup>117</sup> Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2023b).

Además, según los interlocutores con los que se entrevistó la ECRI durante su visita, el Marco Estratégico carece de indicadores suficientemente claros para supervisar su aplicación y no aborda el problema más urgente en lo que respecta a la inclusión de las personas migrantes, a saber, la mencionada falta de coordinación efectiva a escala nacional, autonómico y local, que, según se informa, conduce a diferentes normas y servicios para las personas migrantes, dependiendo de la región en la que residan.

67. A la ECRI le preocupa que la efectividad de las políticas de integración e inclusión de las personas migrantes se vea socavada por los discursos contra las personas migrantes difundidas por los medios de comunicación (véase el párrafo 30 más arriba).<sup>118</sup> Algunas veces, parece que dichos discursos también han conducido al acoso de los trabajadores de la sociedad civil que prestan apoyo a las personas migrantes, y también se utilizan en el discurso político para impedir el establecimiento de mecanismos de solidaridad entre las Comunidades Autónomas que permitirían un reparto más equitativo entre estas de las responsabilidades en cuanto a la aplicación de las políticas de integración e inclusión.<sup>119</sup>
68. La ECRI recomienda que las autoridades fortalezcan sus políticas de integración e inclusión orientadas a las personas migrantes, en particular: i) mejorando considerablemente la coordinación de las políticas aplicadas a nivel nacional, autonómico y local; ii) elaborando un sistema de indicadores a fin de medir el éxito de las políticas de integración e inclusión y, en caso necesario, de revisar sus objetivos; iii) garantizando que se asignen recursos presupuestarios adecuados a la aplicación de estas políticas a todos los niveles del Gobierno; iv) promoviendo espacios de consulta e intercambio en los que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que son activas en el ámbito de la integración y la inclusión, en particular las organizaciones dirigidas por migrantes, puedan discutir y detectar los retos, los logros obtenidos y las necesidades en relación con la aplicación de políticas interculturales. En este contexto, debería tenerse debidamente en cuenta la Recomendación CM/Rec(2022)10 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre políticas multinivel y gobernanza para la integración intercultural.
69. Durante la visita de la ECRI a España, se observó que, en general, no se proporcionaba información suficiente a las personas migrantes sobre el alcance de sus derechos y los procedimientos pertinentes. A fin de solucionar este problema, algunos municipios han establecido ventanillas únicas que proporcionan información y acceso a los procedimientos y servicios para las personas migrantes. Uno de los centros más antiguos de este tipo – el Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados (SAIER) – está establecido en Barcelona. El SAIER ofrece a las personas migrantes apoyo directo (como asesoramiento jurídico y asistencia social de emergencia), así como derivación a servicios especializados en la administración municipal y una red de organizaciones de la sociedad civil que ofrecen apoyo para la integración.<sup>120</sup> La ECRI considera que su funcionamiento es una **buena práctica**.
70. Según los datos proporcionados por el Gobierno, en el año escolar 2022-2023, el 11,4 por ciento de los niños y niñas matriculados en las escuelas españolas eran extranjeros. En promedio, los niños y niñas extranjeros abandonan el sistema

<sup>118</sup> Para más información sobre el vínculo entre dichos discursos y el nivel de solidaridad hacia las personas migrantes, que conduce, por ejemplo, al trato diferente dado a los ucranianos desplazados y a otros grupos de solicitantes de asilo y de refugiados, véase UNICEF España (2024): págs. 37-38. En relación con esto, se hace referencia a la [Declaración](#) sobre las consecuencias de la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania adoptada por la ECRI en su 88ª reunión plenaria (29 de marzo - 1 de abril de 2022).

<sup>119</sup> Véase, por ejemplo, EIDiario.es (2023, 26 de octubre) y EIDiario.es (2023, 7 de noviembre).

<sup>120</sup> En lo que respecta al alcance de las actividades del SAIER, véase Ajuntament de Barcelona – SAIER (2024).

educativo antes que los niños y niñas españoles.<sup>121</sup> También tienen dos veces más probabilidades de repetir curso en la escuela.<sup>122</sup> Por consiguiente, los jóvenes extranjeros tienen un nivel educativo considerablemente más bajo que sus homólogos españoles.<sup>123</sup> Los niños migrantes también se ven notablemente más afectados por algunas formas de segregación escolar *de facto*, con una concentración desproporcionada en algunas escuelas.<sup>124</sup>

71. Las Comunidades Autónomas y las escuelas tienen un alto grado de autonomía en cuanto a la manera en que organizan el apoyo lingüístico para los niños y niñas que no dominan suficientemente las lenguas de enseñanza.<sup>125</sup> Si bien algunas de ellas organizan clases preparatorias y ofrecen el apoyo de tutores especiales, otras no brindan suficiente apoyo.<sup>126</sup>
72. En este contexto, la ECRI valora los esfuerzos realizados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional para ayudar a las escuelas a integrar a los niños y niñas ucranianos desplazados que llegaron a España después de febrero de 2022 como consecuencia de la guerra de agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania. Dichas medidas incluían el aumento del número de clases de inmersión lingüística para los niños y niñas, y el empleo de personal de lengua ucraniana para que ayuden a los niños y niñas a realizar su transición a las escuelas españolas.<sup>127</sup> La ECRI también acoge con satisfacción la puesta en práctica del programa PROA+, que tiene por objeto apoyar a las escuelas con un alto porcentaje de estudiantes en situación de desventaja<sup>128</sup> y prevenir el abandono escolar temprano.<sup>129</sup> Si bien el programa no está dirigido únicamente a los niños y niñas migrantes, según los interlocutores que se entrevistaron con la delegación de la ECRI durante su visita a España, dicho programa tiene un impacto positivo en los resultados educativos de este grupo de niños y niñas, al proporcionarles orientación y recursos adicionales, incluidas actividades extraescolares y actividades orientadas a la inclusión de sus familias en la vida escolar y a la prevención del absentismo escolar. La ECRI invita a las autoridades a tomar nuevas medidas con miras a fortalecer el apoyo para los niños y niñas migrantes en todo el país en el ámbito de la educación, combatiendo además toda forma de segregación escolar y garantizando que los niños y niñas migrantes puedan alcanzar el nivel de idioma necesario para garantizar su éxito duradero en la escuela.

---

<sup>121</sup> Véase Comisión Europea (2024): pág. 4.

<sup>122</sup> OBERAXE (2022b): pág. 28.

<sup>123</sup> Por ejemplo, el porcentaje de jóvenes migrantes que finalizan estudios universitarios es mucho menor que el de sus homólogos españoles. Según los datos de 2023, el 39,4 por ciento de las personas extranjeras nacidas en la Unión Europea y el 32,5 por ciento de las personas no nacidas en la Unión Europea de edades comprendidas entre 25 y 34 años que residen en España habían finalizado estudios universitarios, mientras que este era el caso del 59,1 por ciento de los españoles. Comisión Europea (2024): pág. 4.

<sup>124</sup> Por ejemplo, durante el año escolar 2022-2023, solo en Cataluña, había 89 escuelas primarias y 10 escuelas secundarias en las que más del 50 por ciento de los estudiantes eran extranjeros, lo que constituía el 3,9 por ciento y el 0,9 por ciento de todas las escuelas de la región, respectivamente. Según se informa, debido a las medidas de lucha contra la segregación adoptadas por las autoridades autonómicas, este número está disminuyendo lentamente (Síndic de Greuges de Catalunya (2024): págs. 14-15). Véase asimismo FISl (2024): págs. 99-101; Ferrer, Á., Gortazar, L. (2021).

<sup>125</sup> Si bien el español es la principal lengua de la enseñanza, en algunas Comunidades Autónomas las clases se imparten en la lengua de la Comunidad Autónoma – vasco, gallego, valenciano o catalán. Véase Onsès-Segarra, J., S. Carrasco-Segovia, y J.M. Sancho-Gil (2023): pág. 6.

<sup>126</sup> AIDA (2024a): pág. 124, UNICEF España (2021): pág. 34.

<sup>127</sup> Se concedió prioridad en el empleo a los docentes ucranianos que llegaron a España después de febrero de 2022. Véase asimismo AIDA (2024b): pág. 13.

<sup>128</sup> Esto puede incluir a los niños y niñas con más necesidades en términos de formación lingüística y, más en general, a los niños y niñas provenientes de entornos socioeconómicos desfavorecidos.

<sup>129</sup> Para más información sobre este proyecto, véase [su página web](#). Véase asimismo FISl (2024): págs. 115-120.

73. Las personas migrantes en España se enfrentan a una tasa de desempleo más elevada que los ciudadanos españoles.<sup>130</sup> Al mismo tiempo, la ECRI acoge con satisfacción que las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil hayan emprendido algunas iniciativas encaminadas a apoyar a las personas migrantes que buscan empleo,<sup>131</sup> combatir los prejuicios,<sup>132</sup> y asociarse con empleadores privados en proyectos encaminados a orientar y emplear a los beneficiarios de protección internacional y a otras personas migrantes.<sup>133</sup>
74. Durante la visita de la ECRI a España también se observó que uno de los principales obstáculos para el empleo es la dificultad y los retrasos para obtener reconocimiento de las cualificaciones y diplomas extranjeros. Algunos interlocutores que se entrevistaron con la delegación de la ECRI indicaron que el procedimiento, cuya duración puede oscilar entre nueve meses y dos años,<sup>134</sup> es rígido y no prevé exenciones o soluciones alternativas para los refugiados y otros migrantes que no pueden presentar documentación completa relacionada con su educación.<sup>135</sup>
75. La ECRI recomienda que las autoridades adopten medidas para facilitar y acelerar el proceso de reconocimiento de los diplomas extranjeros y otras cualificaciones, a fin de mejorar la empleabilidad de los beneficiarios de protección internacional y otros migrantes. Dichas medidas podrían basarse en el proyecto “Pasaporte Europeo de Cualificaciones para Refugiados”, llevado a cabo por el Consejo de Europa y sus socios.
76. En el ámbito de la vivienda, la ECRI toma nota de que los solicitantes de asilo y los beneficiarios de protección internacional tienen derecho a una vivienda en el sistema de acogida durante un periodo de 18 o 24 meses (dependiendo de su situación) o a recibir apoyo financiero para alquilar una vivienda. Sin embargo, en la práctica, las capacidades del sistema de acogida no son suficientes.<sup>136</sup>
77. En principio, los beneficiarios de protección internacional y otros migrantes pueden acceder a una vivienda social. En muchas Comunidades Autónomas, dicho acceso depende, no obstante, de que la persona interesada sea residente de una Comunidad Autónoma o un municipio particular durante un periodo de tiempo determinado.<sup>137</sup> Según se informa, las personas migrantes también son objeto de discriminación en el mercado privado de viviendas de alquiler.<sup>138</sup> En este contexto, la ECRI toma nota con satisfacción de que las autoridades hayan emprendido una iniciativa para crear una plataforma en línea encaminada a facilitar apartamentos de alquiler a los beneficiarios de protección internacional y temporal que tienen derecho a recibir ayuda financiera con este fin,<sup>139</sup> y alienta enérgicamente a las

---

<sup>130</sup> Según los datos del último trimestre de 2023, la tasa de desempleo entre las personas extranjeras que viven en España ascendió al 14,79 por ciento para los hombres y al 20,22 por ciento para las mujeres, mientras que, para los nacionales españoles, la tasa de desempleo fue del 9,52 por ciento para los hombres y del 13,36 por ciento para las mujeres (FISI (2024): pág. 73). Para obtener información más detallada sobre el empleo de las personas migrantes, véase Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022). En lo que respecta a los factores que contribuyen al desempleo, véase Defensor del Pueblo (2021a), y CEAR (2023): págs. 18-19; para más información sobre el empleo de las personas de origen migratorio, véase asimismo OBERAXE (2022a).

<sup>131</sup> AIDA (2024a): págs. 142 y 170.

<sup>132</sup> Véase, por ejemplo, la campaña “Tents of hope by Accem: Murcia.com” (2023, 18 de mayo) [“Tents of hope”: una campaña para descubrir el valor que aportan las personas refugiadas al mercado laboral y a la sociedad.](#)

<sup>133</sup> AIDA (2024a): págs. 170 y 171.

<sup>134</sup> AIDA (2024a): pág. 171.

<sup>135</sup> Véase asimismo Defensor del Pueblo (2024): págs. 212-215.

<sup>136</sup> AIDA (2024a): págs. 103 y 111; Defensor del Pueblo (2023): pág. 54.

<sup>137</sup> Incluso hasta 10 años. Véase Provivienda (2022b); págs. 21-23 y 38-39.

<sup>138</sup> Véase, por ejemplo, Provivienda (2022a): págs. 41-50, y APDHA (2023): págs. 16-17 y 60-64.

<sup>139</sup> La plataforma TECHO está disponible [aquí](#). Véase asimismo AIDA (2024a): pág. 169, y Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022, 25 de octubre).

autoridades a intensificar sus esfuerzos para mejorar la situación de la vivienda de todas las personas migrantes, en particular elaborando programas integrales para apoyar soluciones de vivienda sostenibles, garantizando la estrecha cooperación entre las autoridades nacionales, autonómicas y locales, y colaborando con las agencias de alquiler, las asociaciones de propietarios de bienes inmuebles particulares y las comunidades locales para superar la discriminación y los prejuicios en el mercado de la vivienda.

78. Durante la visita de la ECRI se observó que uno de los grupos más vulnerables de migrantes son los jóvenes que llegaron a España como niños y niñas no acompañados. Hasta los 18 años permanecen en el sistema de protección de la infancia bajo la responsabilidad de las autoridades autonómicas. Cuando alcanzan la mayoría de edad, pierden el derecho a beneficiarse de este sistema y a menudo se encuentran en una situación precaria.<sup>140</sup> Si bien pueden obtener permisos de residencia y permanecer en España,<sup>141</sup> a menudo no han finalizado sus estudios y tienen dificultades para encontrar un empleo y una vivienda adecuada.<sup>142</sup> Algunas autoridades autonómicas y locales, por ejemplo, en Cataluña y el País Vasco, llevan a cabo programas concretos destinados a esta categoría específica de migrantes, inclusive ofreciéndoles una vivienda temporal y oportunidades educativas, y elaborando planes individuales para ayudarles a realizar la transición a la vida adulta.<sup>143</sup> A juicio de la ECRI, las autoridades a nivel nacional y en otras Comunidades Autónomas deberían apoyarse en estos ejemplos para hacer frente a la situación de jóvenes migrantes que llegaron a España como niños y niñas no acompañados.
79. La ECRI recomienda que las autoridades adopten medidas firmes en todo el país para garantizar que los jóvenes migrantes que llegaron a España como niños y niñas no acompañados puedan realizar la transición sin obstáculos del sistema de protección de la infancia a la vida adulta independiente, inclusive elaborando programas de inclusión específicos para ayudarles a obtener una vivienda adecuada, finalizar sus estudios y hallar un empleo.

## **B. Personas gitanas**

80. En 2025, España celebra el 600º aniversario de la llegada de las primeras personas gitanas a la península ibérica. En la actualidad, se estima que las personas gitanas representan el 1,5 por ciento de la población española.<sup>144</sup> La ECRI lamenta que, a pesar de los notables progresos realizados en los últimos decenios para lograr la inclusión de las personas gitanas, se considera que la comunidad gitana sigue siendo una de las más marginadas del país.<sup>145</sup>
81. En 2020, España adoptó la Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano (2021-2030). El Plan Operativo (2023-2026) indica las medidas concretas que se han de adoptar para lograr los objetivos establecidos en la Estrategia Nacional.<sup>146</sup>
82. La ECRI acoge con agrado el papel que desempeña el Consejo Estatal del Pueblo Gitano como una plataforma para la consulta y la colaboración entre el Gobierno y las organizaciones de personas gitanas, al ayudar a elaborar políticas sobre la inclusión. La Subdirección General de Servicios Sociales hace las veces de

---

<sup>140</sup> FISI (2024): págs. 63-65. Véase asimismo GRETA (2023): párr. 205.

<sup>141</sup> AIDA (2024a): pág. 123.

<sup>142</sup> Véase, por ejemplo, en lo que respecta a jóvenes migrantes que viven en asentamientos informales: Andalucía Acoge (2022): págs. 65-68.

<sup>143</sup> Para más información sobre esos programas, consúltense los sitios web de las autoridades competentes en [Cataluña](#) y un proyecto denominado [Observatorio de la Emancipación](#).

<sup>144</sup> Según una [estimación](#) no oficial, en España viven aproximadamente 750.000 gitanos.

<sup>145</sup> Véase, por ejemplo, la Comisión Europea (2023).

<sup>146</sup> Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (2021), (2023a).



Secretaría del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, que cuenta con un presupuesto específico, complementado con financiación y asistencia técnica de la Unión Europea.<sup>147</sup> La ECRI alienta a las autoridades a velar por que el Consejo Estatal del Pueblo Gitano cuente con los recursos necesarios, esté debidamente apoyado y conduzca a una contribución significativa a las políticas públicas pertinentes, incluidos los aspectos relacionados con el género.

83. La inclusión de las personas gitanas en España exige un enfoque coordinado en diversos niveles de gobierno.<sup>148</sup> Algunas Comunidades Autónomas han adoptado estrategias regionales para la inclusión de las personas gitanas.<sup>149</sup> Sin embargo, la delegación de la ECRI escuchó de los interlocutores con los que se entrevistó durante su visita en 2024 que los esfuerzos encaminados a lograr la inclusión de las personas gitanas están muy influidos por las controversias políticas o los desacuerdos entre diferentes niveles de gobierno o entre los partidos políticos, lo que conduce a una falta de continuidad y de atención. La ECRI alienta enérgicamente a las autoridades a mejorar la coordinación entre los niveles de gobernanza en España en el ámbito de la inclusión de las personas gitanas.
84. En el ámbito de la educación, la ECRI recuerda que, en el último decenio, se han realizado progresos considerables.<sup>150</sup> Algunas iniciativas centradas en la prestación de apoyo adaptado al alumnado gitano, a sus familias y a las escuelas, como el Programa Promociona llevado a cabo por la FSG, han demostrado tener efectos muy positivos.<sup>151</sup> La ECRI alienta a las autoridades a apoyarse en este y otros programas puestos en marcha por las organizaciones de la sociedad civil a fin de orientar y adaptar políticas públicas y a largo plazo sobre la inclusión de las personas gitanas que cuenten con los recursos necesarios.
85. Dicho esto, algunos informes indican que las personas gitanas se enfrentan a retos considerables en las escuelas, y registran altos niveles de fracaso escolar y de abandono escolar y un bajo nivel educativo. Según un estudio publicado en 2023, aproximadamente el 60 por ciento no finalizaba la educación secundaria obligatoria, y la tasa de fracaso escolar ascendía al 62 por ciento (en comparación con el 4 por ciento para la población general), y el 68 por ciento había repetido un curso a la edad de 15 años. En relación con esto, a la ECRI le preocupa la tasa de pobreza infantil entre la población gitana, que es tres veces superior a la media nacional. El contexto socioeconómico de muchos hogares gitanos obstaculiza las perspectivas educativas de los niños y niñas gitanos.<sup>152</sup>
86. Los niños y niñas gitanos se incorporan tarde a la educación. El curso escolar 2022-2023, solo el 51,4 por ciento de los niños y niñas gitanos de hasta 5 años de edad estaban matriculados en la educación temprana no obligatoria, en comparación con casi el 70 por ciento de los demás niños y niñas.<sup>153</sup>

---

<sup>147</sup> El Consejo Estatal del Pueblo Gitano está [adscrito](#) al Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

<sup>148</sup> En relación con esto, las autoridades comunicaron a la ECRI que un Punto Nacional de Contacto (PNC) específico está realizando esfuerzos para esta coordinación. Además, la coordinación con las Comunidades Autónomas es facilitada por la Comisión Delegada de Servicios Sociales y un grupo de cooperación técnica, que comprende todas las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias. El grupo técnico colabora con el Ministerio competente en la supervisión anual de la puesta en práctica de la Estrategia nacional y sus planes operativos.

<sup>149</sup> Por ejemplo, durante su visita de 2024, la delegación de la ECRI celebró reuniones con las autoridades autonómicas en Andalucía (donde se estima que reside el 40 por ciento de las personas gitanas españolas) y con las autoridades locales de Sevilla. También se reunió con los actores de la sociedad civil que forman parte del Consejo Andaluz del Pueblo Gitano y el Consejo Municipal del Pueblo Gitano en Sevilla.

<sup>150</sup> Para más información, véase: FSG (2023b): págs. 16-17 y FSG (2013).

<sup>151</sup> Véase el [Programa Promociona](#). El año escolar 2023-2024, se graduó el 85,7 por ciento de los estudiantes del último año de educación secundaria obligatoria que participaron en el Programa, y el 90 por ciento prosiguió sus estudios a nivel postobligatorio. Se lleva a cabo en 49 ciudades de 13 Comunidades Autónomas.

<sup>152</sup> FSG (2023b): pág. 71, y Kamira (2024).

<sup>153</sup> Los datos sobre la población general se refieren al año escolar 2019-2020. Véase: FSG (2023b): pág. 15.

87. La ECRI recomienda enérgicamente que las autoridades emprendan una iniciativa urgente, a largo plazo y que cuente con los recursos necesarios encaminada a mejorar el nivel educativo de las personas gitanas, en particular: i) apoyando la matriculación de los niños y niñas gitanos en la educación temprana no obligatoria; ii) prestando apoyo específico al alumnado gitano, a sus familias y a las escuelas, durante la educación primaria y secundaria, a fin de reducir las brechas de rendimiento escolar y las tasas de abandono escolar, especialmente concibiendo medidas de apoyo orientadas específicamente al alumnado gitano de entre 14 y 16 años, y iii) aumentando los recursos destinados a las escuelas y a la formación de los docentes que llevan a cabo proyectos educativos específicos orientados al alumnado gitano.
88. La Ley de Educación (en su reforma de 2020) y la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación reconocen la necesidad de combatir la segregación escolar,<sup>154</sup> lo cual es positivo. Es interesante observar que Cataluña adoptó leyes específicas, así como un Pacto contra la segregación escolar, que pueden considerarse **prácticas prometedoras**.<sup>155</sup>
89. Sin embargo, de las conclusiones obtenidas durante la visita de la ECRI a España se desprende que en España seguía habiendo segregación escolar *de facto* del alumnado gitano. Aunque no se dispone de datos exactos, los últimos estudios muestran que el 70 por ciento del alumnado gitano están en escuelas segregadas (es decir, con una elevada concentración de alumnado gitano), y el 40 por ciento de ellos en escuelas sumamente segregadas.<sup>156</sup>
90. La ECRI recomienda que las autoridades adopten medidas preventivas y correctivas en todo el país para poner fin a toda forma de segregación *de facto* de los niños y niñas gitanos en las escuelas. Durante el proceso de aplicación, se debería consultar ampliamente a la sociedad civil y a otros actores independientes que trabajan en apoyo de las personas gitanas. En caso necesario, debería solicitarse el apoyo del Consejo de Europa.
91. Según se informa, la situación de las personas gitanas en el ámbito del empleo difiere considerablemente de la situación de la población general. Según encuestas realizadas en los últimos años, la tasa de desempleo entre las personas gitanas es del 52 por ciento (en comparación con el 14,5 por ciento en la población general). Además, el 63 por ciento de las personas gitanas de entre 16 y 30 años de edad no estudian ni trabajan. También indican que están expuestos a un alto nivel de discriminación en el ámbito del empleo.<sup>157</sup>
92. A la ECRI le preocupan en particular los informes que muestran una brecha entre las mujeres y los hombres gitanos en el ámbito del empleo. La participación en el trabajo entre las mujeres gitanas es del 38,5 por ciento, muy inferior a la de los hombres gitanos (el 76 por ciento). Esto obedece en parte a las expectativas de que las mujeres se ocupen de las tareas domésticas y asuman las responsabilidades familiares, mientras que el principal obstáculo para el empleo de los hombres gitanos es su bajo nivel educativo.<sup>158</sup>

<sup>154</sup> Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación ([Ley 15/2022](#)), y Ley de Educación ([Ley 3/2020](#), por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006).

<sup>155</sup> Para más información sobre el Pacto y su aplicación, consúltese [aquí](#). Véase también: ElDiario.es (2021, 16 de febrero).

<sup>156</sup> De las 166 escuelas encuestadas, el 28,6 por ciento tiene una elevada concentración de estudiantes gitanos, el 31,2 por ciento se consideran escuelas segregadas (entre el 30 y el 60 por ciento de niños y niñas gitanos) y el 40,2 por ciento tiene segregación extrema (una concentración superior al 60 por ciento). Según la FRA, el 45 por ciento del alumnado gitano de entre 6 y 15 años asistían a escuelas en las que todos, o la mayoría de los estudiantes, eran gitanos. Véase: FSG (2023b): págs. 59-70 y FRA (2023b).

<sup>157</sup> Según una encuesta realizada por el CEDRE, el 30,1 por ciento de la población gitana se ha sentido discriminada en el ámbito del empleo. Este porcentaje asciende al 48 por ciento según un estudio realizado por la FSG. Véase: CEDRE (2021a): pág. 166 y FSG (2018): págs. 12-13. Véase asimismo FSG (2020) en lo que respecta a la situación durante la pandemia de COVID-19.

<sup>158</sup> Véase: FSG (2018): pág. 23.



93. Al tiempo que acoge con agrado el mayor gasto público en el ámbito del empleo para las personas gitanas,<sup>159</sup> la ECRI lamenta que los progresos hayan sido muy limitados.<sup>160</sup> Por lo tanto, la ECRI alienta a las autoridades a redoblar sus esfuerzos para mejorar la situación de las personas gitanas en el mercado de trabajo y, en este contexto, a prestar particular atención a las mujeres gitanas.
94. El Programa Acceder, puesto en marcha por la FSG, había conducido a que se firmaran casi 100.000 contratos de trabajo para las personas gitanas en sus 24 años de funcionamiento.<sup>161</sup> Durante su visita a España en 2024, la delegación de la ECRI se reunió con los participantes del Programa Calí en Sevilla. Este programa se centró, entre otras cosas, en la inclusión social y laboral de las mujeres gitanas y en apoyarlas en situaciones de violencia de género o discriminación.<sup>162</sup> La ECRI considera que ambos programas son **buenas prácticas**.
95. La ECRI acoge con satisfacción que el Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025 incluya un programa encaminado específicamente a erradicar zonas degradadas, suburbios y viviendas inadecuadas. Sin embargo, la ECRI ha escuchado de las organizaciones de la sociedad civil que solo algunas administraciones autonómicas están utilizando los programas de financiación disponibles.
96. En relación con esto, la ECRI toma nota de que aproximadamente el 77 por ciento de las personas que viven en infraviviendas en España son gitanas. La falta de viviendas asequibles o sociales constituye un gran obstáculo para las personas gitanas cuando buscan alternativas, y aproximadamente el 30 por ciento de ellas consideran que son objeto de discriminación en el mercado de la vivienda. El 2 por ciento de las personas gitanas viven en asentamientos informales o chabolas, con infraestructura inadecuada y sin servicios básicos, como saneamiento y electricidad.<sup>163</sup> A la ECRI le preocupan sumamente los informes sobre la situación en Cañada Real, en la Comunidad Autónoma de Madrid, donde viven desde octubre de 2020 más de 4.500 personas, en su mayoría gitanas, sin electricidad y en condiciones indignas, lo cual les expone, entre otras cosas, a riesgos para la salud.<sup>164</sup> En marzo de 2024, el Gobierno nacional, la Comunidad Autónoma de Madrid y los municipios de Madrid y Rivas-Vaciamadrid firmaron un protocolo para asignar 330 millones de euros a realojar a 1.600 familias provenientes de Cañada Real.<sup>165</sup> Sin embargo, la ECRI lamenta que este acuerdo se concluyera tarde, después de años de coordinación deficiente, y que la difícil situación en la que se encuentran los residentes de Cañada Real persistiera en el momento de la visita.
97. La ECRI recomienda que las autoridades, también a nivel autonómico, adopten medidas rápidas y firmes para garantizar condiciones de vivienda decentes y seguras para las personas gitanas que viven en asentamientos precarios,

---

<sup>159</sup> Véase: Ministerio de Asuntos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (2023b).

<sup>160</sup> Véase, por ejemplo, el sitio web de la Fundación Secretariado Gitano: [Empleo de las personas gitanas: en cifras](#).

<sup>161</sup> Para más información, véase el sitio web del [Programa Acceder](#).

<sup>162</sup> FSG (2023c).

<sup>163</sup> FSG (2023d): pág. 10, Provivienda (2022a), y CEDRE (2021a): pág. 125.

<sup>164</sup> Véase: ABC (2025, 5 de enero), El País (2024, 26 de noviembre), El País (2022, 23 de noviembre), y El País (2021, 3 de octubre). Además, en 2022, el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) emitió una decisión en la que indicaba al Gobierno que se necesitaban medidas urgentes a fin de evitar causar daños graves e irreparables a la integridad de las personas que vivían en Cañada Real. En septiembre de 2024, el CEDS examinó el fondo del caso y concluyó que España había violado varias disposiciones de la Carta Social Europea, inclusive al no garantizar el derecho a una vivienda adecuada y no garantizar la participación de las asociaciones de familias al formular políticas relacionadas con el vecindario. Señaló asimismo que los apagones en Cañada Real habían tenido una clara repercusión negativa en la salud de las personas afectadas. Véase: decisión del CEDH sobre el fondo del caso, caso núm. 206/2022, adoptada el 11 de septiembre de 2024; decisión del CEDH sobre admisibilidad y medidas inmediatas, caso núm. 206/2022, 19 de octubre de 2022.

<sup>165</sup> El País (2024, 4 de marzo).

incluidas las chabolas, y tratar de hallar al mismo tiempo soluciones a largo plazo para ellos, en estrecha consulta con las comunidades gitanas interesadas.

98. Durante su visita, la delegación de la ECRI escuchó que las personas gitanas que viven en chabolas suelen ser objeto de desalojos forzosos. Por consiguiente, la ECRI confía en que las autoridades velen por que no se desaloje ilícitamente a las personas gitanas, sin un preaviso adecuado y sin brindarles la oportunidad de realojamiento en una vivienda decente.
99. En el ámbito de la atención de salud, la ECRI toma nota con satisfacción de que el “III Plan Nacional de Promoción de la Salud de la Comunidad Gitana” se llevó a cabo en 2023, y se espera obtener resultados en 2025. El Ministerio de Sanidad también ha realizado progresos al fortalecer la coordinación entre diversas partes interesadas en el ámbito de la salud, por ejemplo, a través del Grupo de Comunidades Autónomas de Equidad en Salud y Población Gitana.<sup>166</sup> Además, la Red Equi-Sastipen-Rroma, que está compuesta por varias asociaciones gitanas y organismos gubernamentales, promueve iniciativas como las intervenciones en materia de salud y la formación intercultural orientada a los profesionales de la salud.<sup>167</sup> La ECRI considera que dichas iniciativas son **buenas prácticas**.<sup>168</sup>

#### IV. TEMAS ESPECÍFICOS DE ESPAÑA

##### A. Datos sobre la igualdad

100. Por regla general, el INE y los departamentos gubernamentales no recopilan datos sobre la igualdad desglosados por origen étnico. Según algunos funcionarios públicos con los que se entrevistó la delegación de la ECRI, la legislación nacional sobre la protección de datos plantea un obstáculo para la recopilación de dichos datos. Al mismo tiempo, se informó a la ECRI de las reservas expresadas por algunas comunidades gitanas debido al uso indebido de la recopilación de datos dirigida a las personas gitanas. La ECRI toma nota con satisfacción de las medidas adoptadas por el Ministerio de Igualdad en los últimos años con objeto de fomentar los debates entre los interlocutores pertinentes, entre ellos el INE y las organizaciones de la sociedad civil, sobre la importancia de recopilar datos sobre la igualdad y sobre las normas nacionales, autonómicas e internacionales aplicables.<sup>169</sup>
101. Se comunicó a la ECRI que el INE pretendía recopilar datos desglosados por origen étnico como parte de la Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas,<sup>170</sup> que debería realizarse en 2026, respetando los criterios de autoidentificación, anonimato y consentimiento expreso.<sup>171</sup> A juicio de la ECRI, este enfoque debería extenderse a otros ámbitos.
102. La ECRI recuerda que, sin datos fiables sobre la igualdad, las autoridades tal vez no puedan obtener un panorama completo de la situación de los grupos que preocupan a la ECRI y, por consiguiente, concebir medidas de política específicas encaminadas a prevenir y combatir la discriminación racial y otras formas de

<sup>166</sup> Para más información sobre la cooperación internacional en este ámbito, consúltase el [sitio web](#) del Ministerio de Sanidad.

<sup>167</sup> Para más información, consúltase el sitio web de la [Red Equi-Sastipen-Rroma](#).

<sup>168</sup> En relación con esto, en Cantabria, las autoridades autonómicas financian el [Programa de Mediación Intercultural](#), que tiene por objeto promover la igualdad de derechos y empoderar a las personas gitanas desde una perspectiva intercultural y de la salud.

<sup>169</sup> ElDiario.es (2021, 28 de marzo), y ElDiario.es (2020, 29 de junio).

<sup>170</sup> Se comunicó a la ECRI que, en el primer trimestre de 2025, el INE realizó una prueba previa de la pregunta sobre el origen étnico a una muestra aleatoria de 100 personas. Las autoridades señalaron que esta prueba confirmó que la formulación de la pregunta era correcta y que estaban realizándose preparativos para el lanzamiento de la macroencuesta, que comenzará en el primer trimestre de 2025.

<sup>171</sup> La Encuesta abarcará información sobre el acceso a la vivienda y sus características, la nacionalidad, el lugar de nacimiento, el nivel de estudios, el conocimiento de idiomas, la situación laboral, el contacto con las nuevas tecnologías, y la salud. Para más información sobre los siguientes pasos y sobre el debate acerca de este tema en los últimos años, véase: Ministerio de Igualdad, FRA y CEDRE (2024).

discriminación, incluida la discriminación estructural o profundamente arraigada.<sup>172</sup> Por lo tanto, la ECRI alienta enérgicamente a las autoridades a elaborar un sistema de recopilación de datos desglosados sobre la igualdad, que deberían abarcar todos los grupos que preocupan a la ECRI y las diversas esferas de la vida, como la vivienda, el empleo y la educación. Dicho sistema debería respetar los principios del consentimiento con conocimiento de causa, la autoidentificación y la confidencialidad. Las autoridades también deberían garantizar que los datos recopilados solo se utilicen para la promoción de la igualdad y la diversidad y para evaluar la efectividad de las medidas contra la discriminación.<sup>173</sup>

## **B. Legislación contra la discriminación**

103. La Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, adoptada en julio de 2022, cubre tanto al sector público como al privado, y se aplica en muy diversos ámbitos. Abarca los conceptos de discriminación directa e indirecta, discriminación por asociación o por las características percibidas, y discriminación múltiple e interseccional. También prevé la adopción de medidas de acción afirmativa encaminadas a prevenir, combatir o compensar por cualquier forma de discriminación o desventaja en su dimensión colectiva o social.<sup>174</sup>
104. La ECRI valora la adopción de la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, y toma nota con satisfacción de que la legislación está, en su mayor parte, en consonancia con sus estándares y recomendaciones anteriores.<sup>175</sup> Sin embargo, si bien el artículo 2,1) de la Ley prevé que se reconoce el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación con independencia de su nacionalidad o su condición de residente, no incluye explícitamente la ciudadanía ni las características sexuales como motivos independientes en la lista de características protegidas.<sup>176</sup> La ECRI alienta a las autoridades a garantizar que dichos motivos se tengan plenamente en cuenta en la aplicación de la Ley. En caso necesario, la Ley debería enmendarse.
105. La ECRI toma nota asimismo de que la Ley prevé la adopción de un marco de políticas para promover la igualdad y combatir la discriminación, a saber, una Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y no Discriminación. Lamentablemente, en el momento de la visita a España en 2024, aún no se había adoptado la primera Estrategia Estatal.<sup>177</sup> La ECRI invita a las autoridades a intensificar sus esfuerzos encaminados a adoptar y poner en práctica la Estrategia Estatal, a fin de garantizar la aplicación efectiva de la nueva ley.
106. Además, la ECRI observa que las actividades de sensibilización y la asistencia accesible a las víctimas revisten vital importancia para garantizar la aplicación efectiva de la nueva ley a todos los niveles. Las organizaciones de la sociedad civil y los centros autonómicos y locales de lucha contra la discriminación están desempeñando un papel crucial a este respecto. Durante su visita a España, la delegación de la ECRI visitó la Oficina por la No Discriminación en Barcelona, y

---

<sup>172</sup> Se hace referencia a las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Afrodescendientes después de su misión a España Véase: WGEPAD (2018), párrs. 51 y 59.

<sup>173</sup> Para más información sobre la recopilación de datos relativos a la igualdad, véanse, entre otras fuentes: CDADI (2023); Comisión Europea, Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad: Subgrupo de Datos sobre Igualdad (2021), y ANUDH (2018).

<sup>174</sup> [Ley 15/2022](#), de 12 de julio de 2022.

<sup>175</sup> Véase: ECRI (2018a): párr. 22, y ECRI (2011a): párr. 22

<sup>176</sup> En cambio, la Ley de 2023 sobre la igualdad de las personas LGBTI incluye explícitamente las características sexuales entre los motivos protegidos, mientras que otras leyes aplicables a las políticas públicas incluyen el motivo de las características sexuales, así como el motivo de la nacionalidad (véase, por ejemplo, el artículo 5,1) de la [Ley 5/2023](#), de 28 de febrero de 2023, de Empleo).

<sup>177</sup> Se informó a la ECRI de que esta situación obedecía en parte a los retrasos en el establecimiento de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación (véase la sección I.A del presente informe). Las autoridades comunicaron a la ECRI que comenzarían el proceso de adopción de la Estrategia en 2025.

tuvo una impresión positiva de la accesibilidad y variedad de los servicios que ofrecía, incluida la asistencia a las víctimas, así como las actividades de formación y de sensibilización orientadas a las autoridades locales y los actores privados.<sup>178</sup> La ECRI considera que la creación y gestión de dichas oficinas locales es una **buena práctica**.

### **C. Elaboración de perfiles raciales por los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad**

107. Durante su visita a España, la delegación de la ECRI tuvo noticia de la elaboración de perfiles raciales por los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad que afectan en particular a las personas afrodescendientes, las personas migrantes o las personas de origen migratorio, así como a las personas gitanas. Algunos informes de las organizaciones de la sociedad civil,<sup>179</sup> estudios<sup>180</sup> y encuestas realizadas entre las personas pertenecientes a grupos que preocupan a la ECRI indican que a menudo eran objeto de paradas e identificaciones policiales.<sup>181</sup> También son mencionados en los informes de organismos internacionales especializados, como el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, de las Naciones Unidas (WGEPAD), que ha descrito la elaboración de perfiles raciales como un “problema endémico” en España.<sup>182</sup>
108. Al mismo tiempo, según se informa, las víctimas de la elaboración de perfiles raciales por los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad, debido a la desconfianza en la policía y en otras autoridades públicas, rara vez denuncian dichos casos a través de canales oficiales.<sup>183</sup> Como consecuencia, según los datos presentados a la ECRI por las autoridades, solo entre el 0,4 y el 0,9 por ciento de las denuncias presentadas contra acciones de la Policía Nacional y la Guardia Civil se refieren a casos de presunta discriminación.<sup>184</sup> No es sorprendente que existan grandes discrepancias entre la manera en que este fenómeno es percibido por las personas pertenecientes a los grupos que preocupan a la ECRI y por las autoridades. Esto refuerza la falta de confianza de las posibles víctimas de discriminación en los organismos de las fuerzas y cuerpos de seguridad, ya que consideran que las autoridades no abordan suficientemente esta cuestión o incluso la niegan.
109. En este contexto, la ECRI reitera que la elaboración de perfiles raciales tiene considerables efectos negativos en la sociedad en su conjunto, lo cual genera un sentimiento de humillación e injusticia entre los grupos afectados. Dichas prácticas empañan la imagen de la profesión y ponen en peligro la labor realizada por todos

---

<sup>178</sup> Véase: Consejo de Ciudad de Barcelona (2024).

<sup>179</sup> Amnistía Internacional (2024): págs. 12-16; FSG (2023e): pág. 19; Rights International Spain (2023): págs. 9-12, y SOS Racismo (2023): págs. 22-24.

<sup>180</sup> Para obtener una visión global de los estudios realizados en España, véase Arenas-García, L. y García-España, E. (2022): págs. 244-251.

<sup>181</sup> Por ejemplo, según la encuesta realizada en 2022 por la FRA, el 14 por ciento de las personas encuestadas afrodescendientes habían sido objeto de paradas policiales un año antes de la encuesta (en comparación con aproximadamente el 4 por ciento de la población general). El 52 por ciento de las personas atribuían esto a la elaboración de perfiles raciales. Véase: FRA (2023a): págs. 75 y 78. Algunos grupos tienen más probabilidades de ser objeto de paradas policiales que otros. Por ejemplo, los resultados de una encuesta realizada entre las mujeres y los hombres musulmanes que residen en España muestran que el porcentaje de personas que habían sido objeto de paradas policiales los cinco años anteriores a la encuesta ascendía al 43 por ciento de los hombres originarios de África Septentrional y al 31 por ciento de los hombres originarios de África Subsahariana, mientras que el porcentaje de mujeres era del 7 por ciento y del 5 por ciento, respectivamente (FRA (2024a): pág. 85).

<sup>182</sup> WGEPAD, párrs. 19-20 y 62. Véase asimismo Asamblea General de las Naciones Unidas (2020): párrs. 33-34.

<sup>183</sup> Rights International Spain (2023): pág. 12.

<sup>184</sup> Datos para el periodo 2020-2024 relativos al número de denuncias presentadas al Ministerio del Interior. En cambio, el estudio de 2020 de la percepción de discriminación por motivo de origen racial o étnico realizado por el CEDRE indicó que casi el 19 por ciento de los encuestados habían experimentado alguna forma de discriminación por la policía (lo que constituye un descenso en comparación con el 28 por ciento registrado en 2013). Los grupos que notificaron dicha discriminación normalmente incluían personas afrodescendientes y gitanas (véase CEDRE (2020): págs. 114-124).

los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad que cumplen la ética policial y la legislación y combaten los delitos de odio racistas. Redunda finalmente en detrimento de la seguridad general, ya que merma la confianza de los ciudadanos en la policía y contribuye a la escasez de denuncias de delitos.<sup>185</sup>

110. Según las autoridades, la legislación española prohíbe recurrir a la elaboración de perfiles raciales, en particular la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de 1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículo 5,1b)),<sup>186</sup> y la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo de 2015, de protección de la seguridad ciudadana (artículo 16),<sup>187</sup> y la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación (artículo 18). Las autoridades también han considerado que se han adoptado medidas preventivas, en particular a través de actividades de formación y de sensibilización. La ECRI toma nota asimismo con satisfacción de que las autoridades locales han emprendido algunas iniciativas encaminadas a investigar y combatir las prácticas de elaboración de perfiles raciales por las fuerzas policiales. Estas incluían la elaboración de normas claras sobre las paradas e identificaciones policiales, la formación sobre dichas normas y la introducción de formularios que los policías debían cumplimentar cada vez que paraban a una persona. Los formularios contenían información sobre la ciudadanía y/o el origen étnico de la persona objeto de la parada policial y el motivo de la acción policial.<sup>188</sup> Durante la visita, muchos interlocutores de la ECRI con los que se entrevistó la delegación encomiaron dichas iniciativas a nivel local, señalando que contribuían a la mayor transparencia en la labor de la policía, mitigaban los riesgos de elaboración de perfiles raciales y mejoraban las relaciones entre la policía y los grupos que preocupan a la ECRI.<sup>189</sup> Lamentaron que, a pesar de las recomendaciones continuadas del Defensor del Pueblo español,<sup>190</sup> no se han emprendido iniciativas similares a nivel nacional a fin de detectar y combatir toda práctica de elaboración de perfiles raciales.

111. La ECRI recomienda que las autoridades introduzcan, con carácter prioritario, un sistema eficaz de registro de los controles de identidad efectuados por los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad, como parte de una política encaminada a detectar y combatir toda práctica de elaboración de perfiles raciales que afecte en particular a las personas afrodescendientes, las personas migrantes y las personas de origen migratorio, así como a las personas gitanas. Al hacer esto, las autoridades deberían tener en cuenta la Recomendación de política general de la ECRI núm. 11 sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en la actividad policial, así como la Recomendación general núm. 36 del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden.

---

<sup>185</sup> Véase también Cuesta García y A., Martínez Salguro, D. (2023): pág. 25.

<sup>186</sup> [Ley Orgánica 2/1986](#).

<sup>187</sup> [Ley Orgánica 4/2015](#).

<sup>188</sup> Algunos proyectos de este tipo se iniciaron a principios de 2007, en la ciudad de Fuenlabrada. Posteriormente se continuaron y reprodujeron en otras ciudades.

<sup>189</sup> Muchas de estas iniciativas y proyectos incluyeron medidas encaminadas a generar confianza entre la policía y los grupos que preocupan a la ECRI. Para más información sobre las medidas adoptadas en Fuenlabrada, véase, por ejemplo: Equipo para la Gestión Policial de la Diversidad (2021).

<sup>190</sup> Defensor del Pueblo (2023): pág. 177.

## RECOMENDACIONES DE SEGUIMIENTO PROVISIONAL

---

Las dos recomendaciones específicas que la ECRI pide a las autoridades españolas que apliquen con carácter prioritario son las siguientes:

- (§ 4) La ECRI recomienda que las autoridades adopten las medidas necesarias para garantizar que se establezca sin más demora la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación y que esta cuente con el personal necesario, esté debidamente financiada y esté plenamente operativa, en consonancia con la Recomendación de política general núm. 2 revisada de la ECRI sobre los organismos de promoción de la igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional. Las organizaciones de la sociedad civil deberían participar en el proceso de selección del Presidente de la Autoridad Independiente.
- (§ 111) La ECRI recomienda que las autoridades introduzcan un sistema eficaz de registro de los controles de identidad efectuados por los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad, como parte de una política encaminada a detectar y combatir toda práctica de elaboración de perfiles raciales que afecte en particular a las personas afrodescendientes, las personas migrantes y las personas de origen migratorio, así como a las personas gitanas. Al hacer esto, las autoridades deberían tener en cuenta la Recomendación de política general de la ECRI núm. 11 sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en la actividad policial, así como la Recomendación general núm. 36 del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden.

La ECRI llevará a cabo un proceso de seguimiento provisional de estas dos recomendaciones antes de dos años a partir de la publicación del presente informe.



## LISTA DE RECOMENDACIONES

---

La posición de estas recomendaciones en el texto del informe se muestra entre paréntesis.

1. (§ 4) La ECRI recomienda que las autoridades adopten las medidas necesarias con carácter prioritario para garantizar que se establezca sin más demora la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación y que esta cuente con el personal necesario, esté debidamente financiada y esté plenamente operativa, en consonancia con la Recomendación de política general núm. 2 revisada de la ECRI sobre los organismos de promoción de la igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional. Las organizaciones de la sociedad civil deberían participar en el proceso de selección del Presidente de la Autoridad Independiente.
2. (§ 10) La ECRI recomienda que las autoridades intensifiquen sus esfuerzos para garantizar que la educación escolar en todas las Comunidades Autónomas se utilice como una herramienta para abordar efectivamente los prejuicios raciales y de otro tipo y los estereotipos, y contribuya a mejorar la convivencia en un mundo intercultural. En particular, estas deberían fortalecer la igualdad y la enseñanza de la historia de tal manera que abarque las dimensiones históricas del racismo y las desigualdades, con inclusión del colonialismo, la esclavitud, y la historia y la cultura de diferentes grupos étnicos y religiosos que viven en España. Al desarrollar este tipo de educación, las autoridades deberían colaborar con los representantes de los grupos que preocupan a la ECRI.
3. (§ 24) La ECRI recomienda que las autoridades intensifiquen sus esfuerzos para garantizar, en la medida de lo posible, que las personas trans tengan acceso seguro, asequible y oportuno al tratamiento necesario de afirmación de género.
4. (§ 27) La ECRI recomienda que las autoridades sigan intensificando sus esfuerzos encaminados a proteger los derechos humanos de las personas intersexuales, en consonancia con la Recomendación de política general núm. 17 de la ECRI sobre prevención y lucha contra la intolerancia y la discriminación contra las personas LGBTI, garantizando que: i) todas las Comunidades Autónomas establezcan protocolos para la atención de salud de las personas intersexuales basados en su derecho a la integridad corporal y la diversidad; ii) los profesionales de la salud reciban formación adecuada sobre la aplicación de dichos protocolos, y iii) las personas intersexuales y sus familias puedan acceder fácilmente a un asesoramiento adecuado.
5. (§ 41) La ECRI recomienda que las autoridades intensifiquen sus esfuerzos para combatir el discurso de odio en línea: i) reforzando más aún los mecanismos de denuncia de casos de discurso de odio en línea a las autoridades públicas y los actores privados, y sensibilizando en mayor grado al público en general y a los grupos que preocupan a la ECRI; ii) utilizando todos los medios disponibles para garantizar que las plataformas de redes sociales cumplan plenamente la legislación sobre la moderación de los contenidos y la eliminación del discurso de odio, y iii) fomentando las relaciones entre las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y las plataformas de redes sociales.
6. (§ 48) La ECRI recomienda que las autoridades: i) garanticen que los incidentes racistas en el deporte se investiguen efectivamente y que se utilicen los mecanismos de sanción disponibles; ii) cooperen con las ligas y clubes deportivos y les alienten a adoptar y aplicar medidas autorregulatorias, disciplinarias y de sensibilización; iii) consulten a los grupos que preocupan a la ECRI, en particular a las personas afrodescendientes, y logren que participen en la elaboración y aplicación de medidas de política en este ámbito, y iv) organicen o financien campañas de sensibilización contra el racismo en el deporte a todos los niveles.
7. (§ 57) La ECRI recomienda que las autoridades consulten a una gran diversidad de organizaciones de la sociedad civil y a los miembros de los grupos que preocupan a la ECRI, a fin de adoptar medidas específicas encaminadas a luchar contra la escasez



de denuncias de delitos de odio racistas y motivados por la LGBTI-fobia. Dichas medidas deberían incluir actividades de sensibilización acerca de los derechos de las víctimas y las vías de recurso y de reparación disponibles, el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que prestan asistencia jurídica a las víctimas, y la mejora del diálogo y la cooperación entre los organismos de las fuerzas y cuerpos de seguridad y los grupos que preocupan a la ECRI, como las personas afrodescendientes, las personas musulmanas, las personas LGBTI, las personas gitanas y los nacionales extranjeros (en particular los migrantes).

8. (§ 64) La ECRI recomienda que las autoridades garanticen que se imparta formación suficiente, práctica y adaptada sobre los delitos de odio en el marco de la formación inicial y continua destinada a los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad y a los fiscales. Sin perjuicio de su independencia, también debería impartirse más formación inicial y continua a los jueces. La sociedad civil y los grupos que preocupan a la ECRI deberían participar en la elaboración y, cuando sea posible, la puesta en práctica de dicha formación. En este contexto, debería tenerse debidamente en cuenta la Recomendación CM/Rec(2024)4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la lucha contra los delitos de odio.

9. (§ 68) La ECRI recomienda que las autoridades fortalezcan sus políticas de integración e inclusión orientadas a las personas migrantes, en particular: i) mejorando considerablemente la coordinación de las políticas aplicadas a nivel nacional, autonómico y local; ii) elaborando un sistema de indicadores a fin de medir el éxito de las políticas de integración e inclusión y, en caso necesario, de revisar sus objetivos; iii) garantizando que se asignen recursos presupuestarios adecuados a la aplicación de estas políticas a todos los niveles del Gobierno; iv) promoviendo espacios de consulta e intercambio en los que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que son activas en el ámbito de la integración y la inclusión, en particular las organizaciones dirigidas por migrantes, puedan discutir y detectar los retos, los logros obtenidos y las necesidades en relación con la aplicación de políticas interculturales. En este contexto, debería tenerse debidamente en cuenta la Recomendación CM/Rec(2022)10 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre políticas multinivel y gobernanza para la integración intercultural.

10. (§ 75) La ECRI recomienda que las autoridades adopten medidas para facilitar y acelerar el proceso de reconocimiento de los diplomas extranjeros y otras cualificaciones, a fin de mejorar la empleabilidad de los beneficiarios de protección internacional y otros migrantes. Dichas medidas podrían basarse en el proyecto “Pasaporte Europeo de Cualificaciones para Refugiados”, llevado a cabo por el Consejo de Europa y sus asociados.

11. (§ 79) La ECRI recomienda que las autoridades adopten medidas firmes en todo el país para garantizar que los jóvenes migrantes que llegaron a España como niños y niñas no acompañados puedan realizar la transición sin obstáculos del sistema de protección de la infancia a la vida adulta independiente, inclusive elaborando programas de inclusión específicos para ayudarles a obtener una vivienda adecuada, finalizar sus estudios y encontrar un empleo.

12. (§ 87) La ECRI recomienda enérgicamente que las autoridades emprendan una iniciativa urgente, a largo plazo y que cuente con los recursos necesarios encaminada a mejorar el nivel educativo de las personas gitanas, en particular: i) apoyando la matriculación de los niños gitanos en la educación temprana no obligatoria; ii) prestando apoyo específico al alumnado gitano, a sus familias y a las escuelas, durante la educación primaria y secundaria, a fin de reducir las brechas de rendimiento escolar y las tasas de abandono escolar, especialmente concibiendo medidas de apoyo orientadas específicamente al alumnado gitano de entre 14 y 16 años, y iii) aumentando los recursos destinados a las escuelas y a la formación de los docentes que llevan a cabo proyectos educativos específicos orientados al alumnado gitano.

13. (§ 90) La ECRI recomienda que las autoridades adopten medidas preventivas y correctivas en todo el país para poner fin a toda forma de segregación de facto de los niños y niñas gitanos en las escuelas. Durante el proceso de aplicación, se debería consultar ampliamente a la sociedad civil y a otros actores independientes que trabajan en apoyo de las personas gitanas. En caso necesario, debería solicitarse el apoyo del Consejo de Europa.

14. (§ 97) La ECRI recomienda que las autoridades, inclusive a nivel autonómico, adopten medidas rápidas y firmes para garantizar condiciones de vivienda decentes y seguras para las personas gitanas que viven en asentamientos precarios, incluidas las chabolas, y tratar de hallar al mismo tiempo soluciones a largo plazo para ellos, en estrecha consulta con las comunidades gitanas interesadas.

15. (§ 111) La ECRI recomienda que las autoridades introduzcan, con carácter prioritario, un sistema eficaz de registro de los controles de identidad efectuados por los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad, como parte de una política encaminada a detectar y combatir toda práctica de elaboración de perfiles raciales que afecte en particular a las personas afrodescendientes, las personas migrantes y las personas de origen migratorio, así como a las personas gitanas. Al hacer esto, las autoridades deberían tener en cuenta la Recomendación de política general de la ECRI núm. 11 sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en la actividad policial, así como la Recomendación general núm. 36 del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Esta bibliografía enumera las principales fuentes publicadas utilizadas durante el examen de la situación en España. No debería considerarse una lista exhaustiva de todas las fuentes de información disponibles para la ECRI durante la preparación del informe.

### Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)

1. ECRI (2021a), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Spain subject to interim follow-up, CRI(2021)3.
2. ECRI (2018a), Fifth report on Spain CRI(2018)2.
3. ECRI (2014), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Spain subject to interim follow-up, CRI(2014)5.
4. ECRI (2011a), Fourth report on Spain, CRI(2011)4.
5. ECRI (2006), Third report on Spain, CRI(2006)4.
6. ECRI (2003a), Second report on Spain, CRI(2003)40.
7. ECRI (1999), Report on Spain, CRI(99)4.
8. ECRI (1996), [General Policy Recommendation No. 1](#): Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018b), [General Policy Recommendation No. 2 \(revised\)](#): Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, CRI(2018)06.
10. ECRI (1998a), [General Policy Recommendation No. 3](#): Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
11. ECRI (1998b), [General Policy Recommendation No. 4](#): National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
12. ECRI (2022), [General Policy Recommendation No. 5 \(revised\)](#) Preventing and combating anti-Muslim racism and discrimination, CRI(2022)6.
13. ECRI (2001), [General Policy Recommendation No. 6](#): Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003b), [General Policy Recommendation No. 7](#): National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8rev, as amended in 2017.
15. ECRI (2004), [General Policy Recommendation No.8](#): Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
16. ECRI (2021b), [General Policy Recommendation No. 9 \(revised\)](#): Preventing and Combating Antisemitism, CRI(2021)28.
17. ECRI (2007a), [General Policy Recommendation No.10](#): Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
18. ECRI (2007b), [General Policy Recommendation No.11](#): Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009), [General Policy Recommendation No. 12](#): Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011b), [General Policy Recommendation No.13](#): Combating antigypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37rev, as amended in 2020.
21. ECRI (2012), [General Policy Recommendation No. 14](#): Combating racism and racial discrimination in employment, 2012, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016a), [General Policy Recommendation No. 15](#): Combating Hate Speech, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016b), [General Policy Recommendation No. 16](#): Safeguarding irregularly present migrants from discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2023a), [General Policy Recommendation No. 17](#): Combating intolerance and discrimination against LGBTI persons, CRI(2023)30.
25. ECRI (2023b), [ECRI Glossary](#).

## Otras fuentes (en orden alfabético)

26. ABC (2025, 5 de enero), [El reto de ser un niño en la Cañada Real, sin luz y en pleno invierno](#).
27. Accem (2023), [INFRA-D: Resignificando la denuncia. Estudio cualitativo con personas migrantes subsaharianas sobre la infradenuncia del racismo](#).
28. Accem (2024), [INFRA-D: Más allá de la denuncia. Estudio cualitativo con personas migrantes de origen magrebí sobre la infradenuncia del racismo](#).
29. Amnesty International (2024), [España: la privación de libertad, el oscuro método de gestión migratoria](#).
30. Amnesty International Spain (2021), [La otra pandemia. Entre el abandono y el desmantelamiento: el derecho a la salud y la Atención Primaria en España](#).
31. Andalucía Acoge (2022), [Asentamientos 2022. Consecuencias de la discriminación en los asentamientos en la provincia de Huelva y en la Comarca de Níjar \(Almería\)](#).
32. Ángeles Solanes (2023), [Equality bodies in the European Union: the Spanish Independent Authority for Equal Treatment](#), Revista Deusto de Derechos Humanos, No. 12: 105-135.
33. APDHA (2023), [Discriminación hacia la población migrante y a las minorías étnicas en el acceso al alquiler residencial en Córdoba](#).
34. Arenas-García, L., García-España, E. (2022), [Police stop and search in Spain: an overview of its use, impacts and challenges](#), InDret Revista para el Análisis del Derecho 2022, no. 3.
35. Arcópoli (2024), Observatorio Madrileño contra la LGTBIfobia, [Informe sobre incidentes de odio motivados por LGTBIfobia en la Comunidad de Madrid](#).
36. Asociación de Enseñantes con Gitanos (2023), [Resultados Investigación. Historia y Cultura del Pueblo Gitano Una exposición contra los estereotipos II Resultados 2023](#).
37. Asociación de Enseñantes con Gitanos (2022), [Las cosas, por su nombre. Educar contra el antigitanismo, un imperativo moral y pedagógico](#).
38. Asociación Marroquí para la Integración de Inmigrantes (2024), [Más allá de la denuncia: Evidencias sobre la posibilidad de justicia restaurativa en casos de islamofobia](#).
39. Asylum Information Database (AIDA) (2024a), [Country Report: Spain 2023 Update](#).
40. AIDA (2024b), [Temporary Protection Spain: 2023 Update](#).
41. Atenzia (2024), Informe Servicio 028. 05 julio 2023 al 31 octubre 2024.
42. Ajuntament de Barcelona – SAIER (2024), [Memòria 2023 del SAIER](#).
43. Ayuntamiento de Madrid (2020), [Guía contra la transfobia en el ámbito laboral](#).
44. Barcelona City Council (2024), [Barcelona Discrimination Observatory Report 2023](#).
45. BBC (2023, 23 May), [Vinicius Jr case opens wider racism debate in Spain](#).
46. BBC (2024, 10 June), ["Soy el tormento de los racistas": Vinicius Jr celebra la condena a prisión de 3 fans que lo insultaron en España](#).
47. CEAR (2023), [Sin Barreras para Nadie: personas migrantes y refugiadas en el acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#).
48. CNN (2024, 11 June), [Spanish court orders prison time for soccer fans over racist abuse toward Real Madrid star Vinicius Jr](#).
49. Cogam (2023), [LGTBIfobia en las aulas 2021/2022](#).
50. CONVIVE Fundación Cepaim (2024a), [Estudio de casos: racismo y xenofobia en las redes sociales digitales en España. Caso Vinicius y Caso Badalona](#).
51. CONVIVE Fundación Cepaim (2024b), [II Informe Sobre el Estado y Evolución de las Migraciones y la Convivencia Intercultural en España](#).
52. CONVIVE Fundación Cepaim (2023), [I Informe Sobre el Estado de las Migraciones y la Convivencia Intercultural en España](#).

53. Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE) (2024a), [Memoria anual de resultados del Servicio de asistencia y orientación a víctimas de discriminación del año 2023](#).
54. CEDRE (2024b), [Comunicado del CEDRE ante la sentencia n.º 223/2024, de 21 de mayo de 2024 de la Audiencia Provincial de León](#), en la que se aplica una atenuante cualificada en un delito de agresión sexual continuada a una menor, por la pertenencia del acusado y la víctima al Pueblo Gitano, partiendo de un estereotipo falso y antigitano sobre la cultura gitana.
55. CEDRE (2023a), [Recomendación del CEDRE para identificar, prevenir y atajar la discriminación contra las personas musulmanas y la islamofobia](#).
56. CEDRE (2023b), [Comunicado del CEDRE ante la agresión racista sufrida por el jugador de fútbol Vinicius Jr.](#)
57. CEDRE (2023c), [Memoria anual de resultados del Servicio de asistencia y orientación a víctimas de discriminación del año 2022](#).
58. CEDRE (2022), [Recomendación del CEDRE para prevenir prácticas antigitanas que supongan fomentar el acoso y la expulsión de las localidades donde residen](#).
59. CEDRE (2021a), [Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020](#).
60. CEDRE (2021b), [Recomendación del CEDRE sobre fomento de la denuncia de situaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia, antisemitismo, antigitanismo, racismo antiafro y otras formas conexas de intolerancia y especial protección de víctimas en situación de vulnerabilidad](#).
61. CEDRE (2020), [Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020](#).
62. Council of Europe, Commissioner for human rights (2023), Report following her visit to Spain from 21 to 25 November 2022, [CommHR\(2023\)9](#)
63. Council of Europe, Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2023), Third evaluation round report on Spain, [GRETA\(2023\)10](#).
64. Council of Europe Observatory on History Teaching in Europe (2024), OHTE General Report on the state of history teaching in Europe 2023, Volume 1: [Comparative analysis](#).
65. Council of Europe, Steering Committee on Anti-Discrimination, Diversity and Inclusion (CDADI) (2023), [Training Manual on Equality Data Collection & Analysis to Prevent and Address Systemic Discrimination](#).
66. Cuesta García, A., Martínez Salguero, D. (2023) INFRA-D: [Resignificando la denuncia. Estudio cualitativo con personas migrantes subsaharianas sobre la infradenuncia del racismo](#).
67. Defensor del Pueblo (2024), Informe anual 2023. [Volumen I](#).
68. Defensor del Pueblo (2023), Informe anual 2022. [Volumen I](#).
69. Defensor del Pueblo (2022), Informe anual 2021. [Volumen I](#).
70. Defensor del Pueblo (2021a), Acogida e integración de refugiados. Grupo de trabajo sobre empleo: [Conclusiones y propuestas en empleo](#).
71. Defensor del Pueblo (2021b), Informe anual 2020. [Volumen I](#).
72. El Debate (2024, 8 April), [La comunidad judía denuncia un aumento significativo del antisemitismo en España](#).
73. ElDiario.es (2023, 7 de noviembre), [La Comisión Española de Ayuda al Refugiado pide solidaridad entre comunidades para un reparto equitativo de migrantes](#).
74. ElDiario.es (2023, 26 de octubre), [El PP se suma al discurso xenófobo de Vox ante la crisis migratoria](#).
75. ElDiario.es (2023, 5 de julio), [Igualdad pone en marcha el teléfono Arcoíris 028 para la información y atención integral en derechos LGTBI](#).
76. ElDiario.es (2021, 16 de febrero), [Catalunya aprueba su decreto contra la segregación y compensará a los centros por el alumnado vulnerable](#).
77. ElDiario.es (2021, 28 de marzo), [Igualdad plantea recopilar datos étnico-raciales en las estadísticas oficiales: "Necesitamos información para combatir el racismo"](#).
78. ElDiario.es (2020, 29 de junio), [Recopilar datos oficiales étnico-raciales para medir el racismo: un debate estancado en España que gana fuerza en Europa](#).



79. El Español (2021, 20 de abril), [Los menas y la abuela: la campaña de derecha dura de Vox para Madrid que ya investiga la Fiscalía](#).
80. El País (2024, 26 de noviembre), [El Consejo de Europa resuelve contra España por dejar sin electricidad a la Cañada Real de Madrid](#).
81. El País (2024, 16 de octubre), [La Audiencia de Sevilla reabre la causa por insultos racistas a Vinicius en el estadio Benito Villamarín](#).
82. El País (2024, 10 de junio), [Condenados a ocho meses de cárcel tres seguidores del Valencia por insultos racistas a Vinicius en Mestalla](#).
83. El País (2024, 30 de mayo), [Una polémica rebaja de pena a un triple agresor sexual de una menor enciende el debate de los prejuicios contra la cultura gitana](#).
84. El País (2024, 29 de mayo), [El Superior de Castilla y León defiende la reducción de pena por una triple agresión sexual por pertenecer autor y víctima a la "cultura gitana"](#).
85. El País (2024, 4 de marzo), [Acuerdo para invertir 330 millones durante 10 años en los relojos de la Cañada Real](#).
86. El País (2022, 23 de noviembre), [El Defensor del Pueblo pide licencias urbanísticas especiales para restablecer la luz en la Cañada Real](#).
87. El País (2021, 29 de octubre), [El fiscal archiva la investigación sobre el vídeo islamóforo de Vox en la campaña catalana](#).
88. El País (2021, 3 de octubre), [Un año sin luz en la Cañada Real](#).
89. El País (2021, 21 de abril), [Vox miente sobre los 4.700 euros que Madrid paga por menor extranjero no acompañado](#).
90. Equipo para la Gestión Policial de la Diversidad (2021), [Comunidad local por la convivencia y la diversidad. Proyecto clara](#).
91. Europa Press (2024, 11 de septiembre), [El Congreso aprueba la creación de subcomisión para la lucha contra los discursos de odio, con el 'no' de Vox](#).
92. Europa Press (2023, 30 de marzo), [Balears aprueba el primer protocolo de España de atención a las personas intersexuales](#).
93. European Commission (2024), [Education and Training Monitor 2024: Spain](#).
94. European Commission (2023), Special Eurobarometer 535: Discrimination in the European Union, [Country Factsheet on Spain](#).
95. European Commission, High Level Group on Non-discrimination, Equality and Diversity: Subgroup on Equality Data (2021), [Guidance note on the collection and use of equality data based on racial or ethnic origin](#).
96. European Committee of Social Rights (ESCR), *Defence for Children International (DCI)*, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA)*, *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL)*, *Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO)* and *International Movement ATD Fourth World v. Spain*, complaint No. 206/2022, [decision on the merits](#) of 11 September 2024.
97. European Committee of Social Rights (ESCR), *Defence for Children International (DCI)*, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA)*, *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL)*, *Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO)* and *International Movement ATD Fourth World v. Spain*, complaint No. 206/2022, [decision on admissibility and urgent measures](#) of 19 October 2022.
98. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2022), [Flash report: Comprehensive law for equal treatment and non-discrimination approved](#).
99. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2024a), [Country report non-discrimination: Spain 2024](#).
100. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2024b), [Country report gender equality: Spain 2024](#).
101. European Union Fundamental Rights Agency (EU FRA) (2024a), [Being Muslim in the EU - Experiences of Muslims](#).
102. EU FRA (2024b), [EU LGBTIQ Survey III](#).

103. EU FRA (2024c), EU LGBTIQ Survey III. LGBTIQ Equality at Crossroads. Progress and Challenges. [Country data – Spain](#).
104. EU FRA (2024d), [Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism: Spain](#).
105. EU FRA (2024e), [LGBTIQ Equality at Crossroads. Progress and Challenges](#), p. 28 and 69.
106. EU FRA (2023a), [Being Black in the EU. Experiences of people of African descent](#).
107. EU FRA (2023b), [Roma Survey 2021 – Data Explorer](#).
108. Eurostat (2025), [Third country nationals found to be illegally present - annual data \(rounded\)](#): España, último acceso el 1.01.2025.
109. Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Trans, Bisexuales, Intersexuales (FELGTBI+) (2023), [Las organizaciones civiles de DDHH y los sindicatos más representativos suscriben un Pacto Social contra los discursos de odio](#).
110. FELGTBI+ (2019), [Jóvenes trans en el sistema educativo](#).
111. Ferrer, Á., Gortazar, L. (2021), [Diversidad y libertad. Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro](#).
112. Foro para la integración social de los inmigrantes (FISI) (2024), [Situación de las personas migrantes y refugiadas en España. Informe 2023](#).
113. Fundación Foessa (2023), [2023 Focus. Vulneración de derechos: Las personas en situación Administrativa irregular](#).
114. Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2024), [Consideraciones de la Fundación Secretariado Gitano ante las resoluciones judiciales aplicando atenuación de penas y la exoneración de responsabilidad en delitos de agresión sexual a menores por razones "culturales"](#).
115. FSG (2023a), [Discriminación y Comunidad Gitana: Informe Anual 2023](#).
116. FSG (2023b), [La situación educativa del alumnado gitano en España: Informe ejecutivo](#).
117. FSG (2023c), [Evaluación de resultados e impacto del Programa Calí, por la igualdad de las mujeres gitanas \(2016-2023\): Resumen Ejecutivo](#).
118. FSG (2023d), [Estudio sobre el perfil y la situación de las personas en los asentamientos chabolistas y de infravivienda en España](#).
119. FSG (2023e), [Informe Anual Discriminación y Comunidad Gitana](#).
120. FSG (2022), [Desde la Fundación Secretariado Gitano celebramos con entusiasmo la aprobación de la esperada Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación](#).
121. FSG (2021), [Discurso de odio antigitano y crisis de la COVID-19: Análisis sobre el origen, difusión e impacto en las personas mediante el estudio de casos](#).
122. FSG (2020), [Impacto de la crisis del COVID-19 sobre la población gitana](#).
123. FSG (2018), [Estudio comparativo sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018](#).
124. FSG (2013), [El alumnado gitano en secundaria](#).
125. Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) (2024), [Sub-Committee on Accreditation: 43rd Session Report and Recommendations](#).
126. Govern de les Illes Balears (2023, 10 de enero), [El Consejo de LGTBI presenta el borrador del primer protocolo de atención integral a personas intersexuales de las Illes Balears](#).
127. Infobae (2023, 5 de julio), [Igualdad pone en marcha el teléfono 028 para atender a víctimas de LGTBIfobia](#).
128. Inclusion 4 All (2022), [Trans, intersex and nonbinary people at work in Catalonia \(Spain\): A national report](#).
129. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, and Intersex Association (ILGA) Europe (2024a), Annual Review of the human rights situation of lesbian, gay, bisexual, trans, and intersex people covering the period of January to December 2023: [Country Report - Spain](#).
130. ILGA Europe (2024b), Rainbow Map, see [Spain](#).
131. ILGA Europe (2023), [Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe and Central Asia 2023](#).

132. ILGA Europe (2022), [Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe and Central Asia 2022](#).
133. ILGA World (2023), [Intersex Legal Mapping Report](#).
134. International Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer and Intersex Youth & Student Organisation (IGLYO) (2022), [LGBTQI Inclusive Education Report 2022](#).
135. Kamira - Federación Nacional de Asociaciones de Mujeres Gitanas (2024), [Estudio sobre la discriminación y el racismo estructural hacia el pueblo gitano en educación](#).
136. La Sexta (2021, 20 de abril), [Así creó Vox su mentira sobre los menores no acompañados: ni reciben 4.700 euros ni se lo quitan a tu abuela](#).
137. La Vanguardia (2024, 30 de mayo), [La Fiscalía actuará para evitar que se repitan las sentencias sobre las niñas gitanas violadas](#).
138. Lambda (2024), [Tercer informe Al loro!](#).
139. Médicos del Mundo (2024) [II informe de barreras al sistema nacional de salud en poblaciones vulnerabilizadas](#).
140. Murcia.com (2023, 18 de mayo) [‘Tents of hope’: una campaña para descubrir el valor que aportan las personas refugiadas al mercado laboral y a la sociedad](#).
141. Instituto National Institute de estadística (2024, 19 de diciembre), [Censo anual de población. 1 de enero 2024. Primeros resultados](#).
142. Newtral (2021, 25 de agosto), [Vacunación e inmigrantes: La dificultad de que la vacuna llegue a todos](#).
143. Novact (2023), [Odio en Twitter: la intersección entre género y racismo](#).
144. NY Times (2023, 24 de octubre), [Vinicius Junior and racism in Spanish football – has anything changed?](#).
145. Observatori contra l’LGTBI-fòbia (2024), [Estat LGTBI-fòbia 2023](#).
146. Observatorio Andalusi (2024), [Informe Especial 2023: Institución para la observación y seguimiento de la situación del ciudadano musulmán y la islamofobia en España](#).
147. Observatorio Antisemitismo (2024), [Informe sobre el Antisemitismo en España 2023](#).
148. Observatory of Racism and Xenophobia (OBERAXE) (2024), [Annual Report: Monitoring Hate Speech on Social Media 2023](#).
149. OBERAXE (2022a), [Aproximación Empírica a la Discriminación de los Hijos de Inmigrantes en el Mercado Laboral](#).
150. OBERAXE (2022b), [Report on the Integration of Foreign Students into the Spanish Education System. Summary](#).
151. Onsès-Segarra, J., S. Carrasco-Segovia, J.M. Sancho-Gil (2023), [Migrant families and Children’s inclusion in culturally diverse educational contexts in Spain](#), Frontiers in Education vol. 8.
152. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE-ODIHR) (2024), [Hate Crime Report: Spain](#).
153. PICUM (2022): [Migración y denuncia segura. Experiencias europeas y retos para el desarrollo de mecanismos de denuncia segura para víctimas de delitos en situación administrativa irregular en España](#).
154. Provivienda (2022a), [Discriminación racial en el ámbito de la vivienda y los asentamientos informales](#).
155. Provivienda (2022b), [La discriminación residencial de la población migrante en el acceso a la vivienda pública](#).
156. Rights International Spain (2023), [Encuesta sobre identificaciones policiales basadas en uso del perfilamiento étnico y racial](#).
157. Bayrakli y Hafez (Eds.) (2023), [European Islamophobia Report 2022](#).
158. Servicio Jesuita a Migrantes (2023), [La población de origen inmigrado en España 2023](#).
159. Síndic de Greuges de Catalunya (2024), [La segregación escolar en Cataluña. Informe de progreso sobre el despliegue del Decreto 11/2021 \(enero 2024\)](#).
160. SOS Racismo (2024a), [Informe Anual. Racismo en el estado español: la discriminación racial en el ámbito deportivo](#).

161. SOS Racismo (2024b), [Informe Anual 2024: Estado del Racismo en el Estado Español: denuncias recompiladas](#).
162. SOS Racismo (2023), [Informe sobre el racismo en el estado Español. Datos cuantitativos denuncias 2023](#).
163. Ministerio de Educación y Formación Profesional de España (2023), [Informe del curso 2021-2022. Servicio de atención telefónica de casos de malos tratos y acoso en el ámbito de los centros docentes del sistema educativo español](#).
164. Ministerio de Educación y Formación Profesional de España (2022), [Informe del curso 2020-2021. Servicio de atención telefónica de casos de malos tratos y acoso en el ámbito de los centros docentes del sistema educativo español](#).
165. Ministerio de Educación y Formación Profesional de España (2021), [Materiales sobre Historia y Cultura del Pueblo Gitano para Educación Secundaria. Educar frente al antigitanismo](#).
166. Ministerio de Educación y Formación Profesional de España (2020), [Materiales didácticos sobre el pueblo gitano para Educación Primaria](#).
167. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España (2017), [La cultura del pueblo gitano en el currículo de la educación obligatoria, a través de su presencia, ausencia y percepción en los libros de texto](#).
168. Ministerio de Igualdad de España (2022), [Estudio exploratorio sobre la inserción sociolaboral de las personas trans](#).
169. Ministerio de Igualdad de España (2021), [Aproximación a la población africana y afrodescendiente en España: identidad y acceso a derechos](#).
170. Ministerio de Igualdad(2025), [Impact of racism in Spain: perception of discrimination based on racial or ethnic origin in Spain by potential victims in 2024](#).
171. Ministerio de Igualdad de España, EU Fundamental Rights Agency (FRA), Council for the Elimination of Racial or Ethnic Discrimination (CEDRE) (2024), [Consensus proposal to introduce a question on ethnic origin in statistics, studies and surveys in Spain](#).
172. Ministerio de Sanidad de España (2022), [Barreras y dificultades en el acceso a la atención y tratamiento de las personas migrantes y solicitantes de asilo con el VIH en España](#).
173. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de España (2014), [Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana](#).
174. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España (2023a), [Jóvenes descendientes de Inmigrantes en España. Estudio cualitativo sobre la identidad, la integración y el racismo percibido por los jóvenes cuyos padres emigraron](#).
175. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España (2023b), [Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia \(2023-2027\)](#).
176. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España (2022), [Informe sobre la integración de la población extranjera en el mercado laboral Español](#).
177. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España (2022, October 25), [Inclusión participa en la plataforma solidaria 'Techo', un proyecto piloto de búsqueda de vivienda para refugiado](#).
178. Ministerio del Interior de España (2019), [I Action Plan to Combat Hate Crimes \(2019-2021\)](#).
179. Ministerio del Interior de España (2021), [Protocol to Combat Illegal Online Hate Speech](#).
180. Ministerio del Interior de España (2022), [II Action Plan to Combat Hate Crimes \(2022-2024\)](#).
181. Ministerio del Interior de España (2023a), [Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación](#).
182. Ministerio del Interior de España (2023b), [Guía de actuación asistencia a víctimas de delitos de odio Trauma y Factores de Estrés](#).

183. Ministerio del Interior de España (2024), [Informe 2023 sobre la evolución de los delitos de odio en España](#).
184. Ministerio del Interior de España (2025), [III Action Plan to Combat Hate Crimes \(2025-2028\)](#).
185. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 de España (2021), [Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano \(2021-2030\)](#).
186. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 de España (2023a), [Plan Operativo \(2023-2026\)](#).
187. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 de España (2023b), [Informe de Progreso 2021-2022](#).
188. Parlamento español (2024), [Subcomisión relativa a la lucha contra los discursos de odio \(154/6\)](#).
189. Cruz Roja Española (2022), [Discriminación y la vulnerabilidad que experimentan las personas en situación de exclusión residencial que están recibiendo asistencia por parte de Cruz Roja](#).
190. Fiscalía General del Estado (2023a), [Memoria Anual 2023](#).
191. Fiscalía General del Estado (2023b), Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado. Propuestas de reforma legislativa.
192. StopIGM.org (2019, 17 de noviembre), [Intersex genital mutilation: How Spain's Law is failing intersex children](#).
193. Tomás Crespo (2024), [Els discursos racistes i LGTBI-fòbics als mitjans a Catalunya, sense sancions en deu anys](#).
194. UNICEF España (2021), [Canarias: niños y niñas migrantes en una de las rutas más peligrosas del mundo](#).
195. United Nations (UN) General Assembly (2020), Visit to Spain. Report of the Special Rapporteur on minority issues, [A/HRC/43/47/Add.1](#).
196. United Nations, Office of the High Commissioner for Human (OHCHR) (2018), [Guidance Note to data collection and disaggregation](#).
197. United Nations, Working Group of Experts on People of African Descent (UN WGEPAD) (2018), Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its mission to Spain, [A/HRC/39/69/Add.2](#).



## ANEXO: PUNTO DE VISTA DEL GOBIERNO

---

El siguiente anexo no forma parte del análisis y las propuestas de la ECRI con respecto a la situación en España.

De conformidad con el procedimiento por países de la ECRI, esta entabló un diálogo confidencial con las autoridades españolas acerca de su proyecto de informe sobre España. La ECRI tuvo en cuenta e integró en la versión final del informe algunos de sus comentarios (que, de conformidad con la práctica habitual de la ECRI, no tiene en cuenta ningún cambio posterior al 20 de marzo de 2025, fecha del examen del primer borrador).

Las autoridades pidieron expresamente que se incluyeran en un anexo al informe de la ECRI las siguientes observaciones.

## **I EFFECTIVE EQUALITY AND ACCESS TO RIGHTS .**

### **A. Equality bodies**

The report includes the following in the list of powers granted to the Independent Authority: “to impose administrative sanctions”. Law No. 15/2002 does include indeed a sanction regulation, but the imposition of sanctions doesn’t fall within the competences of the Independent Authority. The Independent Authority is empowered, however, to “initiate” the proceedings, by means of ( article 40.e) “ecourag(ing) the State Administration to take action to punish acts or omissions that may constitute administrative offenses in the area of equal treatment and non-discrimination”.

With regard to the information included in the report and the subsequent recommendation (4) concerning the measures to be taken for the establishment without further delay of the Authority for Equal Treatment and Non-Discrimination, it is necessary to emphasize the following: although being aware that the report covers the situation up to March 20, 2025, it is important to note that the president of the Authority for Equal Treatment and Non-Discrimination was appointed shortly thereafter, in May 2025. In addition, the necessary legal procedures for the adoption of the Statute of the Authority for Equal Treatment and Non-Discrimination are currently underway. These formal procedures were initiated without delay after Law 15/2022 was adopted, but could only be formally launched out once the Presidency was appointed as the Law foresees that these regulations should be adopted on its own initiative. Now that the President has been appointed (by Royal Decree 420/2025 of May 27) and the Statute is expected to be approved shortly, the Authority for Equal Treatment and Non-Discrimination is close to be effectively established

### **B. Inclusive education (pag 8).**

It is considered appropriate to highlight that in 2007, the Ministry of the Interior launched the Master Plan for Coexistence and the Improvement of Security in Educational Centers and their Surroundings, through Instruction 3/2007 of the Secretariat of State for Security. Its most relevant updates include the prevention of discriminatory behavior and gender-based violence, and it incorporates specific measures to prevent hate crimes and discrimination based on sex or sexual orientation, introduced through Instruction 6/2023 of the Secretariat of State for Security."

### **D. LGBTI equality**

Regarding paragraph 23 of the ECRI report:

*It emerged during the 2024 visit that, despite some positive developments, including the establishment progress of the process for the designation of reference centres for health care for transgender persons, access to gender-affirming care still poses challenges. Interlocutors met by the ECRI delegation during the visit indicated that, while in most regions such healthcare is covered by public insurance, the number of specialised health care facilities is still insufficient and that waiting times for more complex forms of treatment (especially surgical) can extend to a few years.*

If ECRI refers to the designation of CSURs (Centers of the National Health System, CSURs) by the NHS, this has not yet been done. The criteria for designating CSURs for the care of transgender or gender-diverse people was approved by the Interterritorial Council of the NHS on 4 July 2025. A call for applications for the designation of centres will be launched shortly.

**Paragraph 27 of the ECRI report** correctly highlights the need to protect the human rights of intersex people. Providing comprehensive healthcare goes beyond avoiding aesthetic surgeries. It requires specialized centers focused on the unique medical, psychological, and social needs of intersex individuals and those with Differences of Sex Development (DSD).

A crucial development in this regard is that Spain is in the process of creating national Reference Centers of the National Health System (CSURES). These centers will provide multidisciplinary, specialized care throughout the lives of intersex people, serving all Autonomous Communities through specific patient referral pathways. The professionals in these centers will also offer expert advice to their colleagues in other regions when requested. This initiative, currently in the designation phase by the Ministry of Health, is a vital and long-awaited demand from the intersex

community.

<https://www.sanidad.gob.es/profesionales/CentrosDeReferencia/PatologiasCSUR.htm>

## **I. HATE SPEECH AND HATE MOTIVATED VIOLENCE.**

### **B. Hate-motivated violence. Training of and guidance to relevant professionals. Point 56. “...recruitment and retention of a more diverse composition of law enforcement official...”(pag.18).**

The Consolidated Text of the Basic Statute of Public Employees, approved by Royal Legislative Decree 5/2015 of October 30, establishes in Article 55 that access to public employment must be carried out with full respect for the principles of equality, merit, and ability, ensuring open competition in selection processes. This regulation constitutes the general framework governing access to public service in Spain, reinforcing the requirement that all selection procedures be conducted under objective, transparent, and impartial criteria.

This 2015 Statute integrates and replaces Law 7/2007 of April 12, which represented the first Basic Statute of Public Employees approved in a democratic context. That law marked an evolution from Law 30/1984 of August 2, on Measures for the Reform of the Civil Service, which adapted the civil service system to the new constitutional and regional framework, already incorporating the principles of equality, merit, and ability as the cornerstones of access to public employment.

Within this framework, both Organic Law 29/2014 of November 28, on the Personnel Regime of the Civil Guard, and Organic Law 9/2015 of July 28, on the Personnel Regime of the National Police, establish the open competitive examination system as the method of entry into their respective corps. This system guarantees compliance with the constitutional principles of equality, merit, and ability, and is structured according to the principles of public announcement of calls and their rules, transparency, objectivity, impartiality, and professionalism of the members of the selection boards.

The structure of this access model helps to strengthen the impartiality and professionalism of selection processes, while also promoting progress toward a more gender-balanced and inclusive composition, in line with the democratic and social values that underpin the current legal system.

The State Security Forces and Corps (FCSE), as modern institutions committed to equal opportunities, have been adapting their structures and procedures to meet the demands of an increasingly diverse and inclusive society that respects the fundamental rights of all individuals.

In this regard, the Spanish legal framework has a long-standing tradition of upholding the principle of equality in access to police institutions, consolidating a model of public service based on excellence, fairness, and service to the public interest.

### **B. Hate-motivated violence. Training of and guidance to relevant professionals. Point 57 and 58 (pag 18).**

The Third Action Plan to Combat Hate Crimes (2025–2028), presented by the Ministry of the Interior at the end of March 2025, reinforces Spain’s institutional commitment to the prevention, investigation, and prosecution of crimes motivated by discriminatory prejudice. This plan builds on the progress made in previous plans and sets out 109 measures across six strategic pillars, aimed at achieving fifteen specific goals focused on improving victim protection, preventing the commission of hate crimes and hate speech, and strengthening the institutional response.

The plan includes specific measures to combat online hate speech, enhance training for law enforcement officers in equality and non-discrimination, and improve victim support through a multidisciplinary approach. It also foresees the replacement of the current 'polarization indicators' with new 'indicators based on discriminatory motivation,' which will facilitate the identification of incidents that may be classified as hate crimes. The Third Plan reaffirms the role of the State Security Forces and Corps as key actors in defending democratic values and emphasizes that combating hate is an act of social justice, as stated by the Minister of the Interior, Fernando Grande-Marlaska, during its presentation.

Alongside the Third Action Plan against Hate Crimes, the following resources were also presented: the 'Police Intervention Guide for Persons with Intellectual Disabilities: First Responder Actions' and its 'Q&A Guide' format; the 'Practical Guide for State Security Forces (FCS) on Judaism'; and the 'Survey Report on Hate Crimes: Witnesses and Victims'.

**B. Hate-motivated violence. Training of and guidance to relevant professionals. Point 63 and 64 (pag 19 y 20).**

Regarding the training of the State Security Forces and Corps (FCSE) on hate crimes, it is reiterated that, members of Spain's police forces are well aware of this type of crimes and receive extensive training on the subject, as evidenced by the following milestones:

This topic is comprehensively covered (curricula, study programs/subjects, seminars, workshops, etc.) as part of the curriculum in all entry-level courses for the FCSE, as well as in internal promotion courses.

The content of the subjects taught is regularly updated and includes knowledge on human rights, prejudice, diversity, hate crimes, and the proper application of existing regulations, both in criminal and administrative contexts.

In addition, continuous training in these areas is available to all FCSE personnel, such as:

- The Civil Guard offers an online training course on hate crimes, accessible to all members of the Corps and subject to evaluation.
- The National Police provides a course on Extremism and Hate Crimes, which is eligible for merit-based evaluation.
- The Civil Guard University Center annually conducts a University Course on Hate Crime Investigation, now in its fourth edition.
- The National Police University Centre's line of action for 2025 is to implement a Master's Degree in Human Rights and Equality in the field of policing with the University of Salamanca.

Both the National Police and the Civil Guard have incorporated the principle of equal treatment and non-discrimination into their respective codes of ethics, in line with constitutional values and Spain's international commitments on human rights.

The Code of Ethics of the National Police Corps, approved by General Order No. 2006/2013 of the Directorate-General of Police, explicitly includes the defense of human dignity as a central axis of police action. It establishes that members of the Corps must conduct themselves professionally according to clearly defined ethical principles, including respect for equality and non-discrimination based on sex, race, religion, sexual orientation, ideology, or any other personal or social condition. These principles are studied in police training centers and promoted as the foundation of the relationship between the police and the public.

The Code of Conduct for Civil Guard personnel, approved by Royal Decree 176/2022 of March 4, explicitly incorporates the principles of equal treatment, diversity, and non-discrimination, both in professional practice and in initial and ongoing training. Article 29 of the Code states that Civil Guards must act with respect for diversity and promote work-life balance, while Article 45 emphasizes the obligation to ensure dignified and respectful treatment of victims, witnesses, and vulnerable groups. The Code also includes these principles in the selection processes for entry into the Corps and in training, professional development, and advanced study programs.

Both forces have thus made an institutional commitment to equal treatment and non-discrimination, not only as guiding principles of their actions but also as essential elements of their organizational culture and professional training model.

Finally, it is worth highlighting that the National Office for the Fight Against Hate Crimes (ONDOD) of Spain's Ministry of the Interior is recognized internationally in this field, participating as an expert in training sessions organized by the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL). These sessions are aimed at specialists in hate crime investigation from police forces across various European countries. Examples include the session

titled 'How to improve the fight against hate crimes from an institutional level,' held in February 2023, and the session 'Ethnic Hate Crime,' delivered by ONDOD as part of CEPOL Course 47/2024, held in Greece in October 2024.

Among the many international seminars and working groups in which ONDOD participates, one notable training event was recently organized in collaboration with the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): a webinar titled 'Ensuring Sensitive and Respectful Treatment of Hate Crime Victims,' aimed at promoting sensitive and respectful approaches to such victims. This event took place on March 20, 2025, and was the first seminar delivered in Spanish with simultaneous translation into English, as it was broadcast to all OSCE member countries."

### **C. Racial profiling by law enforcement officials (Pag 28 y 29)**

The mistaken impression given in the report regarding the practice of racial profiling by law enforcement officials, and the recommendations and measures proposed in this regard, is unfortunate.

Regarding the legal provisions aimed at guaranteeing the principle of non-discrimination in identity checks, including the prohibition for police forces to create or use racial or ethnic profiles, the following points are noted:

**First:** To prevent discriminatory practices, Organic Law 4/2015 on the Protection of Citizen Security (LOPSC) is the first law of its kind to require, in Article 16, that during identity checks, the principles of proportionality, equal treatment, and non-discrimination based on birth, nationality, racial or ethnic origin, sex, religion or beliefs, age, disability, sexual orientation or identity, opinion, or any other personal or social condition or circumstance be strictly respected.

According to this law, police identification and related checks may only occur in two situations, and always in the exercise of investigative or preventive functions:

When there are indications that the person may have participated in the commission of an offense.

When, based on the circumstances, it is reasonably necessary to verify their identity to prevent the commission of a crime.

This law is complemented by Instruction 7/2015 of the Secretariat of State for Security, which reiterates the principles established in the LOPSC and emphasizes that all police actions must comply with these standards to safeguard the rights of individuals detained or in police custody.

These provisions align with the basic principles of police conduct outlined in Article 5 of Organic Law 2/1986, which mandates that members of the State Security Forces act with absolute political neutrality and impartiality, thereby prohibiting any form of discriminatory treatment.

From a legal standpoint, an obligation not to perform a certain act is functionally equivalent to a prohibition. While an obligation requires a specific action, a prohibition demands abstention from a particular behavior. Thus, when the obligation is to refrain from discriminatory profiling, it effectively constitutes a legal prohibition.

**Second:** There is a legally established obligation for members of the State Security Forces to avoid any abusive, arbitrary, or discriminatory practices involving physical or moral violence.

If a member of the FCSE conducts an identity check "contra legem", two oversight mechanisms are in place:

An internal disciplinary procedure, governed by Organic Law 4/2010 for the National Police and the corresponding disciplinary law for the Civil Guard, which investigates administrative violations of police ethics and best practices.

Oversight by the National Office for the Guarantee of Human Rights (ONGADH), created by Instruction 1/2022, which monitors police activity to ensure the protection of fundamental rights and detect any potentially rights-violating practices.

Additionally, depending on the severity of the discriminatory conduct, the officer may be subject to criminal liability under Article 511.3 of the Spanish Penal Code, which imposes enhanced penalties on public officials who commit discriminatory acts.



In summary, identity checks conducted by the State Security Forces are based on objective and legal criteria, not on racist or discriminatory profiling. A comprehensive set of measures is in place, including training and awareness on discrimination and hate crimes, oversight of protocol implementation by the FCSE command structure, and mechanisms for citizens to file complaints or suggestions. These are complemented by disciplinary and/or criminal accountability for any discriminatory conduct by police personnel.

Therefore, the Government of Spain considers that the current Spanish legal framework guarantees the principle of non-discrimination and explicitly prohibits the use of racial or ethnic profiling."

### **C. Racial profiling by law enforcement officials (Pag 28 y 29)**

Regarding the recommendation to establish a system for recording police identity checks based on racial profiling, with the aim of detecting such practices, it is important to consider Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016, concerning the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol). Spain is a member of this Agency and is therefore subject to its rules when dealing with matters covered by the Regulation. Article 30 of the Regulation states:

'The processing of personal data, whether by automated means or otherwise, revealing racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, or trade union membership, and the processing of genetic data or data concerning a person's health or sexual life shall be prohibited unless strictly necessary and proportionate for the prevention or combating of crimes falling within Europol's objectives, and if such data complement other personal data processed by Europol. It shall be prohibited to select a specific group of persons solely on the basis of the aforementioned personal data.'

Under the current legal framework, police databases may not contain information related to a person's religion, ethnic or racial origin, in accordance with the principles of personal data protection and non-discrimination enshrined in both national and international legislation. Consequently, it is legally inadmissible to initiate police investigations based on the religion or ethnicity of the victim, complainant, or any other involved party, as this would violate fundamental rights recognized by Spanish law.

This prohibition is grounded in the aforementioned EU Regulation on Europol, which is directly applicable in Spain and explicitly forbids the processing of sensitive personal data, including those related to religious beliefs or ethnic origin, except in the exceptional cases provided for by law. Compliance with this Regulation is mandatory for all Member States, and its provisions have been incorporated into Spanish domestic law through Organic Law 7/2021 of 26 May, on the protection of personal data processed for the purposes of preventing, detecting, investigating, and prosecuting criminal offenses and executing criminal penalties.

This law establishes a reinforced system of safeguards for the processing of personal data by competent authorities in the criminal justice field, and emphasizes the special protection that must be afforded to sensitive data, prohibiting their use unless there is explicit legal authorization, justified necessity, and proportionality in the processing.

ECRI Secretariat  
Directorate General of Democracy and Human Dignity  
Council of Europe  
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

 @ECRI\_CoE

[www.coe.int](http://www.coe.int)

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) is a unique human rights monitoring body which specialises in questions relating to the fight against racism, discrimination (on grounds of “race”, ethnic/national origin, colour, citizenship, religion, language, sexual orientation and gender identity), xenophobia, antisemitism and intolerance in Europe; it prepares reports and issues recommendations to member States.