

Premiada en el II Concurso de buenas  
prácticas locales en gestión de la di-  
versidad religiosa

# PLAN DIRECTOR DE LA POLICIA MUNICIPAL (UNIDAD DE GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD)

POLICÍA MUNICIPAL  
DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

 **bservatorio** del  
pluralismo religioso en España



# DESCRIPCIÓN DE LA BUENA PRÁCTICA

## ÁREA DE ACTUACIÓN

Línea 1: Lucha contra la intolerancia y el discurso de odio por motivo de creencia y práctica religiosa

## OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN

### *Objetivo general:*

Crear un servicio especializado centrado en la erradicación de la discriminación por motivos religiosos tanto en la creencia como en la práctica de los mismos, no sólo con la capacidad de orientar y asesorar a las víctimas, sino que intente verificar los hechos para que la tramitación de denuncias sea rápida y eficaz. Se fomenta que se recoja y analice la información para evitar y perseguir la reincidencia y que se priorice el cumplimiento de estas normas previniendo la discriminación cotidiana.

### *Objetivos específicos:*

- 1) Elaborar y poner en marcha estrategias para el conocimiento mutuo fomentando la confianza de las asociaciones y centros de culto que representan la sociedad diversa en la Ciudad de Madrid.
- 2) Dotar de medios humanos y materiales para garantizar estos derechos e incluir dentro de las labores policiales, protocolos y formación para poder atender adecuadamente a las víctimas y perseguir eficazmente no sólo delitos, sino también las manifestaciones cotidianas de intolerancia religiosa.
- 3) Identificar y visibilizar los delitos de odio y otros hechos discriminatorios o de intolerancia. Facilitar la confección de la denuncia dando apoyo a la víctima, tramitando el atestado y las diligencias necesarias, de forma que sean claros los indicios del agravante previsto en el Código Penal para este tipo de ilícitos o las circunstancias que atenten contra el principio de libertad religiosa amparado en la Constitución Española y el Código Penal.
- 4) Coordinación con el resto de recursos y asociaciones de víctimas y de defensa de derechos humanos y con las entidades religiosas como principales afectadas.



## FECHA DE IMPLANTACIÓN DE LA ACTUACIÓN

Fecha de inicio: Marzo de 2016

Fecha de finalización: Continúa en la actualidad.

Los delitos de odio se manifiestan como una de las principales amenazas a la sociedad basadas en conductas de intolerancia y discriminación. Constituyen hoy en día un riesgo para la seguridad y la convivencia ciudadana. Los delitos de odio son aquellos delitos en los que el autor o autores seleccionan a la víctima por sus características particulares, como pueden ser: orientación sexual, identidad de género, religión, raza, sexo, edad, discapacidad (física, sensorial, intelectual), exclusión social, ideología y enfermedad.

Este tipo de ilícitos penales están tipificados en el Código Penal a raíz de la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2015 de 30 de marzo, en los artículos 510 y siguientes y por la circunstancia modificativa de la responsabilidad personal del artículo 22.4 donde se agrava el hecho de “Cometer el delito por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, orientación o identidad sexual, razones de género, la enfermedad que padezca o su discapacidad.”

La libertad religiosa está protegida en el Código Penal en los artículos 522 y siguientes, configurándose en sí mismos, como tipos penales de odio, conforme a la anterior definición.

Los Delitos de Odio constituyen una de las manifestaciones más graves de la intolerancia, afectan a la seguridad de las personas y a la coherencia social. Son agresiones que muchas veces quedan ocultas, por ello es importante conocer los derechos y cómo defenderlos.

Partimos de una sociedad cada vez más diversa que desde el punto de vista de la seguridad ciudadana reclama una policía que aborde los conflictos de forma integral y especializada. Esto supone una nueva mentalidad policial y la necesidad de formar una Unidad especializada en diversidad y derechos humanos que trabaje más en el ámbito preventivo y en contacto directo con aquellos colectivos más vulnerables estableciendo cauces de comunicación fluidos que permitan conocer cuáles son sus expectativas y necesidades.

## RESUMEN DE LA ACTUACIÓN

En marzo de 2016 se presentó el plan director de la policía municipal de Madrid, construido en torno a las siguientes variables:

Las necesidades de la población madrileña, expresadas a través de sus diferentes demandas de seguridad y convivencia.

La opinión de los profesionales, teniendo en cuenta la preparación y experiencia de los policías a la hora de abordar tanto la prevención como la reacción policial en estos temas.

La perspectiva municipal, ya que el objetivo es ser muy respetuosos con la identidad local y municipal que ha de caracterizar a todo el trabajo policial.

En base a éstas, se persigue la obligación de reprimir cualquier delito basado en cualquier tipo de acciones de intolerancia y de discurso de odio por motivos de creencias y/o prácticas religiosas, así como el mantenimiento de los criterios de legalidad y la búsqueda del cumplimiento de la ley, prestando lealmente toda la colaboración precisa para estos objetivos, trabajando porque la identidad municipal vaya mucho más allá y se consiga un auténtico trabajo basado en la misma línea de actuación, tanto por parte de policía municipal de Madrid, como por parte de las diversas asociaciones versadas en esta materia, como en cual-

quier ciudadano que se vea discriminado por cualquier hecho en el que se cuestione sus creencias y/o prácticas religiosas.

El modelo de ciudad que se maneja quiere ser profundamente inclusivo de la sociedad plural y diversa que la habita; no acepta el supuesto de que la experiencia de un “ciudadano tipo” represente las necesidades de seguridad del conjunto de la ciudadanía, sino que también necesitan estar y sentirse seguros las personas que practiquen o tengan cualquier tipo de creencia religiosa, es decir, se trabaja por la inclusión de todos los vecinos y vecinas de Madrid.

Este modelo de ciudad ha de ser congruente por una apuesta que integre la perspectiva individual (centrada en saberse respetado en la integridad física y circular por la calle sin temor a un insulto o una agresión) con la perspectiva social (más centrada en no sentirse desprotegido por las administraciones o las políticas sociales). Combinar ambas perspectivas y no hacerlas excluyentes nos permite definir la seguridad integral que perseguimos como la garantía que deben tener todas las personas para que sus vidas y su integridad ideológica y de culto, sean respetadas y protegidas. La seguridad y la protección de las minorías religiosas se convierten por tanto en una necesidad.

(Continúa)

## RESUMEN DE LA ACTUACIÓN (CONT.)

En dicho plan director, se propició la creación de la Unidad de Gestión de la Diversidad que trabaja de forma especializada en la investigación de delitos de odio y, en el caso que ocupa el Observatorio del Pluralismo Religioso en España, en aquellos delitos en los que la persona o personas que realizan la agresión seleccionan a la víctima por sus características particulares de creencia y/o práctica religiosa.

Por lo tanto, se hace necesario crear un servicio especializado no sólo con la capacidad de orientar y asesorar a las víctimas, sino que intente verificar los hechos para que la tramitación de las denuncias sea rápida y eficaz, que recoja y analice la información para evitar y perseguir la reincidencia previniendo la discriminación cotidiana.

La Unidad de Gestión de la Diversidad, está formada por personas especialmente capacitadas en los conflictos que ocurren derivados de las diferentes maneras de entender la vida, desde la cultura, la realidad socioeconómica y la religión ya se trate de conflictos entre particulares o entre grupos.

A través de sesiones informativas, la policía municipal da a conocer la importancia de la labor que realiza y lo fundamental de su servicio para todas y todos los vecinos de Madrid.

La Policía Municipal debe desarrollar estrategias e introducir procedimientos que dificulten o impidan comportamientos discriminatorios, especialmente en los aspectos que suponen mayor restricción de derechos fundamentales. También deben desarrollarse medidas para lograr una composición más igualitaria de las personas que integran el Cuerpo de la Policía, como acciones positivas para favorecer el ingreso de mujeres y nacionales de origen extranjero o de minorías étnicas.

El PLAN ESTRATÉGICO DE DERECHOS HUMANOS (2017-2019) del Ayuntamiento de Madrid recoge en su SEGUNDA PARTE: Secciones, metas, objetivos estratégicos y líneas de acción, SECCIÓN I. Una ciudad que contribuye a garantizar los derechos civiles y políticos, la META 3. Derecho a la libertad de conciencia, religión, opinión y expresión. Dice así:

Todas las personas que viven en Madrid tienen derecho a la libertad de pensamiento y de opinión, conciencia, religión, expresión e información, sin más limitaciones que lo establecido en la legislación internacional de derechos humanos. Para continuar cumpliendo con un impulso renovado sus obligaciones respecto a estos derechos, el Ayuntamiento, de acuerdo a la dotación presupuestaria disponible, se compromete a:

Objetivo Estratégico 3.1. Garantizar el derecho a la libertad de conciencia, opinión y expresión, lo que incluye la libertad de expresar opiniones sin interferencias y de buscar, recibir y transmitir información e ideas a través de cualquier medio, conforme a la legislación internacional de derechos humanos, a través de las siguientes líneas de acción:

∅ De competencia directa del Ayuntamiento:

3.1.1.- A través de la normativa municipal y la política de recursos humanos, continuar garantizando sin discriminación la protección de la libertad de conciencia, opinión y expresión de su plantilla, incluida la libertad religiosa y el derecho a profesar ninguna religión o creencia o cambiar de creencia, de acuerdo a lo establecido en la legislación internacional de derechos humanos.

Se pondrá especial atención a lo relacionado con la práctica del culto, las festividades y la utilización personal de símbolos religiosos o culturales.

3.1.2.- Fomento del conocimiento entre la ciudadanía del derecho a la libertad de opinión y expresión, incluida la libertad religiosa y el derecho a no profesar ninguna religión o creencia o cambiar de creencia.

∅ Para promover ante otras administraciones:

3.1.3.- La adecuación a los estándares internacionales sobre libertad de conciencia (incluida la religiosa), opinión y expresión de la normativa nacional y autonómica en los ámbitos urbanísticos, fiscales, funerarios, laborales, civil, penales, educativos, con impacto en la ciudad de Madrid.

Objetivo Estratégico 3.2. Adoptar medidas para garantizar la aconfesionalidad de las dependencias y servicios a través de las siguientes líneas de acción:

∅ De competencia directa del Ayuntamiento:

3.2.1.- Revisión de la normativa municipal y de los espacios, servicios y políticas municipales para garantizar el cumplimiento por el Ayuntamiento del principio constitucional de aconfesionalidad y para que no se privilegie injustamente a alguna confesión religiosa.

∅ Para promover ante otras administraciones:

3.2.2.- Instar a otras administraciones (estatal o autonómica) a que revisen su normativa, espacios y dependencias para que se respete el principio de aconfesionalidad del Estado y para que no se privilegie injustificadamente a una confesión religiosa. Se promoverá, entre otras, la revisión de la normativa estatal sobre exenciones fiscales a confesiones religiosas con impacto en el ámbito municipal.

Objetivo Estratégico 3.3. Adoptar medidas para garantizar el derecho a la libertad de creencias (sea de religión o de cualquier otra naturaleza, incluido el derecho a no profesar ninguna religión o creencia o a cambiar de creencia), así como a ejercerla individual o colectivamente, tanto en público como en privado, conforme a la legislación internacional y nacional de derechos humanos. Para ello, se llevarán a cabo las siguientes líneas de acción:

(Continúa)

## RESUMEN DE LA ACTUACIÓN (CONT.)

∅ De competencia directa del Ayuntamiento:

3.3.1.- Adopción de un Protocolo de relaciones del Ayuntamiento con las confesiones religiosas y las entidades de defensa de las creencias no teístas y ateas o del laicismo y/o la aconfesionalidad de las administraciones públicas para garantizar la adecuación de la actuación municipal a los estándares internacionales de derechos humanos y en especial el principio de no discriminación. Dicho protocolo servirá para mejorar la interlocución de esas entidades con

el Ayuntamiento, promover su participación en la elaboración de políticas municipales que les afecten y garantizar su acceso sin discriminación a los servicios y equipamientos municipales. Se realizará para ello un diagnóstico y se creará una mesa de diálogo interreligioso.

3.3.2.- Puesta en marcha de medidas específicas para luchar contra la discriminación basada en motivos o creencias religiosas, así como la discriminación contra el derecho a no profesar religión alguna.

## BENEFICIARIOS/AS

Vecinas y vecinos de la ciudad de Madrid, así como cualquier persona que desee ejercer su derecho de creencia y/o libertad religiosa en la ciudad de Madrid.

## SITUACIÓN POSTERIOR AL DESARROLLO DE LA ACTUACIÓN

*Indicadores cuantitativos (número de beneficiarios/as; otros indicadores cuantitativos):*

- Ciudadanía de Madrid, y personas que visiten la ciudad.

*Indicadores cualitativos (¿qué resultados se conocen en términos cualitativos?):*

- Presencia en concentraciones/manifestaciones donde puede ponerse en duda la libertad de expresión y/o la creencia en distintas libertades ideológicas o de culto. (Se registran dos hechos).
- Atención a personas que han sufrido un trato discriminatorio por su diversidad religiosa. (Se recoge una denuncia.

- Limpieza de pintadas ofensivas en diferentes lugares de culto. (Se solicita servicio de limpieza inmediata de tres pintadas, dos en la Sinagoga de Madrid y una en la Mezquita de la calle Tetuán).
- Presencia policial en ferias y/o exposiciones donde pudiese existir un presunto delito de apología del genocidio. (Presencia en la feria *No solo militar*, en las exposiciones de los años 2016 y 2017)
- Protección a manifestaciones religiosas en iglesias evangélicas ante la posibilidad de ataques, ya que se fundamentan en la posibilidad de ser persona LGTB y creyente. Recibieron amenazas de miembros de extrema derecha. (2 durante el World Pride en la calle Noviciado y 2 un mes antes en calle Calatrava).

## COSTE Y FINANCIACIÓN DE LA ACTUACIÓN

Importe total:	El trabajo realizado por la Unidad de Gestión de la Diversidad de la Policía Municipal.
Presupuesto aportado por la entidad local:	La totalidad del presupuesto.
Presupuesto aportado por otras entidades:	No aportan presupuesto otras entidades.

# INDICADORES BÁSICOS DE LA BUENA PRÁCTICA

## IMPACTO

1. Se han establecido canales de comunicación entre diferentes comunidades religiosas de la ciudad, mejorando la confianza en el servicio de Policía Municipal.
2. Se da cobertura a todos los eventos o celebraciones en vía pública, relativos a diversidad religiosa y se comprueba que discurren con normalidad.
3. Se ha incrementado la formación de la Policía Municipal sobre el derecho a la libertad religiosa y los diferentes modos de practicar el culto en la ciudad.
4. Colaboración con la Fundación Pluralismo y Convivencia en las formaciones a los Agentes.
5. Se realiza por parte de la Unidad de Gestión de la Diversidad un seguimiento posterior de las víctimas que hayan sufrido cualquier tipo de hecho discriminatorio incluido los relativos al derecho de libertad religiosa o de creencia.

## ADECUACIÓN A LAS ORIENTACIONES ESTABLECIDAS EN LAS GUÍAS DE APOYO A LA GESTIÓN MUNICIPAL

1. Creación en junio de 2016 de la Unidad de Gestión de la Diversidad dentro de la Policía Municipal de Madrid.
2. Conocimiento de la existencia del Servicio de Policía especializado a las diferentes comunidades religiosas e información del trabajo que se realiza.
3. Incremento en la formación en materia de diversidad religiosa para las y los policías municipales de todo el Ayuntamiento de Madrid y especialmente, a las y los componentes de la Unidad de Gestión de la Diversidad.
4. Implementación de canales de comunicación con diferentes comunidades religiosas sitas en la ciudad de Madrid para atender a sus demandas.

## COORDINACIÓN ENTRE ENTIDADES

1. Coordinación con SELUR, servicio de limpieza del Ayuntamiento de Madrid para la limpieza de pintadas ofensivas.
2. Fiscalía de delitos de odio.
3. Con el tejido asociativo y con diversas confesiones religiosas con presencia municipal.
4. Utilización de SEPROTEC, servicio del Ayuntamiento de Madrid utilizado como traductor lingüístico para que ningún ciudadano se quede sin ser atendido.
5. Con la Fundación Pluralismo y Convivencia, en dos líneas de trabajo; para impartir formación a los agentes y para establecer canales y metodologías de trabajo con las diferentes confesiones religiosas que conviven en la ciudad de Madrid.



---

## SOSTENIBILIDAD

### *Principales cambios duraderos conseguidos:*

1. Formación sobre tolerancia y libertad religiosa en el ámbito policial. Más de 2250 policías en dos años.
2. Detección de pintadas ofensivas y limpieza inmediata.
3. Establecimiento de canales de comunicación permanentes entre la policía y las comunidades religiosas.
4. Conocimiento por parte de las entidades religiosas del trabajo que desarrolla la Unidad y como demandar el servicio.

### *Situación en que se encuentra actualmente la experiencia:*

En pleno crecimiento y desarrollo.

---

## INNOVACIÓN

Creación de una Unidad de Policía Municipal que atienda a todas las realidades de la ciudadanía de Madrid, incluida la diversidad religiosa con agentes especializados que prestan atención integral a los hechos discriminatorios y/o delitos de odio incluyendo desde el conocimiento del hecho, su registro, la posible investigación, la posible confección del atestado policial, remisión al juzgado y fiscalía especializada, y un posterior seguimiento de la víctima. Además de ser los mismos agentes los encargados de mantener el contacto con el tejido asociativo y los colectivos vulnerables y atender sus demandas.

La mayor ventaja de esta Unidad, respecto de experiencias parecidas en otros lugares es que los policías que mantienen contacto con las confesiones religiosas son los mismos que investigan los hechos como pudiera ser el discurso de odio.



---

## POSIBILIDAD DE TRANSFERENCIA

Es un programa de fácil desarrollo. Se requiere esfuerzo, constancia, formación y voluntad profesional y política para su adecuada extensión a otros ámbitos.

---

## PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA

1. Ideal de policía comunitaria y policía de proximidad.
2. Creación de una red de participación de las diversas comunidades religiosas así como de las asociaciones de colectivos vulnerables.

---

## PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL

*Principales áreas del Gobierno Local implicadas:*

1. Seguridad ciudadana y recursos humanos.
2. Limpieza viaria.

*Coordinación de los recursos para poner en marcha la iniciativa:*

Coordinación directa tanto personalmente, como a través de contacto telefónico o de correo electrónico.

---

## MECANISMOS DE EVALUACIÓN PREVISTOS (qué se evalúa, qué indicadores se emplean)

1. Número de hechos y/o delitos de odio o trato discriminatorio sucedidos en la ciudad de Madrid de los que se tenga conocimiento por noticias de prensa, redes sociales, tejido asociativo, víctimas o testigos...
2. Número de denuncias tanto administrativas como penales.
3. Número de acciones formativas realizadas en el Centro Integral de Formación de Seguridad y Emergencias del Ayuntamiento de Madrid, y número de policías formados.
4. Número de pintadas, pegatinas,... eliminadas que fomentan el discurso de odio en la ciudad de Madrid.

---

## ENFOQUE TRANSVERSAL DE GÉNERO

La Unidad tiene dentro de sus competencias la lucha contra la discriminación a la mujer más allá de la lucha contra la violencia doméstica. Se ha realizado alguna investigación de acoso a la Fundación Mujeres o incluso a las fiscales de los juzgados de violencia sobre la mujer.

En línea con lo establecido en el Plan Estratégico de Derechos Humanos, la participación de la mujer en la toma de decisiones es un elemento fundamental para adaptar este enfoque transversal. La Unidad de Gestión de la Diversidad tiene el porcentaje más alto de presencia femenina en una Unidad de Policía Municipal con un 41%, frente al 12% del total de la Policía Municipal de Madrid.

Además, con el nuevo Plan Director de Policía Municipal de Madrid, se creó la figura del agente de igualdad de Policía Municipal de Madrid, tratando de fomentar el cambio dentro de la Policía Municipal de Madrid con la perspectiva de género.

---

## INFORMACIÓN ADICIONAL

Creación de un protocolo de actuación ante un delito de odio por parte de los agentes que componen la Unidad de Gestión de la Diversidad dirigido al colectivo de policía municipal, para que ningún agente, se quede sin formación básica en la materia, estandarizar la actuación de todas y todos los Policías Municipales de Madrid, y centralizar la recepción y posterior tratamiento de este tipo de delitos, hechos discriminatorios en cualquiera que sea su forma de manifestación contra la libertad religiosa en la ciudad de Madrid y que sea tratado de forma especializada en la Unidad de Gestión de la Diversidad.

## DATOS DE LA ENTIDAD

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Ayuntamiento de Madrid
NÚMERO DE HABITANTES	3.165.883
MUNICIPIO/PROVINCIA	Madrid / Madrid
UNIDAD RESPONSABLE DE LA ACTUACIÓN	
Policía Municipal	
Datos de contacto para cualquier cuestión relativa a esta actuación	
Unidad	Unidad de Gestión de la Diversidad
Teléfono	91 588 08 24 // 606 690 970
Email	delitosdeodio@madrid.es
Web	
Dirección	C/ Sacramento 2. 28005 Madrid



Esta Práctica ha sido premiada en el  
II Concurso de buenas prácticas locales en gestión de la diversidad religiosa (2017)  
del  
Observatorio del Pluralismo Religioso en España.  
[www.observatorioreligion.es](http://www.observatorioreligion.es)